

Documento Conpes

3704

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

**GARANTÍA DE LA NACIÓN A LA CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE
COMUNICACIONES -CAPRECOM – POR UN PERIODO MAXIMO DE UN AÑO PARA
CONTRATAR OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO INTERNO CON LA BANCA
COMERCIAL HASTA POR \$120.000 MILLONES, DESTINADOS AL PAGO DE
OBLIGACIONES A FAVOR DE PROVEEDORES Y PRESTADORES DE BIENES Y
SERVICIOS DE SALUD.**

Departamento Nacional de Planeación – SC-DDS
Ministerio de la Protección Social
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá D.C., 14 de Julio de 2011

Resumen

El presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, el concepto favorable para el otorgamiento de la garantía de la Nación a la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM – por un periodo máximo de un año, a una operación de crédito público interno con la Banca Comercial hasta por \$120.000 millones y el cual se destinará al pago de obligaciones a favor de proveedores y prestadores de bienes y servicios de salud.

Teniendo en cuenta la difícil situación de liquidez por la que atraviesa CAPRECOM, no ha sido posible que la Banca Comercial le otorgue el empréstito con garantía directa de la Entidad. En este sentido, a través de la garantía soberana CAPRECOM podrá acceder a recursos de crédito, que aliviarían la situación de flujo de caja que actualmente tiene la compañía, permitiendo atender las obligaciones que la entidad tiene con los proveedores y prestadores de bienes y servicios de salud. Lo anterior, con base en los estudios efectuados por CAPRECOM, permitirá reactivar el funcionamiento normal y corriente de la entidad.

Clasificación: L221

Palabras Claves: Caprecom, Garantía, Crédito Interno, Proveedores, Servicios de Salud.

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	4
II. ANTECEDENTES.....	4
A. Problemática	5
III. DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN	10
A. Objetivo	10
B. Justificación	11
IV. FINANCIAMIENTO	11
A. La operación de Empréstito	11
B. Crédito De Presupuesto	12
V. RECOMENDACIONES	12

I. INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo establecido en el Parágrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y por el artículo 24 del Decreto 2681 de 1993, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, el concepto favorable para que la Nación pueda otorgar la Garantía de pago a la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM – por un periodo máximo de un año, para la operación de crédito público interno que proyecta contratar con la banca comercial hasta por la suma de \$120.000 millones, destinados al pago de obligaciones a favor de proveedores y prestadores de bienes y servicios de salud de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM –.

La Garantía cumple los requisitos exigidos en el artículo 40 del Decreto 2681 de 1993 en cuanto a la adecuación a la política del Estado en temas de crédito público y de conformidad con el programa macroeconómico y el plan financiero aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES y el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS.

II. ANTECEDENTES

La Caja de Previsión Social de Comunicaciones “CAPRECOM” fue creada mediante la Ley 82 de 1912 como Establecimiento Público con el nombre de “*Caja de Auxilios en los Ramos Postal y Telegráfico*”, y posteriormente fue transformada en Empresa Industrial y Comercial del Estado a través de la Ley 314 de 1996. Con ello, la Caja logró una mayor autonomía administrativa y financiera y un patrimonio independiente. A su vez, su régimen presupuestal y de personal pasó a ser similar al de las empresas de esta clase.

Actualmente la Caja de Previsión Social de Comunicaciones “CAPRECOM” opera como Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado (EPS) e Institución Prestadora de Salud (IPS), acorde con lo establecido en la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios, ofreciendo a sus afiliados el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado (POS-S). Adicionalmente, la

Caja opera como Administradora del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, conforme a la misma Ley, para aquellas personas que estaban afiliadas al 31 de marzo de 1994.

La EPS CAPRECOM actualmente atiende a cerca de 3.050.000 afiliados lo que corresponde al 14% del total del régimen subsidiado, y hace presencia en 811 municipios distribuidos en los 32 departamentos, atendiendo a la población más pobre y vulnerable, lo que la constituye en soporte importante para el Gobierno Nacional en su meta de universalización del aseguramiento y acceso a la salud. Por otro lado, tiene contratadas 1.144 IPS de primer nivel que se constituyen en la puerta de entrada al sistema de seguridad social en salud. Adicional a esto, conforme a Ley 1122 de 2007 atiende población especial, como lo son, los desplazados, reinsertados, indígenas y población a cargo del ICBF.

A. Problemática

Con la expedición del Decreto 1024 de 2009, CAPRECOM recibió a la población del municipio de Medellín que había dejado la CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR CONFENALCO ANTIOQUIA, situación que ocasionó un desbalance entre los ingresos y gastos del negocio, llevando a CAPRECOM a registrar pérdidas por \$90.229 millones durante los años 2009, 2010 y parte de 2011. De acuerdo con la Gerencia de CAPRECOM, entre las causas que derivaron en esta situación está el hecho que la contratación realizada en la ciudad de Medellín, para servicios de mediana y alta complejidad durante este período, fue realizada a tarifas SOAT vigentes tanto con IPS públicas como privadas, ya que en la ciudad existía una posición dominante de la red prestadora.

Con relación al primer nivel, éste fue contratado con METROSALUD, IPS que registró un promedio de contratación en ese periodo del 54.44%¹. Al comparar con el promedio nacional del mismo año referido por CAPRECOM (45%), la misma se situó 9 puntos por encima del valor de la UPC para dicho nivel de complejidad. Según la EPS, se registró un bajo grado de resolución en la atención, que derivó en un mayor número de atenciones de segundo y tercer nivel, incrementando el gasto médico.

Por otro lado, según CAPRECOM, al ser Medellín una de las ciudades capitales más grandes del país, en ella se encuentra una gran oferta de servicios, por lo cual las IPS inducen a una mayor demanda para su población, registrando un gasto en servicios de salud de tercer nivel del 55.63%, cifra por encima del promedio nacional, la cual se situó en 22%.

Adicionalmente, de acuerdo a la información de CAPRECOM, la población de Medellín realiza una utilización de las actividades NO POS del 24.72%, lo cual indica un alto porcentaje de atención vía tutelas, en comparación con el 6,2% registrado a nivel nacional.

Ante esta situación, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2969 de 2010, para permitir el retiro de CAPRECOM como asegurador del municipio de Medellín y evitar la acumulación recurrente de pérdidas y su efecto negativo sobre el flujo de caja de la entidad.

Por otro lado, y en virtud de las Sentencias de la Corte Constitucional T-606 y T-607 del año 1998 que ordenaron al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC iniciar los trámites administrativos, presupuestales y de contratación indispensables para constituir o convenir un Sistema de Seguridad Social en Salud que garantizara la atención a la población reclusa del país, se suscribió entre el INPEC y CAPRECOM el contrato de aseguramiento No. 1172 de fecha 22 de julio de 2009, encontrándose dentro de sus obligaciones el aseguramiento y la prestación del servicio de salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios.

¹ Esto indica que por cada peso de UPC que se recibe se destinaba 54.44 centavos para atender el primer nivel de complejidad. Esta proporción está por encima del promedio nacional.

A fin de garantizar el acceso a la prestación de los servicios de salud de manera integral, la atención se presta bajo un modelo de prestación de servicios de salud con personal 24 horas en aquellos centros con más de 2.000 internos; en otros con menos de 500 internos, la atención se realiza mediante la contratación de un auxiliar de enfermería, un médico y un odontólogo por 2 o 4 horas, lo cual corresponde al 58% de los establecimientos donde se concentra el 90% de la población. El resto de los establecimientos que cuenta con población menor de 500 internos, recibe atención mediante jornadas de salud y/o a través de la red de CAPRECOM.

Según CAPRECOM, el contrato estableció un periodo de transición para la implementación del aseguramiento de la población reclusa, durante el cual se reconocería por los primeros noventa días una población base de 55.000 internos y un valor a pagar con base en la UPC-S diferencial para los subsidios plenos en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla y sus conurbados. Durante este período debería depurarse la base de datos de la población reclusa del INPEC y a partir del cuarto mes el INPEC pagaría sobre el número de internos que resultase a cargo del mismo, según dicha base de datos y la normatividad vigente.

No obstante lo anterior, en el siguiente cuadro puede observarse la relación entre la población contratada frente a la población realmente asegurada:

Cuadro No. 1. Población Reclusa Contratada y Población Asegurada por período – Contrato CAPRECOM –INPEC, 2009 – 2010.

			POBLACIÓN CONTRATADA		POBLACIÓN REALMENTE ASEGURADA	
AÑO	MES	DIAS CUBIERTOS	POBLACIÓN CONTRATADA	UPC-S DIARIA	POBLACIÓN REALMENTE ASEGURADA	UPC-S DIARIA
2009	Julio	4	55.000	799,32	68.165	799,32
2009	Agosto	31	55.000	799,32	68.864	799,32
2009	septiembre	30	55.000	799,32	69.285	799,32
2009	Octubre	31	55.000	821,06	69.709	821,06
2009	noviembre	30	55.000	821,06	70.335	821,06
2009	diciembre	31	55.000	821,06	71.713	821,06
2010	Enero	31	55.000	865,16	70.396	865,16
2010	Febrero	28	55.000	865,16	70.740	865,16
2010	Marzo	31	55.000	865,16	72.052	865,16
2010	Abril	30	55.000	865,16	73.055	865,16
2010	Mayo	31	55.000	865,16	73.034	865,16
2010	Junio	30	55.000	865,16	74.093	865,16

Fuente: CAPRECOM.

Como se observa en la tabla anterior, existe una diferencia entre la población asegurada y la población contratada, diferencia que implica que CAPRECOM ha dejado de percibir ingresos por este concepto, lo que incide en la viabilidad de su operación y el flujo de caja del proyecto. De esta manera, la entidad reporta, con corte a marzo de 2011, pérdidas del orden de \$15.923

millones durante el año. Dicha situación ha llevado a revisar y ajustar el contrato de acuerdo con la población, tarifas y factores que generaron dicha pérdida.

De esta manera, la entidad refiere, entre estas dos operaciones, la de Medellín y la del INPEC, un deterioro en sus resultados de \$106.152 millones.

Otro tema estructural es la falta de flujo de caja desde los municipios a los cuales CAPRECOM les presta el servicio de salud bajo el esquema de funcionamiento del Régimen Subsidiado previo a la reglamentación de la ley 1438 de 2011. Según la entidad, la cartera de la compañía que corresponde a las Entidades Territoriales, asciende al 31 de marzo de 2011 a \$ 245.955 millones. De este total, \$ 160.818 millones corresponden a la vigencia actual y el saldo, \$ 85.137 millones, a vigencias pasadas, dentro de las cuales existen contratos sin liquidar que ascienden a la suma de \$ 24.983 millones. Esta situación de cartera afecta el flujo de caja de la empresa y no permite atender obligaciones que se tienen con proveedores.

Es importante resaltar que los inconvenientes financieros evidenciados en los últimos años se asocian a situaciones como el elevado incremento en la demanda de prestaciones por servicios NO POS y un deterioro en el flujo de recursos, que inciden en la operación de la entidad y al Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS. Ahora bien, cabe resaltar que dicha problemática se trató de manejar adoptando medidas amparadas en la declaración del Estado de Emergencia Social (Decreto 4975 de 2009), en donde se buscaba la racionalización de la demanda por prestaciones NO POS, liberación de recursos para permitir reducción de deudas acumuladas mejorar el flujo de recursos en el sistema, entre otros, lo cual sin embargo fue declarado inexecutable e impidió controlar los problemas enumerados.

Dada la compleja situación de la entidad, algunos de los proveedores afectados han acudido al cobro jurídico de cartera que tienen con CAPRECOM, lo cual, según la entidad, ha generado un incremento de los embargos, que a mayo 31 de 2011, suman \$ 102.059 millones (Régimen Subsidiado)².

Como consecuencia de las pérdidas generadas por los negocios que CAPRECOM ha tenido que asumir, la falta de flujo de caja y los embargos que está enfrentando la compañía, la empresa demanda urgentemente recursos para cumplir adecuadamente con sus obligaciones y permitir su operación de manera normal.

III. DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN

A. Objetivo

De acuerdo al requerimiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las normas legales vigentes, con el otorgamiento de la garantía de la Nación, CAPRECOM podrá acceder a recursos de crédito interno hasta por \$120.000 millones, con el objetivo de aliviar la situación de flujo de caja que actualmente tiene la compañía, permitiéndole así atender las obligaciones que la entidad tiene con los proveedores y prestadores de los bienes y servicios de salud. Lo anterior, de acuerdo con los estudios efectuados por CAPRECOM, permitirá reactivar su funcionamiento normal y corriente.

² Dentro de los proveedores afectados se destacan el Hospital Departamental de Sabanalarga, , Fundación Hospitalaria San Vicente de Paul de Medellín, Ese Carmen Emilia Ospina, Hospital Hernando Moncaleano, Hospital Universitario Erasmo Meoz de Cúcuta y el Hospital Federico Lleras Acosta de Ibagué.

B. Justificación

De acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la figura de un encargo fiduciario, en la que se desembolsen los recursos del crédito asegura que los mismos serán destinados única y exclusivamente para el pago de obligaciones que CAPRECOM tiene con los diferentes proveedores y prestadores de bienes y servicios de salud, asignando la siguiente prioridad: a la RED PÚBLICA un 60% de los recursos, a las IPS privadas un 37%, al pago de obligaciones con otros proveedores de bienes y servicios de salud el 3%.

Así, según CAPRECOM, la entidad estaría en capacidad de negociar tarifas más favorables, acuerdos de descuentos y contratación de red de servicios para cubrir el aseguramiento de toda la población del régimen subsidiado. De esta manera se atenderían proveedores que han acudido a demandas y generado embargos, los dineros de los embargos vuelven a circular en la operación del negocio y se reactivaría el funcionamiento corriente de CAPRECOM.

Adicionalmente, se normalizaría el funcionamiento de la red de quienes han dejado de prestar sus servicios, las nóminas quedarían al día generando un mejor ambiente de atención, el número de tutelas disminuiría porque se cuenta con los recursos para atender oportunamente a los afiliados que requieran un tratamiento especial, el costo de tarifas se normalizaría y disminuiría y la administración se concentraría más en lo misional que en la problemática financiera de la compañía.

IV. FINANCIAMIENTO

A. La operación de Empréstito con la Banca Comercial

La operación de empréstito será un Bullet, es decir, el pago a capital se hará en el último día de la duración del crédito. Los recursos para realizar el pago a capital provendrán de un crédito que otorgará la Nación y que se incluirá en el Presupuesto General de la Nación para el

año 2012 tal como se evidencia en el oficio 17793 del 24 de junio de 2011 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Anexo), sin perjuicio de que se pueda hacer un prepago antes de su vencimiento. Entre tanto, el servicio de los intereses será asumido directamente por CAPRECOM, con recursos provenientes del giro directo de su negocio.

Condiciones Indicativas del Crédito con la Banca Comercial

- a. Monto del Empréstito: hasta por la suma de \$ 120.000.000.000.
- b. Tasa de Interés: máxima DTF + 2.5%
- c. Moneda: Peso Colombiano.
- d. Periodo de Gracia: Será un crédito Bullet a capital y los Intereses se pagarán mensualmente por CAPRECOM con los recursos del giro directo de sus negocios.

B. Crédito De Presupuesto

El crédito de Presupuesto que otorgará la Nación para el repago del capital durante los años 2011 y 2012, tendrá condiciones financieras lo suficientemente flexibles que le permitan a CAPRECOM cumplir adecuadamente con el servicio de la deuda y la debida prestación del servicio de salud, teniendo en cuenta su situación financiera y el correspondiente análisis por parte del MHCP.

V. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de la Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Emitir concepto favorable para que la Nación otorgue su garantía soberana por un periodo máximo de un año a la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -CAPRECOM – para la contratación de operaciones de crédito público interno con la banca comercial y/o banca de

fomento hasta por la suma de \$120,000 millones, recursos que se destinarán al pago de obligaciones a favor de proveedores y prestadores de bienes y servicios de salud.

2. Solicitar a la Caja de Previsión Social de Comunicaciones –CAPRECOM:

- a) Constituir las contragarantías adecuadas a favor de la Nación de manera que se cumpla a satisfacción con la reglamentación fijada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el otorgamiento de las mismas.
- b) Adelantar las gestiones administrativas, financieras y jurídicas a que haya lugar para resolver las situaciones generadas por los negocios que CAPRECOM ha tenido que asumir, la falta de flujo de caja y los embargos que está enfrentando la compañía.
- c) Realizar los desembolsos de los recursos de Empréstito que contrate Caprecom con garantía de la Nación, a un Encargo Fiduciario que se constituya por la entidad para efectos de que se efectúen los giros directamente a los beneficiarios.
- d) Demostrar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que se efectuaron los ajustes presupuestales correspondientes.

3. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluir en el Presupuesto General de la Nación para los años 2011 y 2012, una partida por valor hasta de \$120.000 millones que le permita otorgar un Crédito de Presupuesto en condiciones financieras lo suficientemente flexibles que le permitan a CAPRECOM el pago de capital del crédito de que trata el numeral 1 del presente título y cumplir adecuadamente con el servicio de la deuda y la debida prestación del servicio de salud.

4. La Nación –MHCP y MPS deberá celebrar con CAPRECOM un Convenio de Desempeño, en donde se establezcan compromisos y metas a los que se obliga CAPRECOM, con el fin de reactivar el funcionamiento normal y corriente de la entidad

5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, elaborar con base en la información consignada en el Sistema de Seguimiento a Documentos Conpes – Sisconpes – un reporte de seguimiento del documento con los siguientes cortes:

Primer corte : 15/12/2011

Segundo corte: 15/06/2012