

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 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”. LA CORTE CONCLUYÓ QUE ESTE DECRETO SATISFACE LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES DE CONSTITUCIONALIDAD PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN, LA LEY ESTATUTARIA DE ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

II. EXPEDIENTE RE-238 - SENTENCIA C-194/20 (junio 24) M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 444 DE 2020 (marzo 21)

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que, en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

Que, como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de Emergencia, 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.

Que para efectos de concretar las medidas que se requieren para aliviar las consecuencias económicas y sociales de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia mediante la expedición del Decreto 417 de 2020, se hace necesario aprobar créditos adicionales y realizar traslados, distribuciones, modificaciones y desagregaciones al Presupuesto General de la Nación, en el marco de las facultades otorgadas al Gobierno nacional mediante el artículo 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, los artículos 46 y 47 de la Ley 137 de 1994, el artículo 18 de la Ley 2008 de 2019 y el artículo 3 del Decreto 417 de 2020.

Que de conformidad con el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, y el artículo 3 de la Ley 2008 de 2019, constituyen fondos especiales en el orden nacional los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el Legislador.

Que dentro de las medidas anunciadas en la declaratoria del Estado de Emergencia a que hace referencia el Decreto 417 de 2020, se consideró la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME para atender las necesidades de 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.

Que es necesario establecer las fuentes de recursos del FOME, las condiciones bajo las cuales será administrado, así como la forma mediante la cual dará cumplimiento a su objeto. Para tal fin, y teniendo en cuenta que con sus recursos se atenderán las necesidades de la Emergencia, se hace necesario establecer un mecanismo apropiado y especial para el manejo de los mismos.

Que en virtud de los efectos que la emergencia pueda tener en las fuentes de liquidez ordinarias de la Nación, como lo sería una reducción en el recaudo de impuestos o en la

disponibilidad de recursos en el Sistema Financiero, es necesario adoptar una estrategia global a nivel del Gobierno nacional central para atender estas circunstancias.

Que, en todo caso, se debe procurar que los recursos adicionales que se destinen a enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la Emergencia decretada se obtengan de forma que no se afecte el balance del Gobierno nacional central.

Que teniendo en cuenta las actuales condiciones financieras internacionales y la imposibilidad para pronosticar con algún grado de certeza su comportamiento en el corto y mediano plazo, la capacidad de implementar medidas de política fiscal contra cíclicas por parte del Gobierno nacional se ve limitada, por lo que actualmente no resulta financieramente viable ni fiscalmente responsable acudir a mercados de deuda, máxime cuando se puede emplear una estrategia de optimización de recursos del Estado.

Que, en efecto, el Estado cuenta con activos financieros importantes para solventar las necesidades de gasto derivadas de la pandemia y respaldar el restablecimiento de las relaciones crediticias de los hogares y las empresas colombianas que se han visto afectados por la emergencia.

Que, para tal fin, el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE del Sistema General de Regalías, creado por el artículo 361 de la Constitución Política y regulado en la Ley 1530 de 2012, cuenta con recursos disponibles, cuyo uso puede ser viabilizado a título de préstamo, como fuente de financiamiento, para servir al exclusivo propósito de atender transitoriamente las referidas necesidades económicas y sociales derivadas de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

Que en la medida en que los recursos del FAE se entregarán a la Nación a título de préstamo, y que no se dispondrá de la totalidad de los recursos de este Fondo, no se afectará el cumplimiento de las obligaciones del mismo, ni el propósito para el que fue concebido, y se garantizará que en el futuro se cuente nuevamente con estos recursos cuando se activen las causales establecidas en los artículos 48 y 55 de la Ley 1530 de 2012.

Que la Ley 549 de 1999 creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET, y dispuso su administración por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Que, a diciembre de 2019, el FONPET tiene acumulados los recursos necesarios para el cubrimiento del 80% del pasivo pensional de las entidades territoriales, recursos con los cuales es posible dar cumplimiento, anualmente, al pago de las pensiones de jubilación, los bonos pensionales y las cuotas partes pensionales a cargo de cada una de las entidades territoriales, como mínimo por los siguientes 20 años.

Que, por lo tanto, el FONPET cuenta con recursos disponibles cuyo uso puede ser viabilizado a título de préstamo, como fuente de financiamiento, para que la Nación pueda responder adecuadamente ante las necesidades que generan las circunstancias que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica a que hace referencia el Decreto 417 de 2020; recursos que la Nación pagará al FONPET en un plazo que no afecte ni amenace su flujo de pagos.

Que, adicionalmente, se podrá permitir el uso de los recursos a cargo de la Nación definidos en el artículo 2 de la Ley 549 de 1999 que recibirá el FONPET en las vigencias 2020, 2021 y 2022, como fuente de financiamiento, para servir al exclusivo propósito de atender transitoriamente las referidas necesidades derivadas de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19; recursos que la Nación también pagará al FONPET en un plazo que no afecte ni amenace su flujo de pagos.

Que actualmente el régimen de autorizaciones de crédito público se encuentra contemplado en el Decreto 1068 de 2015, en particular en los artículos 2.2.1.2.1.2 y 2.2.1.2.1.3, los cuales establecen unas condiciones y trámites para su realización, que no pueden ser aplicados en estos casos, en atención a las necesidades inmediatas de disponibilidad de recursos para atender adecuadamente la emergencia.

Que, con el objetivo de mitigar el deterioro de las condiciones económicas y las consecuencias adversas generadas por la pandemia del COVID-19, se hace

necesario ampliar los mecanismos de apoyo de liquidez que actualmente se encuentran previstos bajo el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria -FRECH, con el fin de facilitar a las entidades financieras autorizadas en este mecanismo el acceso a títulos admisibles en las operaciones de liquidez del Banco de la República.

Que con el fin exclusivo de garantizar la continuidad en la prestación del servicio de empresas públicas, privadas o mixtas que adelanten operaciones de interés nacional y que tengan graves afectaciones con motivo de la emergencia económica, se hace necesario disponer de mecanismos que le permitan al Gobierno nacional salvaguardar la estabilidad económica, a través de instrumentos de participación accionaria y/o financiación a dichas empresas.

Que para ello también es preciso dotar temporalmente al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con mecanismos extraordinarios que permitan desarrollar operaciones crediticias cuyo propósito sea salvaguardar el sistema económico general, mediante el apoyo a las referidas empresas privadas, públicas o mixtas, con la urgencia y eficiencia que ordena la celeridad del cambiante ambiente económico y que por las disrupciones causadas en el mercado, los agentes económicos no están en condiciones de proveer eficazmente.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Capítulo I

Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME

Artículo 1. Creación y naturaleza. Créase el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 2. Objeto. 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 417 de 2020.

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

1. Los recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE, en los términos señalados en el presente decreto legislativo.
2. Los recursos provenientes del Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET, en los términos señalados en el presente decreto legislativo.
3. Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación.
4. Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos.
5. Los demás que determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Los recursos del FOME serán administrados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro 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 de este portafolio, serán recursos del FOME en los términos del numeral 4 de este artículo.

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

Artículo 4. Uso de los recursos. 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 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 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.

Artículo 5. Facultad para proveer financiamiento. Se faculta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para proveer el financiamiento a que hace referencia el numeral 5 del artículo 4 del presente Decreto legislativo. Igualmente, podrá otorgar subsidios a tasas de interés, garantías, entre otras, siempre que se requieran para atender los objetivos del presente decreto legislativo.

Artículo 6. Administración del Fondo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público administrará el FOME, con plena observancia de los principios previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y de forma independiente a los demás fondos y recursos administrados por el mismo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantará los trámites contractuales, contables, presupuestales y demás propios de la administración del Fondo, a través de sus dependencias competentes. Los procesos de contratación que se realicen en la ejecución de estos recursos se regirán por el derecho privado.

Artículo 7. Funciones de administración y ordenación del gasto del FOME. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de sus dependencias competentes tendrá las siguientes funciones en relación con la administración y ordenación del gasto del FOME:

1. Realizar las operaciones y las actividades administrativas, financieras, presupuestales y contables del Fondo, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias.
2. Llevar, a través de la Unidad de Gestión General, la contabilidad de acuerdo con los términos establecidos por la Contaduría General de la Nación.
3. Ejecutar los recursos del Fondo, cuando corresponda.
4. Las demás inherentes a la administración y ordenación del gasto del FOME.

Artículo 8. Operaciones de transferencia temporal de valores. 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.

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. Habilítase 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.

Capítulo II

Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE y Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET

Artículo 10. Préstamo del Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE. El Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE del Sistema General de Regalías prestará a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hasta el 80% de los recursos ahorrados en dicho Fondo, en la medida en que vayan siendo requeridos por el FOME a solicitud del Ministro de Hacienda y Crédito Público o alguno de los viceministros, para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020.

La operación se materializará en pagarés emitidos por la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los cuales podrán estar desmaterializados en el Depósito Central de Valores del Banco de la República en desarrollo del contrato de agencia fiscal.

Para el efecto, se autoriza al Banco de la República, en su calidad de administrador del FAE, a realizar las operaciones que requiera.

Los recursos de que trata el presente artículo serán transferidos en dólares de los Estados Unidos de América por el Banco de la República a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien a su vez los trasladará al FOME.

Parágrafo 1. A la entrada en vigencia del presente Decreto legislativo, el Banco de la República con la mayor celeridad posible transferirá a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los recursos disponibles en el portafolio de liquidez y renta fija de corto plazo del FAE.

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 se entienden autorizados en el presente decreto legislativo.

Artículo 11. Pago de las obligaciones de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE. Los préstamos que otorgue el FAE a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público en virtud del artículo anterior, serán denominados en dólares de los Estados Unidos de América, remunerados a una tasa de interés del cero por ciento (0%) y su amortización se efectuará a partir del año 2023 en cuotas en dólares de los Estados Unidos de América por el equivalente a un billón de pesos anuales, liquidado a la Tasa Representativa de Mercado vigente en cada pago, hasta que se extinga la obligación.

En todo caso, los pagarés en que se materialicen los préstamos se podrán redimir anticipadamente en los montos necesarios para atender faltantes del desahorro del FAE en los términos de los artículos 48 y 55 de la Ley 1530 de 2012, o las normas que los modifiquen o sustituyan y podrán ser pagaderos en la siguiente vigencia fiscal del Presupuesto General de la Nación.

Estas obligaciones se pagarán con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación.

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 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 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 se entienden autorizados en el presente decreto legislativo.

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. 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 la medida en que vayan siendo requeridos por el FOME a solicitud del Ministro de Hacienda y Crédito Público o los viceministros.

Los recursos que se obtengan en virtud de las operaciones de que trata este artículo deberán ingresar al FOME.

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 recursos al FONPET máximo durante las diez (10) vigencias fiscales subsiguientes a la extinción de la obligación.

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.

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.

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 deuda del Presupuesto General de la Nación.

Capítulo III Fortalecimiento Patrimonial

Artículo 15. Fortalecimiento Patrimonial. Con el fin exclusivo de garantizar la continuidad en la operación de empresas que presten servicios de interés nacional, y que se encuentren gravemente afectadas por la emergencia decretada mediante el Decreto 417 de 2020, con cargo a los recursos del FOME, el Gobierno nacional podrá invertir en instrumentos de capital y/o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o recompra, entre otras.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de sus dependencias y/o instancias, determinará las inversiones de las que trata este artículo.

Las decisiones de inversión en los instrumentos de capital y/o deuda a los que se refiere este artículo con cargo a los recursos del FOME, deberán ser evaluadas de forma conjunta y en contexto con las necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación de la que trata el Decreto 417 de 2020. Por lo cual, dichas inversiones se podrán efectuar aun cuando al momento de su realización se esperen resultados financieros adversos, o que tengan rendimientos iguales a cero o negativos.

Capítulo IV Disposiciones finales

Artículo 16. Incorporación de recursos al Presupuesto General de la Nación. Los recursos del FOME se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para ser distribuidos a las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Dichos recursos deberán destinarse exclusivamente para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020.

Parágrafo. Los ordenadores del gasto de las entidades a las cuales se les asigne las distribuciones presupuestales serán responsables por la veracidad de la información que suministren al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a la necesidad de los recursos para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 de 2020.

Artículo 17. Liquidación del FOME. Cumplido el propósito del FOME, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá liquidarlo siempre que se encuentre a paz y salvo con sus obligaciones. Los saldos se reintegrarán a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo. Para efectos de la liquidación del FOME, la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá contratar a las entidades correspondientes de acuerdo con la naturaleza de los activos.

Artículo 18. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 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".

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional concluyó que el Decreto Legislativo 444 de 2020 cumple con los requisitos formales y materiales previstos por la Constitución Política, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional. Esta conclusión se fundó en los siguientes argumentos:

Primero, la Sala Plena constató que dicho Decreto cumple con todos los requisitos formales de constitucionalidad. En efecto, este Decreto: (i) fue suscrito por el Presidente y todos los ministros, (ii) fue proferido durante la vigencia y en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020, en tanto (a) fue expedido dentro de los 30 días siguientes a dicha declaratoria de emergencia, y tiene por objeto “*dictar disposiciones en materia de recursos dentro del Estado de Emergencia*”, y (iii) contiene motivación, por cuanto expresa las razones que justificaron su expedición, el objeto que persigue, la finalidad de las medidas adoptadas, así como su relación con la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Segundo, la Sala Plena advirtió que el Decreto Legislativo 444 de 2020 satisface los juicios materiales de constitucionalidad. Al respecto, la Sala estudió la constitucionalidad de las medidas en relación con los siguientes tres ejes temáticos: (i) creación del FOME (arts. 1, 2, 3 (parágrafo), 4 (parágrafo), 6, 7 y 17); (ii) origen de los recursos del FOME (arts. 3 (inciso y 5 numerales), 10, 11, 12, 13 y 14), y (iii) destinación de los recursos del FOME (arts. 4 (inciso y 6 numerales), 5, 8, 9, 15 y 16).

(i) En relación con el primer eje temático, la Corte concluyó que estas medidas satisfacen los juicios materiales de constitucionalidad. En particular, constató la compatibilidad de las disposiciones relativas a la creación del FOME, su naturaleza jurídica, su objeto y la regulación de su administración y liquidación con el principio de autonomía territorial (art. 287 de la CP) y el ejercicio del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República (art. 267 de la CP). Asimismo, consideró que la creación de este fondo es una medida necesaria, fáctica y jurídicamente, así como adecuada para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

(ii) En relación con el segundo eje temático, la Corte acreditó que las medidas relativas al origen de los recursos del FOME satisfacen los juicios materiales de constitucionalidad. Al respecto, la Sala Plena concluyó que los préstamos del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) no vulneran contenido alguno de la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional. En efecto, estos préstamos (a) no violan el principio de autonomía territorial (art. 287 de la CP) (b) no vulneran el artículo 48.6 de la Constitución, y (c) no constituyen una autorización ilimitada de endeudamiento, que afecte la capacidad de pagos de la Nación (art. 364 de la CP). Además, la Corte resaltó que tales operaciones de crédito público no desconocen la destinación específica de los recursos de estos fondos (arts. 361 y 48 de la CP), no implican desfinanciamiento alguno de los mismos y garantizan en debida forma su funcionamiento. En particular, la Corte resaltó que, en el marco del artículo 14 del Decreto Legislativo *sub examine*, la remuneración de los préstamos otorgados por el FONPET deberá llevarse a cabo a “*tasas de interés de mercado*”, que, en todo caso, deberán garantizar el poder adquisitivo de tales recursos. Por último, estas disposiciones resultan idóneas, necesarias y proporcionadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

(iii) En relación con el tercer eje temático, la Corte constató que las medidas relativas a la destinación de los recursos del FOME también satisfacen los requisitos materiales de constitucionalidad. Esto es así por tres razones. Primero, las transferencias de recursos a las entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, las operaciones de transferencias temporal de valores y de apoyo de liquidez al sector

financiero, así como las operaciones de fortalecimiento patrimonial e inversión directa en el sector real, son medidas que: (i) no constituyen un auxilio o donación proscrito por la Constitución (art. 355 de la CP), (ii) no disponen delegación de función alguna al Ministerio de Hacienda para proferir decretos con fuerza material de Ley (arts. 212 a 215 de la CP), (iii) no vulneran el principio de autonomía territorial (art. 287 de la CP), (iv) no desconocen el principio de Estado social de derecho ni los compromisos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 1 y 93 de la CP), y (v) no tienen por objeto el enriquecimiento de la banca privada. Segundo, la Corte consideró que estas medidas están directa y específicamente encaminadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. En todo caso, la Corte resaltó que la administración y la destinación de tales recursos deberá observar los principios de la administración pública previstos por la Constitución Política. Finalmente, la Sala Plena concluyó que estas medidas son necesarias, fácticas y jurídicamente, para superar la emergencia declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó el voto porque considera que el préstamo de los recursos del Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET) y del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) al Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) es inconstitucional. Para el efecto, recordó que, en el primer caso, el inciso 5 del artículo 48 de la Constitución establece una clara limitación al respecto. Esta norma superior dispone que «[n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ellas». A su juicio, es evidente que la medida vulnera esta disposición y que por ello no satisface el juicio de contradicción específica. Por esto, debió ser declarada inexecutable. Explicó que lo mismo ocurre con los recursos del FAE. A pesar de que el inciso 11 del artículo 361 superior preceptúa que los recursos de ese fondo serán usados en los períodos de desahorro del Sistema General de Regalías, el Decreto Legislativo 444 de 2020 dispone el préstamo de los mismos con el fin de superar el faltante de liquidez del Gobierno nacional para enfrentar la emergencia.

De este modo, afirmó que, aunque los recursos monetarios destinados al fin previsto en los artículos 48 y 361 de la Carta fueron sustituidos en virtud de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 444 de 2020 por “pagarés suscritos por la Nación”, la Sala Plena no tuvo en cuenta que el negocio subyacente, esto es el préstamo de los recursos del FONPET y del FAE al FOME, claramente implica una destinación que contradice la Constitución y que, por tanto, debió declararse inexecutable.

Así mismo, la magistrada afirmó que la omisión respecto de algún tipo de tasa de remuneración de los préstamos de los recursos del FONPET al FOME en los artículos 12 y 13 del Decreto, así como la determinación de la tasa de interés del 0% de los préstamos de los recursos del FAE al FOME, también vulneran la Constitución. Esto, porque tales previsiones desconocen el fenómeno de pérdida de poder adquisitivo de la moneda como resultado de la inflación. En el caso del FONPET, esta situación, sin duda, pone en riesgo el pago del pasivo pensional y elimina el deber constitucional de garantizar que las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante (inciso 6 del artículo 48 de la Carta). En cuanto al FAE, la tasa de interés del 0% de los préstamos también pone el riesgo el valor constante de los ahorros del Sistema General de Regalías y, por ello, la Sala debió demostrar, al menos sumariamente, que los beneficios de la medida superan dicho riesgo real.

Igualmente, la magistrada **PARDO SCHLESINGER** estimó que la habilitación para efectuar operaciones con los recursos del FOME, «aun cuando al momento de su realización se esperen resultados financieros adversos, o que tengan rendimientos iguales a cero o negativos», contradice la Constitución. Lo anterior, porque se trata de recursos públicos que, en su mayoría, estaban destinados al pago del pasivo pensional y al ahorro de los ingresos del Sistema General de Regalías. En este punto, hizo énfasis en que una situación es el que FOME no tenga por objeto la generación de utilidades, y

otra muy distinta es que los rendimientos sean negativos. Al respecto, sostuvo que la Sala debió preguntarse si tales recursos pueden ser empleados en operaciones comerciales y financieras que produzcan rendimientos negativos y si no era necesario introducir algún tipo de limitación a esa facultad. En su opinión, era indispensable establecer si, en todo caso, para salvaguardar el patrimonio público, la administración del FOME tenía un deber mínimo de diligencia y precaución para invertir los recursos.

Por último, la magistrada **PARDO SCHLESINGER** precisó que, a diferencia de lo considerado por la mayoría de la Sala, el artículo 14 («mecanismo residual de financiación») del Decreto Legislativo 444 de 2020 también contradice la Constitución, específicamente, el principio de la autonomía territorial (artículo 287 de la Constitución). El artículo 14 determina que el FONEPT no solo prestará a la FOME los recursos que provienen de la Nación, sino también los recursos que aportan los entes territoriales para la financiación del FONEPT. En su opinión, el préstamo de esos recursos al FOME desconoce la autonomía de las entidades territoriales porque se trata de recursos propios. En este sentido, argumentó que, si bien el FONPET es administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esto no significa que en el control de constitucionalidad se podía pasar por alto que las operaciones de préstamo previstas en el artículo 14 del Decreto involucran recursos que provienen de los entes territoriales.

Para el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS**, la decisión de la Corte Constitucional resulta en un desconocimiento del derecho fundamental a la seguridad social, a la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales y a las reglas específicas sobre adiciones o modificaciones del presupuesto en estados de excepción. Asimismo, considera que existe una afectación desproporcional del principio de autonomía territorial.

El artículo 48 inciso 5 de la Constitución prohíbe que los recursos de las instituciones de la seguridad social sean destinados para fines diferentes a ella. Esta disposición no consagra un principio, sino una regla, es decir, que no admite ponderación alguna. Estos dineros tienen como finalidad garantizar que las prestaciones que derivan de los derechos a la salud y la pensión -entre otros- se garanticen efectivamente (p. ej., que las personas reciban su pensión y puedan atender sus necesidades). La sentencia no tuvo en cuenta estos dos aspectos y, por el contrario, sostuvo que era posible desplazar los recursos del Fondo nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) y del Fondo de Riesgos Laborales (FRL) a título de préstamo.

Por otra parte, el magistrado **ROJAS RÍOS** consideró que, si el fallo sostiene que es posible hacerse un cambio en la destinación de los recursos, éste debió someterse a un examen de no regresividad en los términos del artículo 215 inciso 9 de la Constitución, pues existe una afectación de los derechos a la salud, la pensión y demás comprendidos bajo la seguridad social -derechos sociales fundamentales-. En este examen, la sentencia debió concluir que el cambio de destinación de los recursos era inconstitucional por las siguientes razones: a) el límite establecido al cambio de destinación de los recursos consagrado en el Decreto 444 de 2020 -garantizar la operación de los fondos- es vago y no permite establecer si con éste se garantiza las prestaciones efectivas en materia de derechos; b) el Decreto no consagra disposición alguna que explique cómo se protegerán los derechos de las personas -en especial a la pensión- que, directa o indirectamente, puedan verse afectadas por el cambio de la destinación de los recursos; c) no se justifica el plazo establecido -diez (10) años- para el pago de las obligaciones crediticias y; d) tampoco se motiva el pago bajo una tasa de interés del cero por ciento (0%) ni se explica cómo esta tasa no afecta el fondo en sí.

Además, el magistrado **ROJAS RÍOS** observó que el Decreto es poco preciso en cuanto a las operaciones que puede hacer el Ministerio de Hacienda con los recursos. Aunque el artículo 4 del Decreto Legislativo enuncia seis destinaciones, solo la sexta destinación tiene una relación directa con la crisis; mientras que las otras cinco tienen

una redacción amplia, que le permiten al ejecutivo disponer de esos dineros sin que la situación por atender esté ligada directamente a la crisis. Por otra parte, en los considerandos del Decreto legislativo no se indica con precisión por qué estas operaciones se consideran las necesarias para atender la crisis ni cómo éstas pueden llevar a mejorar la actividad productiva, el empleo y la salud.

Finalmente, el magistrado **ROJAS RÍOS** consideró que el Decreto 444 de 2020 vulnera el principio de autonomía territorial, en la medida en que el cuerpo normativo no tuvo en cuenta, en su fase de elaboración ni en su motivación, la participación de las entidades territoriales para coordinar la creación del FOME y la forma en que serían destinados los recursos obtenidos a título de préstamo; el decreto en mención tampoco consagró una disposición, que permita un diálogo entre el Gobierno nacional y los entes territoriales para determinar las necesidades locales que deben atenderse mediante el uso de estos recursos. En ese sentido, el decreto desconoce las reglas jurisprudenciales concretas en materia de coordinación e implica que, además cambiar la destinación de recursos de seguridad social -prohibido constitucionalmente-, se acude a un modelo fuertemente centralista para la priorización de necesidades en estos momentos de pandemia.

Por otra parte, el Magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** acompañó la parte resolutive de la decisión, pero aclaró su voto al considerar que las medidas contenidas en el artículo 14 del Decreto Legislativo 444 de 2020 (en adelante, el "DL 444"), debieron ser analizadas teniendo en cuenta que los bienes y rentas de las entidades territoriales, **son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares** (art. 362 CP). Señaló el Magistrado Linares que dicho mandato constitucional constituye una importante garantía de protección a los recursos que perciben las entidades territoriales e indicó que la misma Constitución dispone en su artículo 361 que "*cuando una entidad territorial que recibe recursos del SGR para el ahorro pensional cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión*".

De esta manera, en opinión del Magistrado, es claro que **las entidades territoriales son beneficiarias directas de los patrimonios autónomos que administran los recursos del FONPET**. En la medida que los montos reservados en el patrimonio autónomo, en la cuenta individualizada de cada entidad territorial, superen el pasivo actuarial y un margen adicional de cobertura, estos recursos podrán ser utilizados por la entidad territorial que cumpla con los requisitos legales aplicables. Este aspecto debió ser tenido en cuenta en el análisis del cumplimiento del juicio de no contradicción específica del artículo 14 del DL 444, ya que a través del empréstito forzoso se limita la propiedad de las entidades territoriales respecto de los recursos que pueda utilizar para proyectos de inversión.