



Bogotá, D. C.

Doctora
PIEDAD MUÑOZ ROJAS
Directora Distrital de Presupuesto.
Nit 899.999.061-9
Ciudad

CONCEPTO

Referencia	2018IE24782
Tema	Presupuestal
Descriptor	Capitalización, Régimen presupuestal de CAPITAL SALUD. transformación del tipo de sociedad, Empresa Industrial y Comercial del Estado
Problema jurídico	¿El cambio del régimen presupuestal de una Sociedad de Economía Mixta como resultado de un proceso de capitalización de sus acciones, al de las empresas del Distrito Capital, surtirse en algún periodo de tiempo o tiene plazo específico?
Fuentes formales	Artículos 97, 85 y 101 de la Ley 489 de 1998, Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 714 de 1996, Acuerdo Distrital 357 de 2009, Decreto Distrital 195 de 2007.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Directora Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda solicita concepto sobre los efectos en el régimen presupuestal de CAPITAL SALUD, originados en el plazo fijado en la Resolución 7744¹, emitida por la Superintendencia Nacional de Salud, en donde se autorizó la capitalización de la empresa CAPITAL SALUD EPS- S SAS y se le ordenó, entre otros aspectos, ajustar sus estatutos sociales en el término máximo de tres meses prorrogables, de conformidad con los cambios en el capital suscrito.

Para efectos de mayor precisión se transcribe el siguiente aparte de la solicitud de concepto:

"De manera atenta solicito su análisis jurídico para definir el alcance de dicho plazo en el régimen del presupuesto público, es decir, si es obligatorio que Capital Salud EPS-S entre a operar como Empresa industrial y Comercial del Distrito a partir de 2018, más específicamente antes de los tres (3) meses, considerando no solo las implicaciones operativas que ello conlleva sino también los efectos en lo contable, contractual, talento humano, entre otros". (Se resalta)

¹ Por la cual se resuelve una solicitud de autorización de anticipos para futuras capitalizaciones y el cambio de la composición accionaria de la sociedad CAPITAL SALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO S.A.S – Sigla: CAPITAL SALUD EPS-S SAS, identificada con NIT 900.298.372-9



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

ANTECEDENTES

CAPITAL SALUD, Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado S.A.S, en adelante CAPITAL SALUD EPS- S SAS, es una empresa creada en el año 2009, a través del Acuerdo Distrital 357 de 2009², encargada de prestar servicios de salud en el Distrito Capital para el régimen subsidiado.

Inicialmente su capital accionario era el siguiente: 51 % de capital público en manos de Bogotá Distrito Capital y 49% de capital privado en propiedad de Salud Total EPS S.A. Posteriormente, en el año 2016 y como consecuencia de una capitalización, su capital accionario cambio de la siguiente manera: 88.99 % en cabeza del Distrito Capital de Bogotá y 11.00 % para Salud Total.

El 1 de noviembre de 2017, la Asamblea General de Accionistas de CAPITAL SALUD EPS- S SAS autorizó que se realizara una capitalización antes del 31 de diciembre de ese año, por valor de \$33.708.044.162 para la suscripción del mismo número de acciones, cada una de valor nominal de \$1.

Estas acciones fueron ofrecidas y colocadas entre los accionistas, con el objetivo que tanto Bogotá Distrito Capital como SALUD TOTAL EPS S.A mantuvieran sus respectivos porcentajes de participación en el capital de la sociedad.

Sin embargo, el 29 de diciembre de 2017, fecha en la cual se cumplía el término para aceptar la oferta de acciones, solo se recibió respuesta del Secretario Distrital de Salud en representación del Distrito Capital de Bogotá, mientras que SALUD TOTAL EPS S.A decidió no aceptar la oferta de suscripción de acciones, lo que llevó a la necesidad de modificar nuevamente la composición accionaria de Capital Salud.

Como consecuencia de lo anterior, la actual composición accionaria de CAPITAL SALUD EPS- S SAS, es la siguiente: 93,4 % para el Distrito Capital de Bogotá y 6,9 para SALUD TOTAL EPS S.A.

En el Reglamento de colocación de acciones aprobado por la Junta Directiva de CAPITAL SALUD EPS- S SAS, se señala que en el caso en el que alguno de los accionistas no suscriba totalmente las acciones que le hayan sido ofertadas a prorrata de su participación pre existente, la inscripción de los cambios resultantes en la composición del capital social que debe ser inscrita en el libro de registro de acciones de la Sociedad, queda condicionada a la autorización de la Superintendencia Nacional de Salud.

² Por el cual se autoriza la constitución de una entidad promotora de salud del distrito capital y se dictan otras disposiciones



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

En razón a lo anterior, el 18 de enero de 2018, la Doctora Claudia Constanza Rivero Betancur, en su calidad de Gerente General y Representante Legal de CAPITAL SALUD EPS- S SAS, solicitó a la Superintendencia Nacional del Salud que autorizara la modificación en la composición del capital social de la sociedad.

El 31 de mayo de 2018, la Superintendencia Nacional de Salud profirió la Resolución 7744³, autorizando lo solicitado y ordenando a CAPITAL SALUD EPS- S SAS, entre otros aspectos, a ajustar, en el término máximo de tres meses prorrogables, sus estatutos sociales, de conformidad con lo propuesto respecto del capital suscrito, con el objetivo de evitar posibles riesgos en relación con la información que se revela frente a terceros y en general frente a los demás actores del sistema (Artículo 2° de la Resolución), como se observa:

“Artículo Segundo. Advertir a la solicitante, que **deberá ajustar sus estatutos sociales en lo correspondiente al capital suscrito, en los términos aprobados por el artículo primero del presente acto administrativo.**

Parágrafo. Para efectos de lo anterior, la sociedad CAPITAL SALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SIBSIDIADO S.A.S- SIGLA: CAPITAL SALUD EPS –S SAS, identificada con NIT 900. 298.372-9 deberá remitir la modificación del artículo sesenta y uno (61) de los estatutos sociales en relación con el capital suscrito, junto con el registro y certificado correspondiente ante la Cámara de Comercio, **dentro de los tres (3) meses prorrogables, siguientes a la ejecutoria del presente acto administrativo**”.
(Subrayado fuera de texto)

El 18 de junio de 2018, la Representante Legal y Gerente de la Sociedad CAPITAL SALUD EPS- S SAS presentó recurso de reposición en contra de la citada Resolución, solicitando que se revocara o eliminara el artículo segundo de la misma, en razón a que, según la Representante Legal y Gerente, no era apropiado ajustar los estatutos sociales en lo correspondiente al capital suscrito, toda vez que: i) los Estatutos Sociales no condicionan el aumento del capital suscrito a la correspondiente reforma estatutaria, o en otras palabras, en los Estatutos no se sometió a reforma estatutaria el aumento del capital suscrito y ii) la Ley no impone la obligación de efectuar reformas estatutarias para el aumento del capital.

La Superintendencia Nacional de Salud dio respuesta a este recurso, a través de la Resolución 9143 del 15 de agosto de 2018⁴, en donde señaló que, de conformidad

³ Por la cual se resuelve una solicitud de autorización de anticipos para futuras capitalizaciones y el cambio de la composición accionaria de la sociedad CAPITAL SALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO S.A.S – Sigla: CAPITAL SALUD EPS-S SAS, identificada con NIT 900.298.372-9

⁴ Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por CAPITAL SALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL REGIMEN SUBSIDIADO S.A.S en contra de la Resolución 007744



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

con el numeral 24 del artículo 6° del Decreto Nacional 2462 de 2013⁵, "Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud", esta es competente para aprobar reformas estatutarias de los sujetos que se encuentran bajo su vigilancia, en virtud de las facultades de inspección, vigilancia y control que le asigna la Ley.

Sumado a ello, la Superintendencia enfatizó en la regla establecida en el artículo 6⁶ de los Estatutos Sociales, que señala que los aumentos y disminuciones del capital suscrito deben realizarse a través de una reforma estatutaria.

CONSIDERACIONES

Para efectos de dar respuesta al interrogante planteado por la consultante, se precisará sobre: 1) naturaleza jurídica de CAPITAL SALUD EPS- S SAS; 2) régimen presupuestal aplicable a CAPITAL SALUD EPS- S SAS y; 3) autorización y plazo dado por la Supersalud.

1. Naturaleza jurídica de CAPITAL SALUD EPS- S SAS

CAPITAL SALUD EPS- S SAS es una entidad creada a través del artículo 1 del Acuerdo Distrital 357 de 2009⁷, "Por el cual se autoriza la constitución de una entidad promotora de salud del distrito capital y se dictan otras disposiciones", en cumplimiento al Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2008 - 2012, "BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR", Acuerdo 308 de 2008:

del 21 de marzo (sic) de 2018 que autorizó un cambio de composición accionaria y una reforma estatutaria.

⁵ "Artículo 6° Funciones

La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá las siguientes funciones:

24. **Autorizar** previamente a los sujetos vigilados **cualquier modificación** a la razón social, sus estatutos, cambios de la composición de la propiedad, modificación de su naturaleza jurídica, escisiones, fusiones y cualquier otra modalidad de transformación así como la cesión de activos, pasivos y contratos".

⁶ "Artículo 6. **Capital suscrito y pagado.** El capital suscrito de la sociedad y la parte pagada de este, al momento de suscribirse el presente acto jurídico, se expresan al final de los presentes estatutos, junto con el detalle de la suscripción inicial y el estado de los pagos hechos a los mismos a cuenta de las acciones suscritas por cada uno.

Parágrafo. El capital suscrito podrá aumentarse por cualquiera de los medios que admite la Ley. Igualmente podrá disminuirse con sujeción a los requisitos que la Ley establece, **en virtud de la correspondiente reforma estatutaria**". (Subrayado fuera de texto).

⁷ Reglamentado por el Decreto Distrital 46 de 2009.

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PBX (571) 338 5000
Información Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
Nit 899 999 061-9
Bogotá Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS⁴



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

“Artículo 1.- Autorízase al Gobierno Distrital para que constituya una ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL DISTRITO CAPITAL, sociedad de economía mixta, con participación mayoritaria del Distrito Capital, con fines de interés social, autonomía administrativa y financiera, como componente del Sector Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud.” (Subrayado fuera de texto)

Las sociedades de economía mixta se encuentran previstas en la Ley 489 de 1998⁸ como una de las entidades descentralizadas por servicios (artículo 68) de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Adicionalmente, según los antecedentes relatados, CAPITAL SALUD EPS- S SAS tiene participación accionaria pública del 93.4 %.

2. Régimen presupuestal aplicable a CAPITAL SALUD EPS- S SAS

Teniendo en cuenta que el Distrito participa en más del 90% en el capital social de Capital Salud EPS, esta se debe someter al régimen de la Empresas Industriales y Comerciales del Estado, de conformidad con la Ley 489 de 1998:

“Artículo 38º.- Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:
(...)

Parágrafo 1º.- Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado. (Subrayado fuera de texto)”

“Artículo 97. Sociedades de economía mixta. Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley.

Parágrafo.- Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado.” (Subrayado fuera de texto).

⁸ “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

En materia presupuestal, será el régimen previsto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996:

Artículo 2º.- De la Cobertura del Estatuto. El presente Estatuto consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto Anual del Distrito Capital que comprende el Presupuesto del Concejo, la Contraloría, la Personería, la Administración Central Distrital y los Establecimientos Públicos Distritales que incluyen a los Entes Autónomos Universitarios.

El Presupuesto General del Distrito incluirá el Presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local y el Presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, del Distrito Capital. (...)

A los Fondos de Desarrollo Local, Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Capital, de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, se les aplicarán las Normas y principios que sobre los mismos contenga el presente Estatuto.

En lo demás se regirán por las regulaciones que expida el Gobierno Distrital, sus respectivas Juntas Directivas y el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS- (Acuerdo 24 de 1995, art. 2º).

Artículo 3. Las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios en cuyo capital el Distrito o sus Entidades Descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

Para los mismos efectos las Empresas Sociales del Distrito que constituyan una categoría especial de entidad pública Descentralizada, se sujetarán al régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

Una de las consecuencias, es que el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal -CONFIS, deberá "e) Aprobar y modificar mediante Resolución el Presupuesto de Ingresos y Gastos de las Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Capital y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas", como lo dispuso el artículo 10 del mencionado Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital.

En consonancia, el artículo 15 del Decreto Distrital 195 de 2017, estatuto presupuestal de las empresas distritales, reitera que "El CONFIS Distrital aprobará, mediante Resolución, el Presupuesto de las Empresas a nivel agregado de Disponibilidad Inicial, Ingresos Corrientes, Transferencias y Recursos de Capital, y



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

de Gastos de Funcionamiento, Gastos de Operación, Servicio de la Deuda, Inversión y Disponibilidad Final.”

De esta manera, habida cuenta que CAPITAL SALUD EPS- S SAS es una Empresa con composición accionaria pública del 93,4% y su régimen es el de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, para efectos presupuestales deberá registrarse por los principios presupuestales, salvo el de inembargabilidad, por las normas que el Estatuto Presupuestal del Distrito sobre ellas haga referencia y por el Decreto Distrital 195 de 2007, “Por el cual se reglamenta y se establecen directrices y controles en el proceso presupuestal de las Entidades Descentralizadas y Empresas Sociales del Estado”, y las normas que lo modifiquen o sustituyan.

3. Autorización y plazo dado por la Supersalud

Es pertinente precisar que lo solicitado por el Gerente General y Representante Legal de CAPITAL SALUD EPS- S SAS, a la Superintendencia Nacional del Salud fue la autorización para modificar la composición del capital social de la sociedad.

Al respecto, la Supersalud lo autoriza y al mismo tiempo le ordena “ajustar sus estatutos sociales en lo correspondiente al capital suscrito” y “remitir la modificación del artículo sesenta y uno (61) de los estatutos sociales en relación con el capital suscrito, junto con el registro y certificado correspondiente ante la Cámara de Comercio, dentro de los tres (3) meses prorrogables, siguientes a la ejecutoria del presente acto administrativo”.

Es decir, la autorización y plazo de la Superintendencia solo se refieren a la obligación legal de revelar la realidad accionaria de la empresa.

En cuanto a su consulta, sobre “definir el alcance de dicho plazo en el régimen del presupuesto público”, se aclara que a partir de cumplido ese plazo, todas las nuevas actuaciones en materia presupuestal deberán ser realizadas bajo el régimen presupuestal público aplicable a las empresas distritales.

Como la empresa tiene un presupuesto para esta Vigencia Fiscal aprobado por órgano competente, no requiere ser nuevamente aprobado por el CONFIS, salvo que se requiera su modificación.

CONCLUSIÓN

El alcance de la autorización y plazo establecido por la Superintendencia de Salud para realizar la modificación accionaria es cumplir dicha obligación en un término prudencial.

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PBX (571) 338 5000
Información Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
Nit. 899 999 061-9
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS⁷



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

El efecto presupuestal de la participación pública del 93.4% implica que las nuevas actuaciones en materia presupuestal, incluidos informes y el cumplimiento de indicadores, sean realizados bajo el régimen presupuestal público aplicable a las empresas distritales.

En este orden de ideas, si se requiere modificar el presupuesto de CAPITAL SALUD para la vigencia fiscal 2018, la autoridad competente para realizar este ajuste es el CONFIS, así como aprobar el presupuesto para la vigencia fiscal 2019, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto Distrital 714 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto y el artículo 15 del Decreto Distrital 195 de 2007.

Si no se requieren realizar ajustes en el presupuesto durante la vigencia fiscal 2018, CAPITAL SALUD podrá continuar aplicando el presupuesto inicialmente adoptado por el órgano societario.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, le solicito verificar si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.


LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Director Jurídico

Revisó: Manuel Ávila Olarte 
Proyectó: Sonia Lorena Russi Noguera