

Documento Conpes

3288

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

**GARANTÍA DE LA NACIÓN A LA NUEVA EMPRESA DE SERVICIOS
PÚBLICOS QUE PRESTARÁ EL SERVICIO DE TELEFONÍA PÚBLICA
BÁSICA CONMUTADA -TPBC- EN BARRANQUILLA Y SU ÁREA
METROPOLITANA PARA LA OPERACIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO
INTERNO QUE PROYECTA CELEBRAR CON LA BANCA COMERCIAL
HASTA POR \$15.000 MILLONES**

DNP-DIES-STEL
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá D.C., 17 de Mayo 2004

INTRODUCCIÓN

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES- la solicitud de garantía de la Nación a la nueva empresa de servicios públicos que se conformará para prestar el servicio de telecomunicaciones en la zona atendida por la Empresa Distrital de Telecomunicaciones de Barranquilla -EDT- para una operación de crédito público interno que proyecta celebrar con la banca comercial hasta por \$15.000 millones.

La EDT está atravesando por una situación financiera crítica, debido a que es insolvente e ilíquida y a pesar de que ya se hizo una reestructuración financiera de la misma, sigue incumpliendo sus obligaciones corrientes; adicionalmente su modelo pensional y convencional la hace inviable e incumple todos los índices de gestión. Por lo anterior, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –SSPD- debe proceder a su liquidación, de acuerdo con sus propios estudios y evaluaciones, con el propósito de detener el aumento de su déficit y la causación de sus obligaciones. Siendo necesario garantizar simultáneamente la prestación eficiente del servicio, la pluralidad en la oferta y la sostenibilidad del sector, mediante la creación de un vehículo jurídico, que sería una nueva empresa de servicios públicos domiciliarios.

La nueva empresa se encargará transitoriamente de la operación, para lo cual celebrará un contrato de arrendamiento de los activos afectos a la prestación del servicio de telecomunicaciones de propiedad de la EDT. Dicho contrato deberá pactar un anticipo sobre el canon de arrendamiento.

Esta nueva empresa contratará operaciones de crédito público interno hasta por \$45.000 millones, de los cuales \$15.000 millones contarán con la garantía de la Nación objeto de la presente aprobación, distribuidos así: i) \$42.000 millones para el pago anticipado del canon de arrendamiento de la infraestructura afecta a la prestación del servicio de telecomunicaciones de propiedad de la EDT y ii) \$3.000 millones para financiar el capital de trabajo necesario para la prestación del servicio de telecomunicaciones en el área de influencia de la EDT durante el período de transición.

I. ANTECEDENTES

De los estudios preparados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD- pueden destacarse los siguientes aspectos:

La EDT es una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden Distrital, que resultó de la transformación mediante Acuerdo 0038 del 23 de diciembre de 1996 de la Empresa Municipal de Telecomunicaciones de Barranquilla, establecimiento público autónomo creado mediante Decreto 108 del 11 de marzo de 1953.

La EDT es una empresa que ofrece los servicios de Telefonía Pública Básica Conmutada - TPBC- en la ciudad de Barranquilla y su Área Metropolitana con un total de 155.166 líneas en equipo y 132.076 líneas en servicio, para lo cual realizó importantes inversiones en actualizaciones de centrales, digitalización de la red e implementación de tecnologías. Actualmente, la EDT atiende el 54% del mercado de Barranquilla y el Área Metropolitana y su competidor Metrotel el 46% restante. Los clientes de EDT se localizan principalmente en los sectores residenciales de estratos 4, 5 y 6, industrial y comercial (55,2%). En el siguiente cuadro se muestra la distribución porcentual de los usuarios de la empresa, de acuerdo con las líneas activas:

Cuadro No. 1: Distribución de líneas en EDT

Estrato	% de líneas
Estrato 1	6.5%
Estrato 2	18.8%
Estrato 3	19.6%
Estrato 4	11.2%
Estrato 5	7.8%
Estrato 6	10.0%
Industrial y comercial y otros	26.2%

Fuente: SSPD

A pesar del importante mercado que atiende, los altos costos laborales y pensionales y la deficiente administración de la EDT, hicieron que la situación financiera de la empresa se viera altamente comprometida, aspecto que no se reflejó en los estados financieros oportunamente por el inapropiado manejo de los registros contables.

Los costos laborales, incluyendo pensiones, representan más del 63% de los ingresos de la EDT, cuando el indicador eficiente para el sector es del 15%. Es importante anotar que el factor prestacional es de 27,23 salarios anuales, mientras que por Ley, los empleados recibirían 18,16 salarios anuales, es decir que considerando los salarios de los empleados activos (517) y las mesadas pensionales de los jubilados (797), un trabajador le cuesta a la empresa \$99,7 millones anuales. Adicionalmente se debe anotar que los empleados y pensionados se agrupan en su mayoría en 9 sindicatos.

Al comparar algunos indicadores de gestión de la EDT con los de otras empresas del sector, se evidencia que su modelo no es sostenible y que no le permite competir en el mercado:

Cuadro No. 2: Indicadores de Gestión

Indicador	EDT	ETB	METROTEL
No. de empleados/1000 líneas	3,91	1,92	1,06
No. de daños por 100 líneas en servicio	27,57	11,38	4,93
Tiempo medio de reparación de líneas (días)	14,16	1,22	0,61

Fuente: SSPD - Sistema Único de Información de Servicios Públicos –SUI- 2003.

Lo anterior originó deudas con el sector financiero, proveedores, DIAN, Seguro Social, y otros acreedores; que sumados a una incorrecta coordinación entre el plazo de las fuentes y los usos de recursos, comprometió la caja de la empresa hasta generar una situación de incumplimiento de las obligaciones, de apropiación y uso de recursos de terceros y una deficiente prestación del servicio, de acuerdo con el diagnóstico realizado por la SSPD.

Ante tal situación y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 142 de 1994 y en el Decreto 548 de 1995, la SSPD con las funciones constitucionales y legales de inspección, vigilancia y control, acordó un “*Programa de Gestión*” el 18 de Noviembre de 1998, tendiente a sanear en el corto plazo y en forma definitiva la situación general de la EDT.

Vencidos todos los plazos otorgados a la EDT para cumplir con las metas propuestas en el programa de gestión, mediante oficio del 16 de Julio de 1999, la Superintendencia Delegada para Telecomunicaciones elevó *Pliogo de Cargos* en contra de la EDT y después de evaluar los descargos presentados por la apoderada especial de la EDT el 11 de agosto de 1999, el 26 de abril

de 2000 el Superintendente Delegado para Telecomunicaciones recomendó como sanción para la EDT la *Toma de Posesión*¹, teniendo en cuenta que dentro del expediente se comprobó la causal descrita en el artículo 59.7 de la Ley 142 de 1994.

En desarrollo de lo anterior, el 29 de mayo del año 2000 la SSPD mediante la Resolución 004291 ordenó la toma de posesión para administrar los negocios, bienes y haberes de la EDT. Posteriormente, mediante Resolución 008208 de mayo 28 de 2002, se modificó el objeto de la toma de posesión para administrar la empresa, por toma de posesión para liquidar, pues a pesar de los esfuerzos en disminuir gastos administrativos y laborales, la empresa continuaba teniendo deficiencias y altos costos estructurales que le impiden ser sostenible en el corto plazo.

Entre 2002 y 2003, la intervención frenó el déficit financiero que se venía presentando, lo cual se observa en que la EDT pasó de tener una pérdida operacional de \$16.721,7 millones en el 2002 a una utilidad operacional de \$13.032,1 millones en el 2003. Debe anotarse, sin embargo, que en el 2003, la empresa no reflejó en sus estados financieros, una asignación de \$7.000 millones aproximadamente, para el fondeo del pasivo pensional, lo cual mejoró en libros el impacto positivo del excedente operacional.

Las proyecciones financieras de EDT muestran que debido a los elevados pasivos laborales por pensiones y las cuentas por pagar por concepto de impuestos e intereses, a la empresa no le será posible financiar sus necesidades mínimas de inversión y mantenimiento para prestar el servicio con la calidad y continuidad debida.

Los pasivos correspondientes a obligaciones financieras ascienden a \$78.920,8 millones, de los cuales \$3.802,4 son de banca local a corto plazo, \$32.057,8 son de banca local a largo plazo y el resto corresponden a banca extranjera como Skandinaviska Enskilda Banken (\$12.683,0 millones), a proveedores como Siemens (\$3.672,6 millones) y Ericsson (\$3.828 millones), y a intereses pendientes de pago (\$26.704,9 millones), los cuales se reestructuraron durante los años 2001 y 2002. Adicionalmente, de las cuentas por pagar por \$77.084,1 millones,

¹ Así mismo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 121 de la Ley 142 de 1994, el Superintendente de Servicios Públicos Delegado para Telecomunicaciones mediante oficio del 30 de Noviembre de 1999, solicitó el concepto previo a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones –CRT- para efectos de adoptar la medida de toma de posesión, el cual fue emitido de manera favorable.

el 61% corresponden a impuestos y tasas, el 14% a acreedores y el 10% a subsidios. Los pasivos laborales de cesantías, intereses sobre cesantías y primas de vacaciones ascienden a \$12.469,3 millones, sin contar penalizaciones por el no pago oportuno y deudas con terceros de \$17.983 millones.

Así mismo, la tendencia de su patrimonio es decreciente como se ha observado en los últimos años. En 1999 y antes de la intervención, la Junta Directiva autorizó valorizaciones contables *no explicadas* por más de \$300.000 millones, por lo cual al hacer los ajustes, el patrimonio valorado a diciembre de 2003 era negativo en \$96.419,3 millones.

II. SITUACIÓN ACTUAL

De conformidad con los estudios realizados por la SSPD, la situación descrita anteriormente amenaza la continuidad en el servicio de TPBC a la población atendida por EDT, razón por la cual es indispensable contar con un operador eficiente que se encargue de la prestación del servicio y que remunere la red de EDT en liquidación por su utilización. Con la liquidación de la empresa, se interrumpe la causación de obligaciones y el aumento de sus pasivos, y de esta forma se detiene la progresiva pérdida patrimonial de la EDT.

Adicionalmente, atendiendo la necesidad de garantizar la prestación del servicio, se requiere la conformación de una nueva empresa de servicios públicos domiciliarios, en una primera fase, como vehículo jurídico, a través del cual se efectuaría un proceso de capitalización que permita la adquisición de la infraestructura y la vinculación de un operador especializado, en una segunda fase, que asegure no sólo la prestación del servicio sino la ejecución de planes de expansión en el mediano plazo. La nueva empresa podría contar con un crédito interno con la banca comercial hasta por \$45.000 millones, destinados al pago del canon de arrendamiento de la infraestructura afecta a la prestación del servicio de EDT en liquidación, y a la financiación del capital de trabajo necesario, durante la primera fase.

Debe anotarse que Metrotel presta servicios de telecomunicaciones en la ciudad. Esta es una empresa mixta que tiene una concesión del Municipio de Barranquilla y cuenta con participación accionaria significativa de Telecom. Varias razones indujeron a descartar que dicha

empresa se convierta en la empresa vehículo: a) es necesario liquidar a EDT para garantizar el fondeo de su pasivo pensional y cancelar sus acreencias hasta donde alcance el valor de los activos. Para el efecto, se necesita iniciar de manera inmediata un proceso de venta de los activos mediante subasta o concurso público; b) este concurso público buscaría maximizar el valor de sus activos, dado que el mercado de EDT en Barranquilla tiene alta participación en estratos contribuyentes; c) varias empresas nacionales y locales han expresado su interés en participar en dicho mercado. Una capitalización mediante oferta pública de acciones de la nueva empresa, permitirá realizar un proceso transparente de participación de varios proponentes y extraer mayor valor de la oferta; d) entregar la operación transitoria a Metrotel inhabilitaría a Telecom para participar en la puja. Por esta razón también se descartó vincular como operador transitorio a otro operador de telecomunicaciones; e) Metrotel no garantizaría el aporte de \$45.000 millones necesario para realizar la liquidación inmediata de los trabajadores de la EDT.

De acuerdo con los estudios realizados por la SSPD, durante el año de la transición se preparará, con el apoyo de asesores legales y financieros, la estructuración simultánea del proceso de capitalización de la empresa vehículo por un operador - inversionista especializado y la venta de los activos de EDT en liquidación a la “empresa vehículo”. Los recursos de la capitalización permitirán a la “empresa vehículo”, prepagar el préstamo bancario (\$45.000 millones) y adquirir a la EDT los activos para continuar la prestación del servicio ya no como arrendatario de los activos sino como dueño de los mismos. De manera simultánea, EDT podrá pagar sus acreencias en orden de prelación legal y además, establecer un Fondo de Pensiones que se encargue de cubrir el pasivo pensional.

Igualmente, como parte de la definición de los términos de referencia del concurso público se estructurará la entrada ordenada del Municipio de Barranquilla o de una entidad descentralizada adscrita al mismo, como socio/a de la “empresa vehículo”, de la Gobernación y de representantes de la ciudadanía y de los usuarios. Se buscará también que el Municipio de Barranquilla aporte los dividendos que reciba por concepto de su participación de la nueva empresa, como apoyo al financiamiento del pasivo laboral. Adicionalmente, se podrían incorporar al proceso de venta y capitalización entidades con vínculos con Transparencia Internacional, para que realicen funciones de veeduría.

Para ello la nueva empresa, efectuará una contratación de operaciones de crédito público interno con la banca comercial hasta por la suma de \$45.000.000.000, en las siguientes condiciones:

(i) Crédito 1

Monto: Hasta \$15.000.000.000

Plazo: un año con amortizaciones semestrales

Intereses a convenir con la banca comercial

Garantía de la Nación

Fuente de Pago: Fiducia Mercantil

(ii) Crédito 2

Monto: Hasta \$30.000.000.000

Plazo: Cinco años

Período de Gracia: un (1) año a capital

Intereses: A convenir con la banca comercial

Garantía y Fuente de Pago: Fiducia Mercantil

Los demás términos y condiciones bajo las cuales se contratará la operación de crédito serán las que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional - en conjunto con la nueva empresa de servicios públicos.

Esta nueva empresa de telecomunicaciones podría pagar el crédito de \$45.000 millones de dos formas diferentes:

i) Podría pagar el crédito anticipadamente durante el primer año, si el proceso de vinculación de capital es exitoso. A continuación se presenta la proyección del flujo de caja de la nueva empresa durante el primer año, en el cual se aprecia que ésta podría contar con los recursos suficientes para cubrir sus obligaciones financieras:

Escenario financiero con capitalización

Cuadro No. 3: Proyecciones del Flujo de Caja de la nueva empresa

		Año No.1			Total año
		may-04	nov-04	may-05	
(+)	Ingresos	3.923.671	45.050.137	51.861.477	100.835.284
(+)	Desembolso	45.000.000	-	-	45.000.000
(+)	Capitalización	-	-	180.962.759	180.962.759
Operación					
(-)	Operación	2.902.113	17.412.676	23.478.574	43.793.363
(-)	Pago a EDT (pensiones)	42.000.000	14.190.000	17.570.000	73.760.000
(-)	Liquidación compra activo	-	-	143.479.881	143.479.881
Mantenimiento					
(-)	Mantenimiento	-	2.500.000	2.500.000	5.000.000
Capital crédito G.Nación					
(-)	Capital crédito G.Nación	-	5.000.000	10.000.000	15.000.000
Pago de interes G Nación					
(-)	Pago de interes G Nación	-	836.517	557.678	1.394.195
Capital crédito L.Plazo					
(-)	Capital crédito L.Plazo	-	-	30.000.000	30.000.000
(-)	Pago de interes L.Plazo	-	2.198.034	2.198.034	4.396.067
Flujo caja periodo		4.021.558	2.912.910	3.040.069	9.974.537
Caja inicial		-	4.021.558	6.934.468	
Caja Final		4.021.558	6.934.468	9.974.537	
Cob. sobre Servicio D.		-	1,99	1,23	

Fuente: SSPD. La compra del activo por parte de otro operador a EDT en liquidación, se estima con base en el costo promedio de instalación de una nueva línea en la ciudad de Barranquilla (USD \$450 por línea).

ii) En el evento que no se materialice el proceso de vinculación de capital en el primer año, la empresa podrá pagar el crédito con sus ingresos en los plazos arriba señalados, tal como se presenta a continuación:

Escenario financiero sin capitalización

Cuadro No. 4: Proyecciones del Flujo de Caja de la nueva empresa

	Año No.1			Año No.2		Año No.3		Año No.4		Año No.5		Total
	may-04	nov-04	may-05	nov-05	may-06	nov-06	may-07	nov-07	may-08	nov-08	may-09	
(+) Ingresos Operación	3.923.671	44.746.095	51.615.901	54.148.738	57.719.218	60.666.026	64.726.775	68.100.949	72.860.189	76.776.948	82.262.387	637.546.896
(+) Financieros y cartera ant	-	304.042	245.575	380.796	245.883	411.149	259.955	451.734	288.519	347.894	468.695	3.404.244
(+) Desembolso créditos	45.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	45.000.000
(+) Capitalización	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Ingresos	48.923.671	45.050.137	51.861.477	54.529.535	57.965.101	61.077.175	64.986.730	68.552.683	73.148.708	77.124.842	82.731.082	685.951.140
Egresos												
(-) Egresos de Operación	2.902.113	17.412.676	23.478.574	17.525.482	23.296.335	19.258.052	26.910.944	20.314.769	30.590.801	21.803.421	33.991.339	237.484.506
(-) Mantenimiento	-	2.500.000	2.500.000	8.565.375	8.565.375	8.724.563	12.804.375	8.879.813	13.267.875	13.267.875	4.800.000	83.875.250
(-) Pagos extras a liquidación	-	-	-	1.800.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	22.800.000
(-) Mesadas pensionales y Liq	42.000.000	14.190.000	17.570.000	14.520.000	14.890.000	16.920.000	15.320.000	17.270.000	15.860.000	17.470.000	11.150.000	197.160.000
(-) Capital crédito G.Nación	-	5.000.000	10.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-	15.000.000
(-) Pago de interes G Nación	-	836.517	557.678	-	-	-	-	-	-	-	-	1.394.195
(-) Capital crédito L.Plazo	-	-	-	3.750.000	3.750.000	3.750.000	3.750.000	3.750.000	3.750.000	3.750.000	3.750.000	30.000.000
(-) Pago de interes L.Plazo	-	2.198.034	2.198.034	2.198.034	1.923.279	1.648.525	1.373.771	1.099.017	824.263	549.508	274.754	14.287.219
(-) Compra activo a la EDT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Egresos	44.902.113	42.137.227	56.304.285	48.358.891	55.424.990	53.301.140	63.159.090	54.313.598	67.292.939	59.840.804	56.966.093	602.001.170
Caja del periodo	4.021.558	2.912.910	(4.442.809)	6.170.644	2.540.111	7.776.035	1.827.640	14.239.085	5.855.770	17.284.038	25.764.989	83.949.970
Caja acumulada	4.021.558	6.934.468	2.491.659	8.662.303	11.202.414	18.978.449	20.806.089	35.045.174	40.900.944	58.184.982	83.949.970	
DSCR Total	-	1,99	1,20	2,51	3,06	4,61	5,16	8,33	10,05	14,65	21,98	

Fuente: SSPD.

Durante la transición y para efectos de proyectar y celebrar las operaciones de crédito público interno, se tuvieron en cuenta los siguientes supuestos:

- La nueva empresa tendría un contrato de explotación transitorio para operar la infraestructura en arrendamiento, propiedad de EDT en liquidación. Durante la transición, no tendría empleados, sólo un Gerente y una Junta Directiva, y todas las necesidades administrativas y operativas se realizarían mediante contratos de “outsourcing”.
- Pagaría de manera anticipada a EDT el canon de arrendamiento por el uso de su infraestructura con el objeto de prestar el servicio de telecomunicaciones en su área de influencia, por la suma de hasta \$42.000 millones.
- Contaría con un capital de trabajo inicial de hasta \$3.000 millones, el cual la SSPD considera suficiente en sus proyecciones de los flujos de caja.
- En el esquema contractual no hay asunción de deudas por parte de la nueva empresa, diferente a la operación de crédito interno hasta por \$45.000 millones, sino únicamente un contrato de arrendamiento de la infraestructura.

III. RECOMENDACIONES

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

1. Apoyar, con fundamento en los estudios preparados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD-, las acciones que ésta adelanta en relación con la Empresa Distrital de Telecomunicaciones de Barranquilla -EDT- atendiendo la situación financiera y legal en que se encuentra.
2. Apoyar las políticas definidas por la SSPD para garantizar la continuidad en la prestación del servicio mediante el contrato de explotación de la infraestructura de propiedad de la EDT en liquidación, dentro del marco legal vigente.
3. Aprobar la garantía de la Nación a las operaciones de crédito público interno que proyecta celebrar la nueva empresa de servicios públicos de telecomunicaciones del orden nacional con la banca comercial, hasta por la suma de \$15.000.000.000 y con un plazo máximo de un

año. Estos recursos se destinarán al pago anticipado del canon de arrendamiento de la infraestructura afecta a la prestación del servicio, de propiedad de la EDT, y/o a capital de trabajo que garantice la operación de las telecomunicaciones en la ciudad de Barranquilla y su área metropolitana, durante el período de transición.

4. El otorgamiento de la garantía de la Nación está sujeto a la consecución por parte de la nueva empresa del total del monto de las operaciones de crédito público interno por \$45.000 millones, destinados al pago anticipado de \$42.000 millones sobre el canon de arrendamiento de la infraestructura de EDT afecta al servicio que explotará la nueva empresa y el saldo por \$3.000 millones, a financiar el capital de trabajo requerido para la prestación del servicio de telecomunicaciones en el área de influencia de la EDT, durante el período de transición.
5. Los pagos del servicio de la deuda bajo el empréstito por \$30.000.000.000 deberán subordinarse a los pagos del empréstito con garantía de la Nación por \$15.000.0000.000.
6. Previo el otorgamiento de la garantía de la Nación a la operación de crédito público interno por \$15.000 millones, la nueva empresa de servicios públicos de TPBC, deberá constituir contragarantía suficiente y adecuada a favor de la Nación, a satisfacción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dicha contragarantía podría ser la fiducia mercantil que constituya la nueva empresa como fuente de pago y garantía de las operaciones de crédito público interno que celebre hasta por la suma de \$45.000 millones.
7. Solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD- promover y ejecutar, en desarrollo de sus competencias, un proceso de vinculación de capital público o privado en la nueva empresa de servicios públicos domiciliarios que preste el servicio con los activos de propiedad de la EDT en liquidación o realice otras actividades comerciales con estos, con el objetivo de generar recursos para el proceso de liquidación. La valoración de los activos se realizará conforme a los procedimientos de ley y estipulados para liquidaciones de empresas de servicios públicos.

8. Solicitar al DNP emitir concepto favorable para la contratación de un empréstito interno por \$ 30.000 millones con destino a complementar la financiación garantizada por \$ 15.000 millones de acuerdo a la estrategia planteada en este documento.