

REPÚBLICA DE COLOMBIA

C O N F I S

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL

**SOLICITUD AVAL FISCAL PARA PROYECTO “MEJORAMIENTO DE LA
CAPACIDAD INSTALADA ASOCIADA A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE
SALUD NACIONAL”**

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

DOCUMENTO DGPPN No. 44 /2021
11 de noviembre de 2021

CIRCULACIÓN
MIEMBROS DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL

1. SOLICITUD

En desarrollo de lo dispuesto por la normatividad presupuestal vigente, en especial el Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado por el Decreto 111 de 1996, en los artículos 10 de la Ley 819 del 2003 y 2.8.1.7.1.2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Reglamentario único del Sector Hacienda y Crédito Público, se somete a consideración del CONFIS la solicitud de autorización de Aval Fiscal en el Presupuesto de Gastos de Inversión presentada por el Ministerio Salud y Protección Social, de acuerdo con el siguiente detalle:

Cuadro 1. Solicitud Aval fiscal Ministerio de Salud

SECCIÓN:	190101	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL - GESTION GENERAL
PROGRAMA:	1901	SALUD PÚBLICA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS
SUBPROGRAMA:	300	INTERSUBSECTORIAL SALUD
PROYECTO:	38	MEJORAMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTALADA ASOCIADA A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD NACIONAL

Cifras en millones de pesos

FUENTE	2022	2023
Nación	15.000	14.140

2. JUSTIFICACIÓN

2.1. ANTECEDENTES

En la región del Golfo de Morrosquillo, se configuran condiciones que hacen necesaria una intervención de política pública con un proyecto que permita mejorar el acceso a los servicios de salud a la población. En este caso, para el Hospital de Coveñas confluyen factores epidemiológicos, sociales, cambios demográficos y demandas crecientes en salud, así como restricciones en la oferta básica de servicios de salud en el municipio de Coveñas y especializados en todos los municipios del Golfo de Morrosquillo, por ausencia de infraestructura pública o recurso humano, a lo cual se suma la distancia que deben recorrer los habitantes de la región de cada uno de los municipios de la región del Golfo de Morrosquillo al centro de referencia de segundo nivel de complejidad. dichas situaciones condicionan el acceso de la población, a servicios de salud integral y resolutivo, más allá de la fragmentación que la división de niveles de atención podría conllevar.

La Subregión Golfo del Morrosquillo se ubica al norte del departamento, bordeada por las playas del Golfo de Morrosquillo y conformada por los municipios de Coveñas, Palmitos, Santiago de Tolú, Tolú Viejo y San Onofre, los cuales ocupan un área de 1.88G km² (18,2% del total departamental). Según el DANE (proyección 2020), la población de Coveñas es, en la cabecera municipal de 11.625 equivalente al 59,57% del total, y la población rural es de 7,891 equivalente a 40,43% para un total de 19.516 que equivale al 2,06% del departamento.

El municipio de Coveñas no cuenta con un hospital público o Empresa Social del Estado que le permita la atención de la población residente del municipio. La entidad existente hasta el año

2014 reportó desequilibrio presupuestal, toda vez que sus ingresos reconocidos no alcanzaron a cubrir los gastos comprometidos, lo que la llevó a que fuera clasificada en Riesgo financiero alto durante 4 años consecutivos. Aunado a lo anterior, no presentó Plan de Salvamento que junto a otros factores llevó a que en 2014 el Consejo Municipal de Coveñas expidiera el Acuerdo 006 de 2014, mediante el cual se le otorgaron facultades al señor Alcalde del Municipio para llevar a cabo la liquidación de la ESE Centro de Salud Coveñas para así buscar garantizar la prestación de servicios de salud de baja complejidad por medio de un operador privado, a lo que el Ministerio de Salud y Protección Social informa ¹

Par tal razón, desde el año 2015 la prestación de servicios en salud ha sido contratada con Operadores privados quienes prestan los servicios en la infraestructura pública existente (donde funcionaba el Centro de salud de Coveñas), sin el pleno cumplimiento de las condiciones físicas y técnicas. A lo anterior se suma la insuficiente capacidad de oferta de servicios de salud para atender a la población del municipio. demanda que se ha visto impactada por el crecimiento demográfico en Coveñas² así como el adquirido rol de centro turístico del Noroccidente de Colombia, lo que genera una gran afluencia de población flotante en fines de semana y temporadas vacacionales, que en conjunto producen un incremento notable de la demanda potencial de servicios de salud en el municipio.

Se informa que la población tiene, de manera ilimitada, servicios de partos, consulta de medicina general, de cirugía, odontología, terapias respiratorias, imágenes diagnósticas y laboratorio, servicios de mediana complejidad. Esta situación por afectar directamente a los habitantes de Coveñas, quienes deben desplazarse a Tolú, Sincelejo u otros destinos dependiendo la complejidad de atención que requieran para acceder a los servicios de salud, por lo que deben asumir costos variables entre \$30.000 y \$581.000. Algunas veces requieren atención que amerita remisiones hacia diferentes municipios del departamento de Sucre que exigen un tiempo promedio de desplazamiento superior a una hora, con un recorrido de alrededor de 50 Km o más, lo cual puede generar riesgo en la salud y vida del paciente por los tiempos de traslado a la institución de referencia. En el municipio de Coveñas se encuentran 22 prestadores de servicios de naturaleza privada. Su portafolio está concentrado en servicios ambulatorios de consulta externa y odontología, evidenciando deficiencia en servicios de hospitalización, urgencias y consulta especializada, al agrupar los servicios se puede observar:

Cuadro 2. Capacidad Instalada, Municipio de Coveñas 2024

GRUPO	CONCEPTO	CANTIDAD
Ambulancias	Básica	1
camas	Pediátrica	2
camas	Obstetricia	4
camas	Adultos	4

¹ Es importante aclarar que la ESE de COVEÑAS no presentó PSFF, por la que según oficio 2-2014- 018410 la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó a la Superintendencia de Salud para que tomaran las medidas pertinentes para el caso. En cumplimiento del fallo emanado del Tribunal Administrativo de Sucre, mediante el cual se declara la nulidad del Acuerdo de creación de la ESE Centro de Salud de Coveñas, el Concejo Municipal de Coveñas expidió el Acuerdo 006 de 2014, mediante el cual se le otorgan las facultades al señor Alcalde del Municipio para llevar a cabo la liquidación de la ESE

² La variación inter censal 2005 y 2018 fue del 17,2%, mientras que para el país fue de 12,5% [47], el municipio de Coveñas fue el que presentó el mayor crecimiento inter censal (61%). para Nos demás municipios estuvo menor al 40% [48]

GRUPO	CONCEPTO	CANTIDAD
Camillas	Observación adultos	9
Camillas	Observación pediátrica	2
Consultorios	Urgencias	3
Consultorios	Consulta Externa	5
Salas	Quirófano	1
Salas	Procedimientos	4
Salas	Parto	1

Fuente: Consulta REPS

2.2. OBJETO DE LA SOLICITUD

El Ministerio de Salud y Protección Social tras la articulación previa con la entidad territorial concurrente del proyecto (Departamentos de Sucre) solicita aval fiscal para la declaratoria de importancia estratégica por parte del CONPES del proyecto Mejoramiento de la capacidad instalada asociada a la prestación de Servicios de Salud Nacional que permita la construcción, equipamiento fijo y dotación del Hospital del Golfo de Morrosquillo en el municipio de Coveñas, departamento de Sucre con el propósito de contar con el cupo de vigencias futuras excepcionales que le permitan construir, equipar y dotar el mencionado hospital, de tal forma que se mejore la capacidad de prestación de los servicios de salud en el municipio de Coveñas.

En lo que refiere a la financiación, se informa que, de acuerdo con los antecedentes del proyecto, los compromisos suscritos entre los actores del orden nacional y los entes territoriales y en coherencia con el marco normativo, los recursos necesarios para la financiación del proyecto se obtendrán de partidas presupuestarias de la Nación. Para la construcción, la Gobernación y el municipio de Coveñas **se encuentran en adquisición predial**. En lo que se refiere a la financiación, teniendo en cuenta los insumos resultantes de la fase de prefactibilidad a Construcción, equipamiento fijo y dotación del Hospital del Golfo de Morrosquillo, se plantea definir su financiación mediante la figura de vigencias futuras excepcionales para los años 2022, 2023, las cuales se enmarcan en el proyecto C1901-0300-38 MEJORAMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTALADA ASOCIADA A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD NACIONAL” a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, así:

Cuadro 3. Recursos de Vigencias Futuras Aportes Nación
Cifras en pesos corrientes

NOMBRE DEL PROYECTO	VIGENCIA	VALOR
BPIN 2018011000036: MEJORAMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTALADA ASOCIADA A LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD NACIONAL	2022	\$15.000.000.0000
	2023	\$14.140.263.867
TOTAL		\$29.140.263.867

CIRCULACIÓN: MIEMBROS DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL

2.3. IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PROYECTO

El artículo 42 de la Ley 715 de 2001 asigna a la Nación, la dirección del Sector Salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio nacional, de acuerdo con la diversidad regional y el ejercicio de sus competencias, dentro de las cuales se encuentra la de impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión en materia de salud, con recursos diferentes a los del Sistema General de Participaciones.

En este sentido, la dirección del Sector Salud según el Decreto 4107 de 2011 se encuentra en potestad del Ministerio de Salud y Protección Social quien deberá“(…) formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades. (…)”

En línea con lo anterior, el Plan de Desarrollo Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” estableció de manera específica en el objetivo 4 “Lograr más infraestructura y dotación en salud, como soporte al acceso efectivo y la calidad” para todos los colombianos.

Teniendo en cuenta este marco legal, estratégico y normativo y, en particular, la necesidad regional, se presenta la propuesta para la Construcción, equipamiento fijo y dotación del Hospital del Golfo de Morrosquillo por un total de \$129.140.263.867 cuya distribución de costos sería la siguiente:

Cuadro 4. Distribución de los costos del proyecto

Cifras en pesos corrientes

CONCEPTO	VALOR
Construcción infraestructura Física del Hospital	\$ 23.127.537.639
(preliminares, estructuras , redes e instalaciones	
acabados obras exteriores	
Dotación Equipos Biomédicos	\$ 4.625.507.528
interventoría	\$ 1.387.218.700
Totales	\$ 29.140.263.867

Los estudios de preinversión de prefactibilidad disponibles a la fecha, permiten precisar el alcance del proyecto en que se mejorará la capacidad de prestación de los servicios de salud en el municipio de Coveñas que busca beneficiar a los habitantes del municipio e indirectamente a la población de los municipios de San Antero, Lorica, San Bernardo del Viento, Monitos, Tuchín, Coveñas, Toluvié, San Antonio de Palmito, San Onofre y Santiago de Tolú incluidos en el Pacto de Morrosquillo (que incluye : 1) Construcción del acueducto regional y soluciones de saneamiento básico. 2) Construcción del hospital regional. 3) Construcción y dotación estación de bomberos. 4) Prevención y mitigación de erosión costera) mediante la Construcción

y dotación del nuevo Hospital de Coveñas, así como a la población flotante.

Los estudios de prefactibilidad así como el análisis y cruce de información pública, aportan argumentos que sustentan desde diversos ámbitos la necesidad aquí planteada, de los cuales se destacan aspectos epidemiológicos y sociales, de oferta y demanda de servicios, accesibilidad, oportunidad, capacidad resolutive planteando así una demanda potencial y real de servicios de salud que sustentan de forma favorable el portafolio a ofertar por el Hospital de Coveñas.

Cuadro 5. Población beneficiaria

Entidad Territorial	Población	Observación
Coveñas	19.516	Población directamente beneficiaria del proyecto
Población de los municipios de Tolu Viejo, San Onofre, Santiago de Tolú, San Antonio de Palmito	124.263	Podrán acceder a servicios de Consulta especializada y cirugía de mediana complejidad, de acuerdo a programación de jornadas por parte de la Entidad cabeza de red.
TOTAL	143.779	

En términos de la población beneficiaria, esta comprende los 19.516 habitantes del Municipio de Coveñas, en su mayoría -91,02%- perteneciente al régimen subsidiado, así como alrededor de 124.263 habitantes de los municipios de la región del Golfo de Morrosquillo, sin contar la población flotante de turistas que visitan el municipio en temporadas vacacionales.

En la actualidad, esta población recibe atención a través de prestadores privados con limitada capacidad incluso para el nivel primario, lo que además de implicar una atención fragmentada y sin integralidad, refleja una poca capacidad resolutive de la red, por lo que hay un alto número de remisiones desde los distintos Municipios de la subregión del golfo de Morrosquillo hacia la ciudad de Sincelejo. Estos desplazamientos exigen un tiempo promedio estimado desde Coveñas a Sincelejo de una hora y 11 minutos, a una distancia de 47 km por la vía Sincelejo-Palmito, y de 58 km por la Troncal del Caribe, generando riesgos para los pacientes en términos de la oportunidad de la atención y afectando de alguna forma el gasto de hogar en salud en razón de los costos incurridos en movilización. Para el año 2019, Coveñas reportó 90 remisiones correspondiente al 0.68% del total del Departamento de Sucre³.

Desde la perspectiva de necesidades en salud y de la demanda de servicios, estas van en aumento en razón del crecimiento exponencial de la población de Coveñas, que, aunada a las limitaciones en la capacidad para la prestación de servicios asociada a la ausencia de infraestructura física, han incidido sobre la oportunidad y el acceso de la atención, lo cual también ha traído afectaciones a los resultados de salud. De acuerdo con el análisis de la situación de salud (ASIS) de 2020 del Departamento de Sucre la tasa mortalidad perinatal 2018 está ubicada en 14.59, la tasa de mortalidad neonatal ubicada en 7.0 y la tasa de mortalidad infantil de 10.0: para el municipio de Coveñas se reporta tasa mortalidad perinatal 2018 de 7,3 y la tasa de mortalidad neonatal en 7,3 ubicándose estas por encima del reporte del

³ Informe CRUE SNS 2019.

departamento.

En síntesis, el proyecto de Construcción, equipamiento fijo y dotación del Hospital del Golfo de Morrosquillo en el municipio de Coveñas, departamento de Sucre es trascendental y tiene como objetivo procurar a la población del municipio de Coveñas y su zona de influencia la oportunidad de recibir servicios de salud que cumplan con estándares de calidad y oportunidad, desarrollados en una infraestructura física que cumpla a cabalidad con los estándares de habilitación vigentes y con las condiciones de infraestructura necesarias para el mejoramiento de la prestación del servicio salud.

3. IMPACTO FISCAL

Los montos del Aval Fiscal solicitado guardan consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente 2021-2032, y el Marco de Gasto de Mediano Plazo vigente 2021-2024 del sector salud, por lo cual no genera impacto fiscal adicional.

Cuadro 6. Distribución de recursos por vigencia y MGMP sector salud

Cifras en millones de pesos corrientes

NOMBRE DEL PROYECTO	VIGENCIA	CUPO DE GASTO	MGMP SECTOR SALUD Inversión
C- 1901-0300 0038 MEJORAMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTALADA ASOCIADA A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD NACIONAL	2022	15.000	1.069.950
	2023	14.140	1.115.798

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Es importante señalar que el CONFIS en su sesión del 14 de julio de 2021 otorgó Aval Fiscal al proyecto de la referencia por \$199.648 millones para 2022; \$200.939 millones para 2023 y \$199.3844 millones para 2024 y mediante Documento CONPES 4038 del 19 de julio de 2021 se declaró la importancia estratégica del Proyecto Mejoramiento de la Capacidad Instalada Asociada a la Prestación de Servicios de Salud Nacional para la construcción y dotación del Hospital Regional de alta complejidad Carolina Larrarte – Nuestra Señora de los Remedios en el Departamento de Risaralda, posteriormente se aprobaron las vigencias futuras por los montos señalados.

Así las cosas, con respecto al Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector, se observa una inflexibilidad del gasto así:

Cuadro 7. MGMP -Sector salud y protección social
Cifras en millones de pesos

	2022	2023	2024	2025
MGMP INVERSION	1.069.950	1.115.798	1.139.264	1.172.838
Nación	965.982	1.000.000	1.020.000	1.050.000
Propios	103.968	115.798	119.264	122.838
Inflexibilidades - Inversión	442.928	200.939	199.384	0
Aval fiscal	199.648	200.939	199.384	0
Otras VF	243.079	0	0	0
En trámite	200			
Cupo disponible sin Aval	627.023	914.859	939.880	1.172.838
Nación	523.054	799.061	820.616	1.050.000
Propios	103.968	115.798	119.264	122.838
SOLICITUD AVAL FISCAL H. Coveñas	15.000	14.140		
Cupo Disponible con Aval	612.023	900.719	939.880	1.172.838

Fuente: SIIF Reporte Vigencias Futuras aprobadas con corte a noviembre 8 de 2021

Las cifras de MGMP corresponden a las suministradas el 8 de noviembre de 2021 MGMP 2022 - 2025

Así las cosas, el aval fiscal solicitado para comprometer vigencias en este documento para 2022 y 2023 por \$15.000 millones y \$14.140 millones respectivamente, guarda consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo vigente del Sector Salud y Protección Social.

4. RECOMENDACIÓN

Se recomienda al Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS otorgar el aval fiscal para la continuar con el trámite de declaratoria de importancia estratégica del proyecto de inversión 'C-1901-0300-38 Mejoramiento de la Capacidad instalada asociada a la prestación de Servicios de Salud Nacional' que permita la Construcción, equipamiento fijo y dotación del Hospital del Golfo de Morrosquillo del Municipio de Coveñas, Departamento de Sucre.

CIRCULACIÓN: MIEMBROS DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL