



Bogotá, D. C., julio de 2021

**Presidente**  
**Senado de la República**  
Ciudad

**Secretario General Senado de la República de Colombia**  
Gregorio Eljach Pacheco

**Referencia:** Radicación del Proyecto de ley por medio del cual se adiciona un artículo al 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”

Respetado funcionario,

Radicamos ante usted el presente Proyecto de Ley que adiciona un artículo al 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”, con el que buscamos hacer efectivo el “Principio de la divulgación proactiva de la información”, principio clave para construir confianza en estos momentos de crisis. En esta época de pandemia es necesario defender la claridad, es decir, el acceso a la información y la transparencia gubernamental, razón por la cual la descripción de la distribución de los recursos en este decreto no puede resultar etérea.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución. Por tal motivo, adjuntamos vía correo electrónico en formato PDF y word para que se dé cumplimiento a lo reglado en la Ley 5 de 1992.

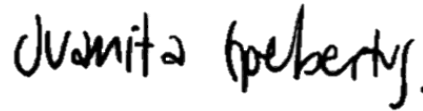
De los Honorables Congresistas,

**Angélica Lozano**  
Senadora Alianza Verde

**AÍDA AVELLA ESQUIVEL**  
**Senadora de la República**  
**Coalición Decentes-Unión Patriótica**



**IVÁN MARULANDA GÓMEZ**  
Senador  
Partido Alianza Verde



**Juanita Goebertus Estrada**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde



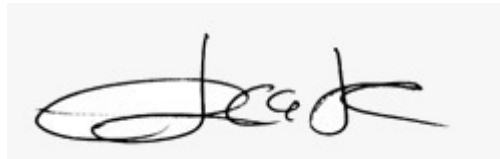
**Catalina Ortiz Lalinde**  
Representante a la Cámara Alianza Verde



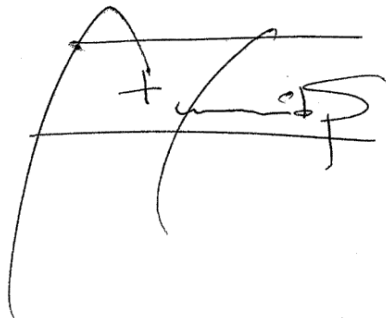
**JORGE LONDOÑO ULLOA**  
Senador  
Partido de Alianza Verde



**MAURICIO TORO**  
Representante a la Cámara  
Partido Verde



**JUAN LUIS CASTRO**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde



## PROYECTO DE LEY No. DE 2021

“Proyecto de ley por medio del cual se adiciona un artículo al 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””

\* \* \*

**El Congreso de la República de Colombia**

**DECRETA**

### **Capítulo I Disposiciones Generales**

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente ley tiene como objeto adicionar 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”.

**ARTÍCULO 2. PLAN DETALLADO DEL USO DE LOS RECURSOS DEL FOME.** Adicionar el artículo 16 A al Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 16 A:** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará, a más tardar el 30 de noviembre del presente año, un plan detallado del uso de los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME– y de todos los demás recursos apropiados en el marco del estado de emergencia. Este plan de gasto deberá desglosar el uso planeado de los recursos año por año hasta que se agoten los recursos, entidad por entidad, y programa por programa. Por cada programa se deberá incluir una justificación acerca de qué lo hace necesario y cómo aporta a la mitigación de la emergencia. Las asignaciones de recursos a cada programa no se podrán modificar sin aprobación del Congreso de la República. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará cada seis meses en los años subsiguientes mientras se continúen ejecutando recursos destinados a la emergencia ocasionada por la pandemia, reportes detallados de la ejecución de estos recursos que incluyan una valoración de los logros obtenidos en el marco de la respuesta a la pandemia.

**Parágrafo:** El plan detallado del uso de los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME– deberá atender el principio de la divulgación proactiva de la información consagrado en la ley 1712 de 2014 y será una obligación publicar y divulgar documentos y archivos que plasman

la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible.

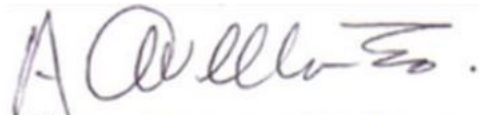
**ARTÍCULO 3. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



**Angélica Lozano**

Senadora Alianza Verde



**AÍDA AVELLA ESQUIVEL**

**Senadora de la República**

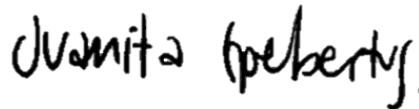
**Coalición Decentes-Unión Patriótica**



**IVÁN MARULANDA GÓMEZ**

**Senador**

**Partido Alianza Verde**



**Juanita Goebertus Estrada**

Representante a la Cámara

Partido Alianza Verde



**Catalina Ortiz Lalinde**

Representante a la Cámara Alianza Verde



**JORGE LONDOÑO ULLOA**

**Senador**

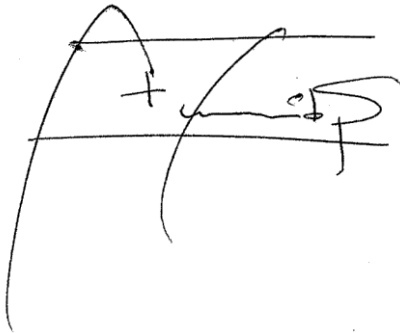
**Partido de Alianza Verde**



**MAURICIO TORO**  
Representante a la Cámara  
Partido Verde



**JUAN LUIS CASTRO**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde



## PROYECTO DE LEY NO. \_\_\_\_\_ DE 2021

“Proyecto de ley por medio del cual se adiciona un artículo al 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””

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Acorde con la Corte Constitucional en sentencia C – 241 de 2011, se considera que, si bien el Gobierno Nacional cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para buscar rápidamente fuentes de financiación indispensables para atender los efectos nocivos y evidentes causados por un desastre de grandes dimensiones, como lo es en este caso la pandemia, también es cierto que no se trata de unas facultades ilimitadas. En tal sentido, no basta con afirmar simplemente que el monto del endeudamiento será aquel que resulte necesario para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, lo anterior por cuanto aquello equivaldría, en términos prácticos a una autorización ilimitada sin herramientas idóneas para realizar ejercicios de transparencia.

En efecto, debe existir proporcionalidad entre la grave perturbación del orden económico y las medidas adoptadas para conjurarla. De manera que la situación extraordinaria que plantea el COVID- 19 si bien tiene una justificación material dada la gravedad de la problemática de salud pública, es clave no perder de vista que la misma no puede obedecer a planeación sin motivación técnica precisa que, permita determinar que no se generen daños colaterales desmesurados, de manera que no controvertimos la imperiosa necesidad de obtener y buscar recursos para conjurar la pandemia, pero no podemos entregar un “cheque en blanco” para atender la emergencia.

La Corte Constitucional en Expediente RE-238, 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”.

En comunicado No. 26 de junio de 2020, la Corte Constitucional 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. 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”.

Pese a lo anterior, dentro del mencionado comunicado, la Corte Constitucional señaló 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”. Asimismo, 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”. En consecuencia, es fundamental no perder de vista que “... la transparencia en el manejo de los recursos públicos empleados para

atender la pandemia es fundamental para garantizar su óptimo uso, indispensable para cubrir las necesidades vitales en materia de salud y economía”.<sup>1</sup>

En esta época es necesario defender la claridad, es decir, el acceso a la información y la transparencia gubernamental, por ello la descripción de la distribución de los recursos en este decreto resulta bastante etérea. En países como Estados Unidos, el paquete económico consta de alrededor de 400 páginas, y contiene prohibiciones expresas, por ejemplo, el expresidente Trump, no podía utilizar recursos para financiar sus hoteles o a quienes lo apoyaron en campaña. La ley 1712 de 2014 referente a la transparencia y el acceso a la información pública nacional, consagra el denominado “Principio de la divulgación proactiva de la información”, principio clave para construir confianza en estos momentos de crisis.

Asegura la Corte también que “el derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.”<sup>2</sup>

A la luz de lo anterior, coincidimos en que es necesario tomar medidas inmediatas y conseguir recursos para apalancar la atención de la pandemia, sin embargo, es clave propender porque exista un acceso pleno a toda la información que sustente las reglas de uso de los recursos y se garantice la idoneidad de la ejecución de los mismos tomados para fondear el FOME, y los demás fondos para financiar la pandemia.

Consideramos que si bien el Gobierno posee un amplio margen para actuar con discrecionalidad y en ese sentido encontrar la forma más expedita de liquidez para conseguir fuentes de financiación para la crisis, es indispensable que para atender los efectos nocivos de la pandemia, también se tenga presente que no se trata de unas facultades ilimitadas. En ese sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-241/11 al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública ocasionada por el fenómeno de La Niña, señaló:

*“En tal sentido, no basta con afirmar simplemente que el monto del endeudamiento será aquel que resulte necesario para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos por cuanto aquello equivaldría, en términos prácticos, a una autorización ilimitada, a una especie de “cheque en blanco”, a favor del Ejecutivo. Por supuesto que no le corresponde al juez constitucional entrar a determinar con exactitud la cuantía que requiere el Gobierno Nacional para atender la situación de excepción, por cuanto aquello dependerá del resultado de estudios técnicos en la materia y de valoraciones de conveniencia, ajenas*

---

<sup>1</sup> Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia. “Análisis sobre la transparencia en la disposición y destinación de los recursos públicos destinados a atender la Emergencia sanitaria causada por la pandemia del COVID – 19. Informe #11 21 de junio de 2020. P. 2.

<sup>2</sup> Ibídem. P. 9 y 10.



*al juicio de constitucionalidad. Sin embargo, también queda claro que la medida debe ser conforme con el espíritu constitucional que gobierna la figura de los estados de excepción en Colombia, lo cual significa que se trate de un instrumento temporal que apunte directamente a conjurar los efectos inmediatos y próximos de la situación de anormalidad y no a resolver problemas estructurales, cuya solución es a largo plazo, y para lo cual la Constitución prevé otros instrumentos de política económica, como lo es el Plan Nacional de Desarrollo.” (Se resalta)*

Es importante que exista motivación suficiente encaminada a corroborar que el gobierno actuó bajo el principio de transparencia, y la normativa objeto de análisis debe soportar cualquier examen que permita corroborar que la misma respeta los límites constitucionales a medida que se vayan ejecutando los recursos atendiendo los principios de la administración pública, y por ello debe poseer reglas claras en la consecución de su fin, que está representado en la rápida obtención de recursos económicos, pero única y exclusivamente en los rubros y cuantías necesarias para conjurar la crisis, y en la acreditación de su ejecución de forma clara y de cara a la ciudadanía. Acorde con lo anterior pese a que la norma fue avalada por la Corte Constitucional, es necesario señalar que esto no es óbice para que no se incorporen mecanismos que faciliten el acceso a la información y hagan efectivos los ejercicios de transparencia, la finalidad del decreto pese a la emergencia debe atender la lógica de describir acciones concretas que permitan conjurar la crisis sin dotar las medidas de una temporalidad indefinida y con un control continuo de su ejecución adecuada, en tanto la pandemia y sus efectos continuarán por más tiempo.

De manera que no basta con afirmar y enunciar simplemente el uso de los recursos, es necesario en términos prácticos orientar directrices para que los recursos que se obtengan para conjurar la crisis cumplan con su finalidad, y establecer una correcta disposición de las partes dentro de un todo que se encuentra representado por el direccionamiento claro de recursos y acciones que permitan conjurar la pandemia de cara a la ciudadanía.

En el caso concreto se debe tener presente que pese a lo extraordinario de la situación que implica una anormalidad en materia de salud pública, eso no permite que la urgencia de contar con recursos justifique prescindir de ciertos procedimientos y especialmente prescinda de publicidad armónica y comprensible para la ciudadanía. Resulta razonable la adición al Decreto 444 de 2020, con el objetivo de entregar herramientas concretas de seguimiento del manejo de recursos y blindar controles derivados de ejercicios de transparencia fundamentales. La sentencia C-241 de 2011 de la Corte Constitucional, señaló:

*“Así pues, en el caso concreto, el juez constitucional considera que, si bien la situación de anormalidad permite que (i) el Gobierno Nacional se autorice a endeudarse, a efectos de contar con los recursos económicos necesarios para atender la crisis invernal y (ii) que la urgencia de contar con aquellos justifique prescindir de ciertos procedimientos y controles, también lo es que dicha medida no puede exceder los límites inherentes a un estado de excepción. De tal suerte que no se puede tratar de una autorización para endeudarse (i) de manera constante y sin mayores controles; ni (ii) para atender proyectos a largo plazo, propios de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo”*



La autorización contentiva de reorientación de recursos de Fondos Especiales de la Nación, debe enmarcarse y aplicarse dentro de los límites y fines estrictos de la institución de la emergencia.

- **La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia**

En el análisis desarrollado por el Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, se determinó con corte al 21 de junio de 2020 que:

*“...si bien en declaraciones recientes se ha afirmado que el Gobierno está destinando el 11% del PIB a las necesidades de la pandemia, en realidad el 6% del PIB son garantías de créditos, no recursos gastados en atención a la emergencia. La principal fuente de recursos que verdaderamente pueden constituir un gasto son los que están centralizados en el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, que asciende al 2,4% del PIB. Es distinto tener recursos a la mano para cuando se necesiten, que es en lo que consiste el FOME, que realmente gastarlos en la emergencia. A la fecha, los traslados del FOME y otras fuentes a distintas entidades del Gobierno para la atención a la pandemia son \$3,9 billones o 0,37% del PIB. Nuevamente, es distinto trasladar recursos entre entidades que realmente gastarlos. Así, encontramos que la totalidad de los contratos firmados por el Ministerio de Hacienda y otras entidades es de apenas \$2,7 billones o 0,25% del PIB”<sup>3</sup>.*

En ese sentido llama la atención que los recursos contenidos en el FOME en relación con sus magnitudes expuestas en la página web y las estimaciones fundadas en los decretos según cálculos del Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana tienen una diferencia del orden de \$0,1 billones.

Es así como tampoco se encuentran coincidencias en las diferentes fuentes de información así:

*“...en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se exponen 58 declaraciones oficiales del Ministro y los Viceministros. En por lo menos dos de ellas se hace referencia a la magnitud total de los recursos dispuestos: una declaración del ministro en un debate de control político en el Congreso de la República, el 29 de abril, y una declaración del viceministro general en la alocución presidencial del 27 de mayo. En la primera declaración, se afirmó que se han invertido recursos del orden de \$30 billones. Por su parte, en la segunda declaración, se expuso que se han dispuesto recursos del orden de \$117,2 billones, correspondientes al 11% del PIB. Las magnitudes de los recursos dispuestos, entre las declaraciones del ministro y el viceministro, tienen una diferencia del orden de \$80 billones”.<sup>4</sup>*

---

<sup>3</sup>Ibíd. P. 2 y 3.

<sup>4</sup>Ibíd. P. 5.

En cuanto al uso de los recursos, nunca se generó un espacio de plataforma centralizada de consulta pública armónica en la que se publiciten y divulguen los planes de gasto o la totalidad de los gastos de recursos en el marco de la emergencia sanitaria comprensible para la ciudadanía, de manera que se deben consultar distintas fuentes oficiales que están en formatos complejos que obstaculizan su entendimiento de cara a la ciudadanía. Vale la pena reseñar que el Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana observó que:

- Frente a los documentos normativos se pueden consultar las resoluciones por medio de las cuales el Ministerio traslada recursos del FOME pero no se incluye su destinación específica en todos los casos.
- En el Portal de Transparencia Económica –PTE– se presentan los contratos realizados por el Estado con particulares como respuesta a la emergencia, pero si, por ejemplo, el Estado realiza una actividad de respuesta a la pandemia sin contratar a un particular con este fin, esta no aparecería reportada aquí.

En ese sentido, pese a nuevos esfuerzos lo realmente fundamental es que la información sea comprensible y de fácil acceso para la ciudadanía y esto a la fecha no ha ocurrido.

- **¿Cuánto dinero se ha gastado efectivamente en la atención a la emergencia?**

Según el Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana “si bien el ministro anunció \$7,1 billones para la atención en salud, las resoluciones oficiales muestran transferencias de apenas \$0,94 billones al Ministerio de Salud y al Instituto Nacional de Salud”.

*En efecto “... no exista un plan de gasto detallado para la respuesta a la pandemia que pueda ser conocido por el público, y que la única fuente a través de la cual la ciudadanía puede enterarse de los planes del gobierno sean declaraciones casuales de funcionarios, en las cuales el gasto se desglosa:*

- *A grandes rasgos y de manera cambiante.*
- *Sin que el desglose sea legalmente vinculante.*
- *No peso a peso, sino por billones o decenas de billones de pesos”<sup>5</sup>.*

Es clave señalar que las alertas sobre la imperiosa necesidad de generar claridad en los reportes provienen de varias voces autorizadas, y en ese sentido Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora en una nota reflexiva sobre la caída de ingresos tributarios, el ajuste presupuestal, la financiación y políticas activas del Estado ante la crisis de la pandemia del COVID-19 en Colombia del 20 de junio de 2020, señalaron:

---

<sup>5</sup> *Ibíd.* P. 3.

“Según el Cuadro 2, hay presupuestados \$25.2 billones para la mitigación de la emergencia a través del FOME, de los cuales \$22.5 billones corresponden a Hacienda y solamente \$0.7 billones al sector salud y protección social”.

<b>Cuadro 2. Recursos del Presupuesto para la emergencia (Miles de Millones \$)</b>		
	<b>Apropiación Vigente</b>	<b>Norma</b>
<b>1. Fondo de Mitigación de Emergencia -FOME</b>	<b>25,240</b>	
Decretos 519, 571 y 572 de 2020		
Decreto 519	15,100	
Decreto 571	329	
Decreto 572	9,811	
Defensa y Policía	346	Resolución No. 1063 de abril 29
Defensa	222	
Policía	105	
Defensa Civil	20	
Trabajo	271	Resolución No. 1173 y Resolución No. 1122
<b>Hacienda</b>	<b>22,540</b>	
Justicia y del Derecho	25	Resolución No. 1030
Presidencia de la República	460	Resolución No. 1002 y Resolución No. 0994
Salud y Protección Social	677	Resolución No. 1074 y Resolución No. 0994
Cultura	30	Resolución No. 1237
Inclusión Social y Reconciliación	992	Resolución No. 1154 y Resolución No. 1093
Industria y Comercio	40	Resolución No. 1082
Agricultura	130	Resolución No. 1081
<b>2. Fondo Nacional de Garantías -FNG</b>	<b>3,250</b>	
Decreto 522 de 2020	3,250	
Hacienda	3,250	
<b>3. Traslados Entidades del PGN</b>	<b>901</b>	
Comercio, Industria y Turismo	26	Resolución 0943 y 0861 del MHCP
Inclusión Social y Reconciliación	280	Resolución 00626
Presidencia de la República	200	Resolución No. 0942
Relaciones Exteriores	7	Resolución No. 0924F d
Salud y Protección Social	268	Resolución 0793, Resolución 0862, Resolución 0942
Trabajo	120	Resolución No. 0950
<b>Decreto No. 813 de junio 4 de 2020 /1</b>	<b>23,855</b>	<b>Adición Ingresos</b>
Recursos de Capital	23,731	
Fondos Especiales de la Nación	124	
<b>INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN</b>	<b>23,731</b>	<b>REDUCCIÓN</b>
Ministerio de Minas	124	ACCESO AL SERV. PÚBL. DOMICILIARIO DE GAS
<b>Total PGN Recursos Emergencia (1+2+3)</b>	<b>53,246</b>	
<b>1/. Este decreto presenta la caída de los Ingresos Corrientes y las nuevas fuentes de financiamiento para cubrirse. Se incluyó por estar en el marco de la Emergencia Económica. Sin embargo, parte de esos recursos van a cubrir los gastos del PGN 2020 como los gastos que se requieren para hacer frente al Covid-19. Hay que tener presente este hecho.</b>		
<b>Fuente:</b> MHCP y Presidencia de la República. Elaboración y cálculos de los autores. Corte a Junio 18 de 2020		

Fuente: Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora. “Una nota reflexiva sobre la caída de ingresos tributarios, el ajuste presupuestal, la financiación y políticas activas del Estado ante la crisis de la pandemia del COVID-19 en Colombia del junio 20 de 2020”.

Sin embargo, en respuesta del Ministerio de Hacienda a un derecho de petición señalan que las asignaciones al 27 de mayo por parte del FOME a Hacienda son del orden de \$3.9 billones (ver Cuadro 3).” De donde se coligió que se observan diferencias al cotejar fuentes de información correspondientes al Presupuesto Emergencia COVID-19.

**Cuadro 3. Distribución de recursos del FOME al 27 de mayo de 2020 (Miles de millones de \$)**

Concepto	Entidad	Valor	Tipo y no. de acto administrativo
Devolución de IVA	Departamento Administrativo de la Prosperidad Social	280	Resolución 626 de 2020
	Ministerio de Trabajo	120	Resolución 950 de 2020
Asistencia Humanitaria alimentaria para el adulto mayor	Unidad de Nacional para la gestión de riesgo de desastres	200	Resolución 0942 de 2020
Asistencia a colombianos en el exterior	Cancillería	7	Resolución 924F de 2020
Líneas crédito Bancóldex "Colombia Responde" y "Colombia Responde para Todos"	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	26	Resolución 861 y 943 de 2020
Fortalecimiento Sistema de Salud	Ministerio de Salud y Prosperidad Social	252,95	Resolución 793, 862 y 942 de 2020
	Instituto Nacional de Salud	15	
	Presidencia de la República	50	
	Unidad de Nacional para la gestión de riesgo de desastres	410,35	
	Ministerio de Salud y Prosperidad Social	677	
Hospitales para médicos - atención emergencia sanitaria	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	39,6	Resolución 1082 de 2020
Abastecimiento alimentario	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	130,0	Resolución 1081 de 2020
Elementos de bioseguridad para centros de reclusión	USPEC e INPEC	25,5	Resolución 1030 de 2020
Giros extraordinarios Programas Sociales	Departamento Administrativo de la Prosperidad Social	991,5	Resolución 1093 y 1154 de 2020
	Ministerio de Trabajo	277,0	Resolución 1122 y 1173 de 2020
Sanidad sector Defensa	Ministerio de Defensa	346,3	Resolución 1063 de 2020
<b>Recursos distribuidos del FOME</b>		<b>3.848</b>	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cifras al 27 de mayo de 2020

Fuente: Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora. "Una nota reflexiva sobre la caída de ingresos tributarios, el ajuste presupuestal, la financiación y políticas activas del Estado ante la crisis de la pandemia del COVID-19 en Colombia del junio 20 de 2020".

El Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana ha publicado más de 10 informes en los que mensualmente les realiza un exhaustivo y riguroso seguimiento a los recursos transferidos desde el FOME para la atención en salud, empleo, reactivación económica y demás rubros relacionados con la pandemia del COVID-19. En efecto, en una de sus entradas, titulada **la historia de una colaboración que nos permitió identificar los gastos del Gobierno en la pandemia**, relata lo complejo y difícil que es realizar un seguimiento pormenorizado de los gastos de la pandemia, los cuales, a pesar de hallarse aparentemente condensados en la sección de "Gastos-Covid" del Ministerio de Hacienda, la información allí contenida no especifica en que programas se han invertido, ni los destinatarios finales de los recursos destinados a la atención de la pandemia.

Lo anterior, llevó al Observatorio Fiscal mencionado a realizar un barrido por los diferentes portales del Ministerio de Hacienda y del Portal de Transparencia Económica de Colombia,

verificando sector por sector, entidad por entidad y caso a caso para encontrar finalmente la información sobre el objeto del contrato, rubro desde el que se financia, monto contratado y, finalmente, el valor pagado, pasando por una incesante ruta de clics que impone una dificultad y carga de trabajo incompatible con la transparencia misma. Sin embargo, el Observatorio Fiscal recibió una importante participación ciudadana que le permitió conocer una herramienta Scraper que utiliza el lenguaje de programación Python para compilar en una única base de datos los datos del Gobierno Nacional para así rastrear los recursos peso por peso.

Producto del anterior esfuerzo investigativo, le fue posible al Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana publicar interesantes resultados sobre los recursos destinados al manejo de la pandemia con corte al primero de febrero de 2021. En concreto, se encontró que, desde el FOME, creado para atender la crisis de la pandemia, se han desembolsado en total \$22,7 billones de pesos correspondientes al 56% de los recursos totales con los que cuenta dicho fondo, mientras que se mantienen sin usar el 44% de ellos, es decir, \$17,8 billones de pesos. Según el mismo informe, de los \$40,5 billones de pesos del FOME se han desembolsado:

- \$7,7 billones para el sector salud.
- \$4,4 billones para el programa ingreso solidario.
- \$5 billones para el programa de subsidios a la nómina.
- \$4,3 billones a programas sociales.
- \$1,2 billones a demás rubros.

Con corte al 8 de junio de 2021, se dio cuenta que el FOME sigue teniendo 40,5 billones de pesos donde se registra la siguiente desagregación, acorde con el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, a saber:





El último análisis del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana reseñó que del FOME (\$40,5B) se han desembolsado: Sector salud: \$10,1B; Ingreso Solidario: \$7,4B; Subsidios a nómina PAEF: \$7B; Transferencias-Programas Sociales: \$5,1B; Garantías de Créditos: \$1,3B y otros: \$1,4B. Al cumplirse 16 meses de la de la declaratoria de Emergencia en el país, desde el Fondo de Mitigación de Emergencias, FOME –creado para atender la crisis de la pandemia en Colombia se han desembolsado \$32,3B (80%) y un 20% sin usar: \$8.232.002.844.172.

En consecuencia, es conveniente contar con mayor precisión sobre las cifras y dado que de las existentes se concluye que existe un espacio amplio para la reasignación de gastos de emergencia correspondientes a Hacienda, es por ello que son vitales los reportes detallados de la ejecución de estos recursos que incluyan una valoración de los logros obtenidos en el marco de la respuesta a la pandemia, con el objeto de dirigir cuantiosos recursos para la financiación de programas sociales prioritarios como la renta básica de no haberse acreditado resultados en la política existente.

Finalmente cabe resaltar que los ejercicios de transparencia son claves para la idoneidad del manejo de los recursos y que varios académicos y expertos vienen advirtiendo la imperiosa necesidad de ser más rigurosos, armónicos y claros en la entrega de la información y por ello es fundamental la adición del Decreto 444 para entregar herramientas que consoliden ejercicios de transparencia y veeduría ciudadana.

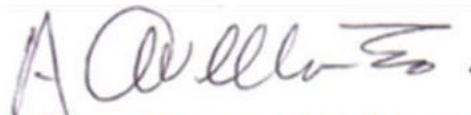
Conflicto de Conflicto de Intereses - Artículo 291 Ley 5 de 1992 (ANEXO).

De los Honorables Congresistas,



**Angélica Lozano**

Senadora Alianza Verde



**AÍDA AVELLA ESQUIVEL**

**Senadora de la República**

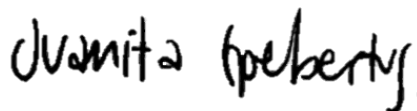
**Coalición Decentes-Unión Patriótica**



**IVÁN MARULANDA GÓMEZ**

**Senador**

**Partido Alianza Verde**



**Juanita Goebertus Estrada**

Representante a la Cámara

Partido Alianza Verde



**Catalina Ortiz Lalinde**  
Representante a la Cámara Alianza Verde



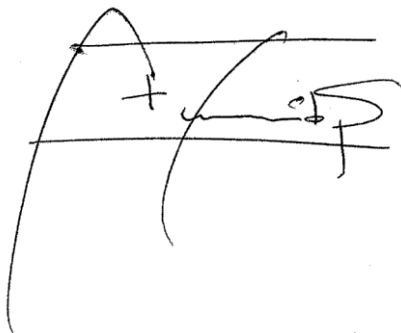
**JORGE LONDOÑO ULLOA**  
Senador  
Partido de Alianza Verde



**MAURICIO TORO**  
Representante a la Cámara  
Partido Verde



**JUAN LUIS CASTRO**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Congreso de la República (2020). Informe al honorable Congreso de la República sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020
- Corte Constitucional. Sentencia C-241/11. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-241-11.htm>
- Corte Constitucional EXPEDIENTE RE-238. Disponible en: [https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/ConsultaC/proceso.php?proceso=11&campo=rad\\_asunto&date3=1992-01-01&date4=2020-05-06&todos=%25&palabra=444](https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/ConsultaC/proceso.php?proceso=11&campo=rad_asunto&date3=1992-01-01&date4=2020-05-06&todos=%25&palabra=444)
- Luis Carlos Reyes (2020). Covid-19: Cuando la economía está en coma inducido. Disponible en: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/covid-19-cuando-la-economia-esta-en-coma-inducido/> el 21 de abril de 2020.
- Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora (2020). Impactos y Financiación de Medidas Socio-económicas de Emergencia relacionadas con la Pandemia del COVID-19 en Colombia. Bogotá, abril 6 de 2020.
- Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora (2020). “Una nota reflexiva sobre la caída de ingresos tributarios, el ajuste presupuestal, la financiación y políticas activas del Estado ante la crisis de la pandemia del COVID-19 en Colombia del junio 20 de 2020”.
- Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2020-2021). La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia. “Análisis sobre la transparencia en la disposición y destinación de los recursos públicos destinados a atender la Emergencia sanitaria causada por la pandemia del COVID – Informes.
- Partido Alianza Verde (2020). Pronunciamiento de la bancada de Senado del Partido Alianza Verde sobre el informe motivado presentado al Congreso por el Gobierno nacional, sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas en el marco de la emergencia. Bogotá, julio de 2020.

### **ANEXO: Exposición de motivos - Conflicto de Intereses (Artículo 291 Ley 5 de 1992)**

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

*El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.<sup>a</sup> de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos.[...]»2 .*

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación a la creación de medidas tendientes a la divulgación proactiva de la información y a la entrega de un plan detallado del uso de los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias, dado que son derechos en favor del interés general y en ese sentido el principio de la divulgación proactiva de la información, es un principio clave para construir confianza en estos momentos de crisis que en



ninguna instancia genera un conflicto de intereses del Congresista con el Proyecto, en tanto se funda en el principio de la transparencia.