8 DE ABRIL DE 2020

RECOMENDACIONES PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS FISCALES PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA DEL COVID19

Presentado por:

akubadaura
comunidad de juristas

Justicia Económica
y Redistributiva

Recomendaciones para la asignación de recursos fiscales para los pueblos Indígenas
en el marco de la Emergencia del COVID19

Este documento recoge una serie de diálogos, recomendaciones y propuestas realizadas por la Comunidad de Juristas Akubadaura, con miras a fortalecer la capacidad de las autoridades indígenas para hacer frente en sus territorios a los embates de la pandemia ocasionada por el COVID-19. El documento se centra, específicamente, en las disposiciones relacionadas con la asignación adecuada y suficiente de recursos públicos, de manera que los pueblos indígenas puedan contar con medios pertinentes para fortalecer las acciones de protección, promoción y prevención de la salud de esta población, así como fortalecer sus capacidades para la atención humanitaria durante la pandemia, y la reactivación económica y social posterior.

Este documento fue realizado por el grupo técnico de la línea de acción denominada Justicia Económica y Redistributiva, Akubadaura, orientada a generar análisis económicos, mecanismos y propuestas que contribuyan a la definición de presupuestos públicos adecuados a la garantía de los derechos de los pueblos indígenas.

Introducción

Los pueblos indígenas resultan ser parte de los segmentos poblacionales más afectados ante las consecuencias de la actual pandemia, tanto por el riesgo de que el contagio tenga consecuencias catastróficas en sus condiciones demográficas y de salud, como por las diversas afectaciones que las medidas de confinamiento pueden tener, sobre las ya difíciles condiciones alimentarias, sociales y económicas en que usualmente viven estas poblaciones.

Es de precisar que, según la Corte Constitucional, cerca del 30% de estos pueblos se encuentra en riesgo de extinción física y cultural, muchos de ellos con poblaciones de menos de mil sobrevivientes. La pandemia para estos pueblos podría significar, simplemente, su desaparición.

Con todo, los pueblos indígenas en la mayoría de localidades del país se han organizado alrededor de sus autoridades para ejercer control territorial en uso de la autonomía y el gobierno propio que la Constitución Política les consagra, tratando por un lado de minimizar las probabilidades de contagio por la vía externa a sus comunidades, y llevando a cabo acciones de prevención y promoción, con base en las recomendaciones que han emanado de los organismos de salud pública.

Como ocurre con la población mayoritaria, la efectividad de dichas acciones depende no solamente de la voluntad de las comunidades y de la pro-actividad de sus autoridades, sino de la capacidad que el Estado tenga para coordinar acciones en los distintos niveles

(nacional, departamental, local) y, muy especialmente, de **la disponibilidad adecuada, suficiente y oportuna de los recursos necesarios** para llevarlas a cabo, con la amplitud y celeridad que una emergencia sanitaria requiere.

No obstante, entre todas las expresiones institucionales de gobierno en el territorio nacional, los cabildos, asociaciones de cabildos y otros organismos de gobierno propio de los pueblos indígenas resultan ser, justamente, las peor ubicadas en términos del acceso a los recursos que se necesitan para enfrentar la emergencia sanitaria. Esto ocurre, en buena medida, debido al incipiente desarrollo de la normatividad vigente en el país, para regular el carácter de entidad territorial que la Constitución les confiere a los resguardos (y otros territorios indígenas), ello impide que las autoridades propias puedan acceder de primera mano a los recursos públicos que la misma Constitución, la Ley y las políticas públicas les asignan.

En la mayoría de fuentes de recursos públicos, los cabildos y resguardos quedan sometidos a diversos tipos de intermediación, y a criterios de focalización inconsultos, sin la incorporación del enfoque diferencial que, como consecuencia, les dejan en último lugar frente a la distribución de las partidas dirigidas a financiar la política pública.

Esta situación, que ya corresponde a un estado de cosas grave, y objetable en tiempos de normalidad, resulta completamente inaceptable en tiempo de crisis sanitaria, puesto que lo que está en juego es la pervivencia de los pueblos indígenas, muchos de los cuales han sido explícitamente declarados en peligro de extinción física por las sentencias y autos de la Corte Constitucional.

Como tal, nos permitimos reiterar la necesidad de una asignación prioritaria de recursos para que las autoridades indígenas y sus comunidades puedan contar con medios adecuados para llevar a cabo, en coordinación con las autoridades municipales, departamentales y nacionales, las acciones de protección que requiere la emergencia sanitaria. Por ello, y habida cuenta de las facultades especiales que la Emergencia Económica, Social y Ecológica le confiere al ejecutivo (Decreto 417 del 17 de marzo de 2020), estamos alertando la necesidad de considerar y dar curso, en diálogo estrecho con las autoridades de los Pueblos Indígenas, las siguientes medidas, también de carácter urgente, para proteger a los pueblos indígenas de los enormes riesgos que les plantea la pandemia.

Recomendaciones a tener en cuenta para la incorporación de propuestas de los pueblos indígenas en el presupuesto público respecto al tratamiento de la pandemia del COVID-19

ü 1. Recursos de la Partida Especial para Resguardos Indígenas del Sistema General de Participaciones -SGP-:

Los pueblos indígenas tienen derecho a una partida proveniente del Sistema General de Participaciones, que está dirigida a financiar inversiones para la mejora de la condición de vida de los habitantes en sus respectivos resguardos. Dicha partida corresponde a un 0,52 de todo el SGP, que para el año 2021 está proyectado en 43,8 billones de pesos. Esto significa que durante la vigencia se deben girar estos recursos a los respectivos municipios o resguardos directamente para su ejecución. En el país, hasta la fecha, para manejar directamente estos recursos, solamente hay certificados 10 resguardos, los demás deben recibirlos por intermedio de las administraciones municipales.

De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación -DNP, para el 2020 ya fueron asignadas las primeras cinco doceavas de esta partida, y debieron ser giradas a municipios o a los 10 resguardos autorizados para la administración directa. Se trata, según el documento 42/2020 de Distribución del SGP, de cerca de 91 mil millones de pesos, la mayoría de los cuales deben estar ya en las cuentas de las administraciones municipales.

Con miras a disponibilizar estos recursos para que las autoridades puedan llevar a cabo las medidas correspondientes frente a la pandemia, se propone:

> ***Que el DNP en interlocución con la Mesa de Concertación para los Pueblos y Organizaciones indígenas -MPC, conciba y promulgue una circular orientando a las administraciones municipales para que establezcan los mecanismos más expeditos que permitan que estos recursos sean transferidos de inmediato a los resguardos y puedan ser invertidos cuanto antes en las soluciones gestionadas por las autoridades para la emergencia sanitaria.***

ü 2. Recursos del SGP para financiar el SISPI y el SEIP en la situación de Emergencia Sanitaria.

En el mismo sentido que el punto anterior, es necesario que el DNP en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, oriente a las entidades territoriales para garantizar la disponibilidad y traslado de los recursos que van dirigidos a la implementación de las acciones ligadas al sostenimiento de los Sistemas de Salud y Educación Indígenas Propios (SISPI y SEIP, respectivamente). En tiempos de normalidad estos sistemas reciben recursos para convenios de administración de la educación y recursos dirigidos a las EPS indígenas, entre otras asignaciones.

Para las administraciones territoriales se propone que:

> ***Adopten orientaciones claras que les permita usar recursos para garantizar que los sistemas propios, y las acciones de educación y salud que amerita la actual emergencia, se lleven a cabo en concertación con las autoridades indígenas en cada territorio y que, se transfieran los recursos que sean necesarios para la atención de estos procesos, con toda celeridad y de acuerdo a las medidas de la contingencia.***

ü 3. Recursos del Sistema General de Regalías (SGR) para los Pueblos Indígenas en la Emergencia

El Decreto 513 de 2020, promulgado por el Ejecutivo en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, establece medidas relacionadas con la forma en que se asignan los recursos del Sistema General de Regalías, en particular, sobre el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con estos recursos. Al respecto, se les envía un mensaje claro a las entidades territoriales sobre la labor de mitigar la problemática ligada a la emergencia, usando los recursos de las Asignaciones Directas y del Fondo de Compensación Regional.

En este sentido, el decreto orienta mayor flexibilidad en cada uno de los procedimientos administrativos relativos a los proyectos que tengan por objeto atender las situaciones derivadas de la emergencia, relativos a la formulación y presentación, la viabilización y registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, la priorización y aprobación, así como la ejecución.

Como tal, las entidades territoriales podrán, mediante acto administrativo, liberar los recursos de proyectos de inversión financiados con montos provenientes de las Asignaciones Directas o del 40% del Fondo de Compensación Regional. Igualmente, se le impone celeridad a los trámites de verificación, priorización y aprobación por parte de las secretarías técnicas de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD.

Las entidades territoriales podrán presentar proyectos ligados a las acciones necesarias para la atención humanitaria o de emergencia, así como conjurar o evitar el agravamiento, e impedir la profundización de sus efectos. Sólo se podrán financiar inversiones, en este sentido, que impliquen 1) atención en salud y protección social; 2) agricultura y desarrollo rural; 3) suministro de alimentos y recurso hídrico; y 4) asistencia alimentaria.

Los proyectos de inversión a los que se refiere este artículo serán presentados por los representantes legales de los departamentos y municipios ante los OCAD correspondientes, de conformidad con las competencias de cada uno de los sectores de inversión, pero se precisa ir más allá.

En el caso de los pueblos indígenas, de existir una orientación explícita para garantizar que los proyectos sean presentados directamente por los Resguardos Indígenas, y se disponga del acompañamiento técnico que se precisa para su estructuración inmediata.

Igualmente, para el caso del Fondo de Ciencia y Tecnología e Innovación del SGR, para el que se orienta que las convocatorias públicas abiertas puedan aprobar aquellas iniciativas encaminadas a proyectos en el marco de la emergencia, con gran prioridad en el sector salud, se deben incluir disposiciones que vayan en la vía de promover soluciones para la problemáticas específicas que aquejan territorios, contextos y comunidades indígenas.

Esta fuente de recursos resulta de la mayor importancia para los pueblos indígenas en la situación actual, toda vez que según las disposiciones que orientan el SGR, al menos un 3% de las regalías directas en los principales municipios productores, deben estar dirigidas a financiar proyectos en los territorios indígenas, y hasta un 7% de los fondos de compensación, deben ser dirigidos a estos grupos étnicos. Si bien estos montos son insuficientes, ni siquiera en tiempos de normalidad han sido objeto de estricto cumplimiento. Igualmente, es importante considerar que no todas las comunidades tienen los equipos técnicos y humanos para estructurar y presentar proyectos de inversión con la celeridad que implican estos momentos de emergencia.

En particular, el decreto nuevamente adscribe mayores facultades y condiciones de flexibilidad a las entidades territoriales municipales y departamentales, lo que está bien, pero desconoce por completo a las autoridades ancestrales para poder definir sus propuestas en el marco de su autonomía, dejando las decisiones a sujeción de decisiones de organismos donde no cuentan con voto, y a donde, para poder llegar, deben ostentar capacidades técnicas que no tienen disponibles. Hay que recordar que el monto de recursos provenientes de las Asignaciones Directas y el Fondo de Compensación Regional del 40%, asciende a cerca de un billón y medio de pesos, y es indispensable que los pueblos indígenas puedan participar de estos recursos para atender las problemáticas ligadas a la crisis sanitaria.

Por ello se propone:

Incluir de manera clara el enfoque diferencial en las disposiciones relativas al Decreto 513 de marzo de 2020, de manera que se permita y facilite directamente a los pueblos indígenas la presentación de estos proyectos en el marco de la emergencia, y al DNP se le oriente la tarea de acompañamiento para la estructuración de los mismos, función que de hecho ya tiene.

En este sentido, generar todas la condiciones necesarias de acompañamiento para viabilizar técnicamente aquellos proyectos que hayan sido presentados directamente por las autoridades ancestrales y que, por alguna razón técnica, han sido previamente devueltos a revisión en los OCAD, y que están relacionados con los sectores y soluciones priorizadas por la emergencia sanitaria.

Aprobar de manera inmediata aquellos proyectos que están pendientes de aprobación, y que cumplan con las características ya señaladas por el decreto relativo a las condiciones de emergencia.

Es necesario que se expida una norma en el marco de la Emergencia, que garantice que una parte importante de los recursos del Sistema General de Regalías, financien proyectos en los más de 800 resguardos indígenas del país y los cerca de 543 mil hogares que allí habitan.

ü 4. Compensación por devolución del IVA a población indígena para mitigar los impactos sociales de la emergencia.

En días pasados el Gobierno Nacional anunció que iniciaba la implementación del programa de compensación del IVA a las familias más pobres y vulnerables del país. Ese esquema, que implica la devolución de cerca de setenta y cinco mil pesos ($ 75.000) por hogar seleccionado cada dos meses, tiene el fin de mitigar el impacto regresivo del cobro del impuesto al valor agregado (IVA) en los hogares más pobres del país, buscando generar cierto impacto en términos de mayor equidad del sistema tributario. A pesar de los esfuerzos por dejar bienes exentos, excluidos y con tarifas diferenciales, el IVA continúa siendo un impuesto altamente regresivo, en la medida en que su recaudo no es proporcional a la capacidad adquisitiva de los contribuyentes, e impacta de manera relativa, mucho más fuertemente a las familias de menores ingresos.

Para la focalización de esta compensación en 2020 se ha entendido por población vulnerable a los hogares en pobreza y pobreza extrema, y se han priorizado exclusivamente a las familias que hacen parte de dos programas asistenciales específicos ya existentes: Familias en Acción y Colombia Mayor. Para el 2021 la focalización se hará con la metodología Sisben IV y se incluirán nuevos programas o plataformas para la canalización de recursos. El programa pretende llegar a un millón de las familias más pobres de estos dos programas en este primer año, y a dos millones el siguiente.

El acceso a los recursos de la Compensación del IVA también debe incluir un enfoque diferencial, considerando, además, la doble situación de vulnerabilidad que padecen los pueblos indígenas, tanto por su marginación histórica y el aislamiento geográfico que han sufrido durante décadas, como por ser víctimas en sus territorios de los más profundos

embates de la violencia y la desigualdad. Precisamente, la mayor parte de aquellos indígenas que se encuentran en contextos de ciudad, lo han hecho como consecuencia del desplazamiento forzado. Todo ello debidamente constatado por múltiples sentencias y autos de la Corte Constitucional.

Para tener un orden de proporción, solamente en el ámbito de la Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC, se cuentan cerca de 543 mil hogares, correspondientes a 2.245.000 personas, de las cuales solamente 207.904 son parte del programa Familias en Acción, y alrededor de 45 mil son beneficiarios del programa Colombia Mayor, lo que deja automáticamente por fuera del espectro de la devolución del IVA a una importante proporción de los hogares, que se encuentran en territorios indígenas, sin contar con aquellos que se encuentran en ámbitos de ciudad.

Al DNP, bajo las facultades que le otorga el decreto 419/20, y como parte del enfoque diferencial, se le propone:

> ***Incluya de manera inmediata en la compensación por el IVA a la totalidad de los hogares indígenas beneficiarios de Familias en Acción y Colombia Mayor; y que, lo más pronto posible, haga lo mismo para el total de los hogares indígenas que se encuentran en los territorios o en ámbito de ciudad, y que pertenecen a los estratos más vulnerables de la población, que son la mayoría.***

Dicha ampliación progresiva de esta cobertura, no solamente es absolutamente necesaria para paliar los efectos socioeconómicos del aislamiento, sino totalmente viable en términos jurídicos, toda vez que el decreto reglamentario pertinente le asigna al DNP la facultad de incluir nuevos criterios de focalización para la compensación. En términos económicos, dicha asignación también es viable en el marco de los recursos que se han adicionado al presupuesto con motivo de la emergencia, de manera que existen fondos disponibles suficientes para lograr este objetivo.

Si se trata de profundizar la equidad de los tributos, la población indígena debería estar en cabeza de la lista de los objetivos de progresividad, puesto que todos los estudios muestran que se encuentran en peor situación relativa respecto a los principales indicadores socio-económicos y que, no obstante, hacen parte de la base tributaria que es gravada por la vía de impuestos al consumo, caso del IVA.

ü 5. Inmediata incorporación del enfoque diferencial a todas las medidas administrativas que han sido promulgadas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Desde que fue decretada la Emergencia, el Gobierno Nacional ha promulgado más de dos decenas de decretos, muchos de los cuales, como los que aquí se han comentado, asignan nuevas facultades, relajan competencias, dirigen recursos, establecen medidas de

distinta índole. Es absolutamente necesario que aquellas medidas que tengan impactos sobre los pueblos indígenas, surtan un proceso de concertación previa con las autoridades indígenas y sus organizaciones, particularmente con la Mesa Permanente de Concertación, donde se encuentran representadas las cinco organizaciones nacionales de los pueblos indígenas.

Así sean medidas en el marco de una Emergencia manifiesta, como la actual, deben incluir el enfoque diferencial con miras a garantizar los derechos de los pueblos indígenas, constitucionalmente reconocidos y, sobre todo, a garantizar que los pueblos indígenas, como resultado de las disposiciones, no queden ubicados, nuevamente, en una situación de desventaja frente al resto de la población mayoritaria.

Especial consideración al respecto deben tener los decretos, resoluciones, circulares y cualquier tipo de acto administrativo dirigido a crear, ampliar o modificar programas sociales, o bien, a permitir el acceso a recursos frescos o ya asignados para el tratamiento de la crisis.

El Gobierno habla de esfuerzos presupuestales cercanos a los 20 billones de pesos, pero no está claro en ninguna de las disposiciones emitidas, cómo esos recursos, de manera precisa y oportuna, van a ir a financiar las acciones que hoy están llevando a cabo, de manera valerosa y decidida, las autoridades tradicionales para mitigar la crisis en los territorios indígenas y, de esta manera, proteger la salud de sus comunidades.

Dirección: Lina Marcela Tobón Yagarí
Oficina de Comunicaciones Akubadaura
Teléfono:3002037484
Página web: www.akubadaura.org

@CJAkubadaura
Comunidad De Juristas Akubadaura
Akubadaura Juristas
@CJAkubadaura

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.