

Panamá, 30 de julio de 1999.

H.L. GERARDO GONZÁLEZ VERNAZA
Presidente de la Asamblea Legislativa
E. S. D.

Señor Presidente:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio AL PRES N°.4215, mediante el cual tuvo a bien elevar Consulta a esta procuraduría, relacionada con ciertos aspectos relativos a la Ley N°.6 de 3 de febrero de 1977, por el cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la prestación del Servicio Público de Electricidad.

Luego de haber analizada sucintamente la Consulta elevada por su Despacho, exponemos nuestro criterio, en los siguientes términos:

Varios son los supuestos, que se destacan del artículo 47 de la Ley N°6 de 1997, sobre la venta de acciones a los trabajadores permanentes, Veamos: (Cfrt. Artr.47)

1. El Estado, decidió reservar el diez por ciento (10%) del total de las acciones de las empresas eléctricas del Estado; con el propósito de ofrecerlas en venta a los trabajadores permanentes de éstas.
2. Se establece en la presente norma, un derecho a favor de los trabajadores, con respecto a la adquisición de dichas acciones; no obstante, dicho derecho está limitado, toda vez que, para poder adquirir las mismas (las acciones), tendrán que hacerlo utilizando el monto equivalente a sus prestaciones, incluyendo la indemnización, a la fecha de la venta del bloque de acciones al sector privado.
3. También se establece que las acciones se reservarán por el término de un año, contados a partir de la firma del contrato de compraventa, del bloque de las acciones.
4. Así mismo, estas acciones se venderán con descuento del seis por ciento (6%), con respecto al precio unitario pagado en la adquisición de ese bloque de acciones.
5. Este descuento del seis por ciento (6%), también contiene una limitante para con los trabajadores que deseen adquirirlas.
6. Se establece dentro de este proceso de adquisición de las acciones, que vencido el término de un año (1), cesará el derecho de los trabajadores a comprar estas acciones con descuento.

Ahora bien, analicemos el contenido de cada uno de los seis aspectos anteriormente expuestos:

A. El primero de ellos, establece el beneficio de los trabajadores permanentes, para que puedan comprar acciones de las empresas eléctricas del Estado.

B. En el segundo aspecto se ha establecido a favor de los trabajadores, el derecho que tienen para adquirir acciones de las empresas, pero lamentablemente, este derecho ha sido limitado y, es de carácter restrictivo, tomando en cuenta que la norma establece, que para poder adquirir las acciones, tendrán que hacerlo utilizando EL MONTO EQUIVALENTE A SUS PRESTACIONES, INCLUYENDO LA INDEMNIZACIÓN, a la fecha de la venta del bloque de acciones al sector privado.

Esto quiere decir que, el legislador estableció de manera especial, que la venta de estas acciones a los trabajadores, procederá siempre y cuando se cumpla la condición, de que se utilice para dicha adquisición el monto equivalente a sus prestaciones, incluyendo la indemnización.

Tal condición no quiere decir, que se podrá utilizar otra suma de dinero igual al monto de las prestaciones, incluyendo la indemnización, pues no tendría lógica; es por ello, que en este aparte, no compartimos el criterio jurídico expuesto por ustedes, cuando sostienen que:

¿ Nos queda claro, entonces, que monto equivalente¿ debe entenderse como un monto igual a otro. En el caso sub júdice, un monto equivalente a las prestaciones debe entenderse como una suma igual en valor a la cuantía de las prestaciones que correspondieren al trabajador. De ningún modo, pues, puede ni debe entenderse que el trabajador está obligado a usar lo que lo que le corresponde como prestación, para comprar las acciones de las empresas electrónicas. Por tanto, bien podría utilizar otras fuentes o recursos para obtener ¿montos equivalentes¿ a sus prestaciones (por ejemplo un banco) para pagar la compra de acciones a las cuales puede optar¿.

Podemos colegir de la redacción del artículo 47, que el legislador quiso beneficiar a los trabajadores con la compra de acciones, siempre y cuando, éstos, utilizaran los montos equivalentes a sus prestaciones, incluyendo la indemnización, para adquirir las mismas.

Debemos precisar, en este caso en particular, que no debe entenderse, que la expresión ¿monto equivalente¿ quiere decir o significa, una suma igual en valor a la cuantía de las prestaciones que correspondieren al trabajador; a contrario sensu, cuando se establece que dichos trabajadores tendrán el derecho de adquirir acciones utilizando el monto equivalente a sus prestaciones, sólo bajo esta condición, se beneficiarían de un descuento del seis por ciento (6%), con respecto al precio unitario pagado en la adquisición de ese bloque de acciones.

Entendemos, que si el Estado no devolvía las prestaciones y la indemnización a los trabajadores, porque éstos, la utilizarían para adquirir acciones de las empresas eléctricas, los beneficiaría por el término de una año, con un descuento del 6% respecto al precio unitario pagado en la adquisición de ese bloque de acciones; de lo contrario, no adquirirían el derecho a tal descuento.

Corresponde ahora, analizar los aspectos más sobresalientes del artículo 171 de la Ley N°6 de 1997, y establecer los supuestos que más se destacan del mismo. Veamos: (Cfrt. Art. 171).

1. El Estado, decidió reservar el diez por ciento (10 %) del total de las acciones de las empresas que resultasen de la reestructuración del I.R.H.E., con excepción de la empresa de generación hidráulica de la cual reservará el dos por ciento (2%) del total de sus acciones, con el propósito de ofrecerlas en venta a los trabajadores permanentes de las respectivas empresas.

2. Se establece en la presente norma, un derecho a favor de los trabajadores, con respecto a la adquisición de dichas acciones; no obstante, dicho derecho está limitado, toda vez que, para poder adquirir las mismas (las acciones), tendrán que hacerlo utilizando el monto equivalente a sus prestaciones, incluyendo la indemnización, a la fecha de la venta del bloque de acciones al sector privado.

3. También se establece que las acciones se reservarán por el término de un año, contados a partir de la firma del contrato de compraventa, del bloque de acciones.

4. Así mismo, estas acciones se venderán con un descuento del seis por ciento (6%), con respecto al precio unitario pagado en la adquisición de ese bloque de acciones.

5. Este descuento del seis por ciento (6%), también contiene un a limitante para con los trabajadores que deseen adquirirlas.

6. Se establece dentro de este proceso de adquisición de las acciones que, vencido el término de un año, contado a partir de la declaratoria de venta del bloque de acciones señalada en el artículo 46, cesará el derecho de los trabajadores.

Como podemos observar, hemos analizado de manera particular, el contenido, tanto del artículo 47 de la Ley N°.6 de 1997 como el del artículo 171 íbidem.

No obstante, ambas normas recogen idénticamente los mismos aspectos, consideraciones y beneficios, con ciertas diferencias, de los trabajadores de las empresas que resultaron de la privatización del I.R.H.E., pero dichas excertas no tratan en su génesis, sobre los mismos temas.

El artículo 47, de la Sección II, Venta de Acciones de Empresas Eléctricas del Estado, guarda relación única y exclusivamente, con la VENTA DE ACCIONES A TRABAJADORES PERMANENTES; por su parte, el artículo 171 Capítulo II, establece la PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y SU PARTICIPACIÓN EN EL CAPITAL SOCIAL DE LA EMPRESA.

Conviene ahora, preguntarnos si la Consulta que usted nos hizo, es con respecto al artículo 47 ó 171 de la Ley N°.6 de 1997, pues no versan sobre el mismo tema, como lo destacamos en el párrafo anterior; para ello, dicha pregunta, la confrontaremos con ambas normas y, veremos si tienen derecho o no, los trabajadores que no optaron, al momento inmediato de su indemnización por comprar acciones, pero ahora desean hacer efectivo ese derecho.

1. Las disposiciones contenidas en el artículo 47 de la Ley N°.6 de 1997, establecen un régimen relativo únicamente a la Venta de acciones a los trabajadores; con respecto al

artículo 171 ibídem, se establece un régimen para la Protección de los derechos de los Trabajadores y su Participación en el Capital Social de la Empresa.

2. Ahora bien, se destaca del contenido del artículo 47, que el mismo constituye un conjunto de mecanismos que pueden dar lugar a la adquisición de acciones, por parte de los trabajadores; no obstante, éste no es un derecho absoluto y autónomo que pueda tener vigencia y virtualidad jurídica por la sola circunstancia de ser trabajador y demostrar la voluntad de adquirir acciones, en función que, para poder lograr el derecho a la adquisición de las acciones, se deberá utilizar el monto equivalente a sus prestaciones, incluyendo la indemnización. Por su parte, el artículo 171 desarrolla la misma metodología en lo que respecta a la participación de los trabajadores en el capital social de las empresas, con la diferencia, que en este artículo se establece que en el caso que el monto total de las prestaciones laborales de los trabajadores, en una empresa determinada, sea superior al valor del diez por ciento (10%), o del dos por ciento (2%), del total de las acciones de la empresa, según sea el caso, los trabajadores podrán adquirir, con el saldo de sus prestaciones, acciones de otras empresas en las que el valor del diez por ciento (10%) o del dos por ciento (2%), del total de las acciones, según sea el caso, supere el monto total de las prestaciones de sus trabajadores.

3. Un aspecto de suma importancia que hay que destacar, lo constituye el hecho, de que ambas normas al final de su redacción se refieren al término de vencimiento para la adquisición de las acciones, pero en el artículo 171 se omitió la frase ¿... A COMPRAR ESTAS ACCIONES CON DESCUENTO¿. La omisión de esta frase, nos lleva a suponer que el artículo, no declara o establece a qué derecho se está refiriendo, y él mismo no podrá asumirse o suponerse.

Debemos tener siempre presente, que toda Ley tiene una ratio, es decir, una formulación racional que la justifica y que le da origen, siendo, desde luego, extraordinariamente importante para determinar la más correcta interpretación de sus disposiciones.

La ratio que subyace en el fondo de la Ley, consiste en el establecimiento de un estímulo o incentivo para los trabajadores, en lugar de percibir de modo directo y total, el conjunto de sus prestaciones, incluyendo la indemnización correspondiente (en el caso, naturalmente, de haber optado por la terminación de la relación de trabajo; art.170, numeral 2), pudiese importar la misma, ala adquisición de acciones, como parte de un esquema de participación de los trabajadores en la propiedad de las empresas.

En este sentido, la Ley no autoriza a ningún funcionario del Estado a abrir las posibilidades de adquisición de acciones en los términos favorables en que se ha concedido a aquellos trabajadores que no adquirieron ninguna, por vía de sus prestaciones y que ejercieron su opción de recibir el conjunto total de sus prestaciones. En esas condiciones, el Estado se vio obligado a formular desembolsos para el pago de prestaciones totales, en circunstancias en que no hubiese tenido necesidad de hacerlo si las prestaciones o parte de éstas, se hubiesen imputado a la compra de acciones. No parece compatible haber recibido la totalidad de las prestaciones y, al mismo tiempo, adquirir y, adquirir a precio rebajado, por razón del descuento.

Luego de todo este análisis, esta Procuraduría de la Administración, llega a las siguientes conclusiones:

LA PREGUNTA:

¿¿Si los trabajadores que no optaron, al momento inmediato de su indemnización por comprar acciones, tienen a la fecha presente derecho o no de hacer efectivo ese derecho de compra?¿.

LA RESPUESTA:

En virtud de lo establecido en el artículo 47 de la Ley N°6 de 1997 (sobre la Venta de acciones a trabajadores permanentes), este Despacho es del criterio jurídico, que los trabajadores que no optaron, al momento inmediato de su indemnización, por comprar acciones, SI tienen derecho a comprar acciones de las empresas eléctricas del Estado; no obstante, no tendrán derecho a adquirir las mismas, con el beneficio del seis por ciento (6%) de descuento, con respecto al precio unitario pagado en la adquisición del bloque de las acciones, pues vencido el término de un año, terminó el derecho de los trabajadores a comprar estas acciones con descuento; toda vez que así ha quedado establecido en la norma.

Este derecho sólo le asistía, a aquellos trabajadores que al momento de su liquidación, utilizaron el monto equivalente de sus prestaciones, incluyendo la indemnización, para comprar acciones de las empresas eléctricas del Estado.

Por su parte, a tenor de lo establecido en el artículo 171 de la Ley N°.6 de 1997 y, con relación a su Consulta, debemos indicar en primera instancia, que la pregunta que usted nos hace, guarda relación única y exclusivamente con la compra de acciones por parte de los trabajadores, mas no así con la Participación de los Trabajadores en el Capital Social de las Empresas; no obstante, el último párrafo del artículo 171, señala que: ¿ Vencido el término de un año, contado a partir de la declaratoria de venta del bloque de acciones señalada en el artículo 46, cesará el derecho de los trabajadores, y el Órgano Ejecutivo podrá vender las acciones remanentes a través de los procedimientos señalados en el artículo 48 de esta Ley¿.

Como podemos observar, la norma no es clara, toda vez que la misma no señala, qué derechos han dejado de cesar para los trabajadores; verbigracia, que ambas normas (art. 47 y 171), versan sobre temas diferentes.

Ahora bien, del análisis que hasta ahora esta Procuraduría de la Administración ha realizado, se ha basado única y exclusivamente, en virtud de la interpretación de los artículos 47 y 171 de la Ley N°.6 de 3 de febrero de 1997; no obstante, debemos señalar que así mismo, existen principios de interés social, que priman por arriba de la Ley, por estar éstos, consagrados en el más grande de los instrumentos jurídicos, dentro de nuestro ordenamiento positivo: la CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

En virtud de ello, prohijamos el criterio expuesto por su Despacho, cuando se refiere a los derechos adquiridos de los trabajadores, los cuales son totalmente irrenunciables.

Veamos la norma constitucional:

¿Artículo 67. Son nulas y, por lo tanto, no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador. La Ley regulará todo lo relativo al contrato de trabajo.¿

Se hace entrever dos situaciones cruciales del derecho laboral, las cuales deben ser enfocadas de modos aparte y directo; ellas son:

- ? La afectación de los derechos del trabajador;
- ? Y lo concerniente al contrato de trabajo.

Sobre el primer punto, se declara la nulidad de toda estipulación que implique renuncia, disminución, adulteración o dejación de cualquier derecho reconocido en beneficio del trabajador. Lo expuesto, no implica la aceptación de un privilegio a favor de los trabajadores en detrimento del sector patronal, pudiéndose equivocadamente alegar que se contrapone al principio de igualdad ante la Ley que esta misma Constitución consagra; por el contrario, es precisamente con el ánimo de proveer la igualdad efectiva entre aquellas partes económicamente desiguales de la relación laboral, por lo que se justifican estas medidas proteccionistas a favor del trabajador, con la finalidad de que estos puedan tener garantizados una vida decorosa y justa.

Este principio de irrenunciabilidad de derechos, plantea en trasfondo la configuración del Derecho Laboral Panameño como un derecho básicamente en la búsqueda de una justa igualdad en las relaciones laborales.

Por otro lado, la norma hace referencia a la figura del contrato de trabajo, el cual en principio emanan las obligaciones de los trabajadores, como partes contratantes. En esencia, el mismo puede definirse como aquel contrato en virtud del cual una persona pone su actividad de manera continua o no, al servicio de otra, bajo su autoridad y dirección y, se compromete a trabajar mediante la remuneración que le corresponde.

En virtud de lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría de la Administración, considera que los trabajadores de las empresas eléctricas del Estado, sí tienen derecho a adquirir acciones de dichas empresas eléctricas; por ello, recomendamos que las instancias correspondientes, establezca una negociación entre las partes de forma tal que los trabajadores puedan adquirir el beneficio y hacer efectivo el derecho a compra de las acciones de las empresas eléctricas del Estado, por cuanto que conservan los derechos adquiridos.

Esperamos de este modo, haber atendido debidamente su solicitud,

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de las Administración

AmdeF/14/cch

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿