

Panamá, 17 de octubre de 2003.

Su Excelencia
Norberto Delgado Durán
Ministro de Economía y Finanzas
E. S. D.

Señor Ministro:

De acuerdo a nuestras funciones como asesores de la administración pública, contemplada en la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, en su artículo 6, numeral 1, nos permitimos ofrecer contestación a la nota N°101-01928 DMEyF, calendada 16 de septiembre del 2003, recibida el 22 del mismo mes y año, mediante la cual consulta nuestro parecer jurídico, respecto algunos aspectos del artículo 47, de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, relacionado con la venta de acciones, de las empresas eléctricas del Estado.

Concretamente pregunta a esta Procuraduría lo siguiente:

“¿A qué precio debe vender el Estado las acciones de las empresas Edemet y Edechi a los trabajadores que suscribieron Contratos de Promesa de Compraventa de Acciones en vista del proceso de reestructuración económica de dichas empresas?”

Opinión del Ministerio de Economía y Finanzas

El Ministerio es del criterio, que debe mantenerse el precio establecido en la Ley 6 de 3 de febrero de 1997.

Criterio de la Procuraduría de la Administración

Antes de entrar a analizar el artículo motivo de su pregunta, es preciso señalar que la creación de las empresas eléctricas, con participación de capital privado, se constituyen como sociedades anónimas y por tanto, se rigen por la ley de sociedades anónimas y el Código de Comercio. (artículo 25 de la Ley 6 de 1997)

Cabe destacar que la administración, manejo y dirección, de las empresas eléctricas estará a cargo de la Junta Directiva, constituida por representantes del Estado y dueños de las acciones.

En atención a lo anterior, revisamos la ley de sociedades anónimas y el Código de Comercio, y no encontramos disposición alguna que refiriera específicamente a la figura del contrato de promesa de compraventa de acciones.

Para una mejor comprensión del punto consultado, estimamos oportuno revisar el concepto, **contrato de promesa de compraventa**.

Dulio Arroyo Camacho, en su obra Contratos Civiles, Tomo I, se refiere al concepto **contrato de promesa**, en los siguientes términos:

“convenio por el cual las partes que lo celebran se comprometen, una o ambas a concurrir ellas mismas a la celebración de un contrato futuro determinando, que por el momento no quieren o no pueden celebrar, una vez haya transcurrido cierto plazo o cumplido la condición estipulada y los demás requisitos legales”

Específicamente sobre el contrato de **promesa de compraventa** Arroyo, lo define así:

“Convenio por el cual una de las partes se obliga a comprar o vender, o las dos partes se obligan recíprocamente, la una a vender y la otra a comprar una cosa determinada o determinable, por un precio determinado o determinable, en el plazo en que se señale o en el evento de cumplirse la

condición que se estipule, cumpliendo con los demás requisitos legales”.

En síntesis, podemos decir que un contrato de promesa, se constituye cuando dos o más partes convienen en celebrar un contrato a futuro, con la estipulación de un plazo o una condición que permita fijar el momento de la celebración del contrato. Es decir, que es un elemento esencial, establecer la fecha o época en qué se celebrará el contrato prometido, así lo ha dejado sentado la Corte, en la Sala Primera, mediante sentencia del 21 de agosto de 1992.

En ese sentido, el contrato de promesa de compraventa, es un convenio o convención jurídica, y por tanto un acuerdo de voluntades de dos o más personas, tendientes a crear, modificar o extinguir obligaciones.

Sobre el particular, es oportuno señalar que lo convenido en los contratos, tiene fuerza de ley entre las partes contratantes, y debe cumplirse al tenor de los mismos.

En una revisión minuciosa del contrato de promesa de compraventa de las acciones, con N°1293, al que refiere en su consulta, se observa en primera instancia, que se declara al Estado como tenedor del 10%, de las acciones reservadas para los trabajadores permanentes del Instituto de Recursos Hidráulicos de Electrificación (IRHE), al momento de su restauración.

Por su parte apreciamos, que la declaración de la venta del bloque de las acciones, fue el 30 de octubre de 1998, estableciéndose el precio unitario de cada acción, e igualmente, el precio con el descuento del 6%, de conformidad con lo indicado en la Ley 6 de 1997.

Vale citar la cláusula sexta del contrato, que establece:

“SEXTO: Declara el Estado que por este medio se obliga a vender a favor de EI PROMINENTE COMPRADOR y éste a su vez, se obliga a comprar SEIS MIL DOSCIENTAS DIECISEIS (B/.6,216) acciones de LA EMPRESA, según

consta en su solicitud de compra de acciones presentada ante el Ministro de Economía y Finanzas dentro del plazo legal concedido por la Ley N°6 de 1997, el cual venció”.

En esencia, se observa que la cláusula sexta del contrato corrobora lo dispuesto en la Ley 6 de 1997, respecto a las acciones reservadas para los trabajadores permanentes de las empresas de electricidad del Estado, de allí, que se interpreta, que la venta de las acciones debe hacerse de conformidad con las condiciones en tiempo, que establece la ley en comento, que a la fecha ya venció.

Por otro lado, debemos precisar que de la lectura del contrato de promesa de compraventa, observamos algunos defectos de fondo y forma entre los cuales, nos permitimos señalar los siguientes: que el contrato no se encuentra firmado por el prominente comprador y por otro lado, que quien refrenda el presente contrato es el Secretario General de la Contraloría, cuando es una función exclusiva del Contralor, tal y como lo dispone el artículo 73 de la Ley 56 de 1995, de Contratación Pública.

La Ley 6 de 1997, que dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la prestación del servicio público de electricidad, en su Capítulo V, Sección II, se refiere a la venta de acciones de las Empresas Eléctricas del Estado, y se asigna al Órgano Ejecutivo, la declaratoria de la venta. Igualmente la ley, en el mencionado capítulo detalla claramente, el proceso de venta y porcentaje de las acciones autorizadas a ser vendidas.

Vale señalar, que las acciones, representan parte del capital, en que se divide totalmente una sociedad anónima, las cuales otorgan a su titular derecho y facultades en su condición de socio.

En cuanto al precio de las acciones, nos percatamos que las cláusulas cuarta y quinta del contrato establecen, la fecha en que se declaró la venta del bloque de las acciones, el precio unitario establecido de las mismas y el precio con los respectivos descuentos.

De las acciones reservadas para los trabajadores permanentes de las empresas eléctricas del Estado, el artículo 47 de la Ley 6 de 1997, dispone lo siguiente:

“Artículo 47:Venta de acciones a trabajadores permanentes. Adicionalmente a lo establecido en el artículo anterior, el Estado reservará el diez por ciento (10%) del total de las acciones de las empresas eléctricas del Estado, con el propósito de ofrecerles en venta a los trabajadores de éstas. Dichos trabajadores tendrán el derecho de adquirir acciones utilizando el monto equivalente a sus prestaciones, incluyendo la indemnización, a la fecha del bloque de acciones al sector público.

Estas acciones se reservarán por el término de un año, contado a partir de la firma del contrato de compraventa del bloque de las acciones a que se refiere el artículo anterior, y se venderán con un seis por ciento (6%) de descuento con respecto al precio unitario pagado en la adquisición de ese bloque de acciones. Este descuento sólo se reconocerá respecto a las acciones que los trabajadores adquieran por el monto equivalente a sus prestaciones. Vencido el término de un año, cesará el derecho de los trabajadores a comprar estas acciones con descuentos, y el Órgano Ejecutivo podrá venderlas a través de los procedimientos señalados en el artículo 48 de esta Ley”.

La norma transcrita, destaca varios supuestos, para la venta de acciones a los trabajadores permanentes, a saber;

- a) **El Estado, reserva diez por ciento (10%) de las acciones de las empresas eléctricas del Estado, para ofrecerlas a los trabajadores permanentes de dichas empresas,**
- b) **El derecho para adquisición de las acciones, podrá ser ejercido utilizando el equivalente de las prestaciones, incluyendo la indemnización, a la fecha de la venta de las acciones al sector privado,**

- c) Las acciones se reservan por el término de un año, contados a partir de la firma del contrato de compraventa del bloque de las acciones,**
- d) Se ofrece un descuento del seis por ciento (6%) del precio de las acciones, con respecto al precio unitario pagado en la adquisición del bloque de las acciones,**
- e) la adquisición de las acciones con el descuento antes referido, vence en el término de un (1) año,**

La intención de la norma fue beneficiar a los trabajadores permanentes de las empresas eléctricas del Estado, reservando un porcentaje determinado de acciones, para éstos, permitiéndole adquirir dichas acciones con los montos de sus prestaciones e indemnizaciones. No obstante, se observa que la reserva de las acciones, se limitó por el período de un año, computado desde la firma del contrato de compraventa del bloque de las mismas, tiempo que según lo expuesto en el contrato de promesa de compraventa ya ceso.

Adicionalmente se otorga el beneficio de descuento del 6% del precio en la compra de las acciones, siempre y cuando las mismas se adquieran utilizando el monto equivalente de las prestaciones, y se adquieran dentro del período de un año contado, desde la firma del contrato de compraventa del bloque de acciones, o sea, que el beneficio de descuento, fue establecido para un período determinado, dentro del término de un año, desde la firma del contrato de compraventa de las acciones en bloque, y comprarlas con el monto equivalente de las prestaciones e indemnizaciones.

Se entiende que cuando el trabajador decidía utilizar sus prestaciones o indemnización, para la compra de acciones con el descuento respectivo, se hacía el cálculo correspondiente del precio de la acción, con respecto al monto de la prestación o indemnización, siempre que estuviera dentro de los términos legales.

Por su parte, nada se dispuso, respecto a la condición en el tiempo establecido en la norma, que concede a los trabajadores el descuento, y se pueda extender éste por factores distintos a los indicados en la Ley 6 de 1997. Estimamos, que la intención de la norma fue que los

trabajadores, con el descuento del 6%, pudieran obtener más acciones, y por lo tanto más participación del capital de las empresas eléctricas.

El artículo 171, de la Ley 6 de 1997, además de reiterar, lo dispuesto en el artículo 47, establece otros supuestos, respecto a las acciones reservadas para los trabajadores permanentes, veamos:

“Artículo 171: **Participación de los trabajadores en el capital social de las empresas.** El Estado reservará el diez por ciento (10%) del total de las acciones de las empresas que resulten de la reestructuración del IRHE, 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. Estos trabajadores tendrán el derecho de adquirir las acciones, utilizando el monto equivalente a sus prestaciones, incluyendo la indemnización, a la fecha de la venta del bloque de las acciones al sector privado.

Estas acciones se reservarán por el término de un año contado a partir de la firma del contrato de compraventa del bloque de las acciones, a que se refiere el artículo 46 de esta Ley, y se venderán con el seis por ciento (6%) de descuento respecto al precio unitario pagado en la adquisición del bloque de acciones. Este descuento sólo se reconocerá en las acciones en que los trabajadores adquieran con el monto equivalente a sus prestaciones, incluyendo las indemnizaciones.

En el caso de que el monto total de las prestaciones laborales de los trabajadores, en una empresa determinada, sea superior al diez (10%) o del dos (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

2% del total de las acciones, según sea el caso, supere el monto total de las prestaciones de los trabajadores.

En el caso de una empresa en la que la totalidad de las acciones reservadas para la venta de sus trabajadores, con la liquidación de sus prestaciones laborales conforme al numeral 2 del artículo 170, el Estado podrá otorgar, a dichos trabajadores, facilidades de financiamiento o pago con un plazo de hasta cinco años y a tasas de interés de mercado, para que adquieran el resto de las acciones anteriormente reservadas. Los trabajadores tendrán derecho a comprar acciones adicionales con las facilidades de pago, a que se refiere éste párrafo, en proporción al número de acciones que haya comprado de su empresa empleadora, conforme al numeral 2 del artículo 170.

Las acciones compradas con descuentos no podrán ser enajenadas mediante ningún título, en un término de tres años, salvo aquellos casos en que cese la relación laboral antes de este plazo.

En ese último caso, si el trabajador desea vender estas acciones a la empresa, ésta estará obligada a comprarlas a un precio no inferior al que se pagó por la adquisición del bloque de acciones, señalando en el artículo 46.

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". (el resaltado es nuestro)

Son varios los elementos, que se destacan en esta norma, respecto a las acciones reservadas para los trabajadores permanentes, entre los cuales podemos mencionar:

- a) De las empresas de generación hidráulica, sólo se reservan para los trabajadores un porcentaje del 2% del total de las acciones.
- b) Cuando el monto total de las prestaciones laborales de los trabajadores, en determinada empresa, sea superior el valor de 10%, o de 2%, del total de las acciones de la empresa, los trabajadores podrán adquirir con el saldo de sus prestaciones, acciones de otras empresas en las que el valor del 10% o del 2% del total de las acciones supere el monto total de las prestaciones.
- c) Se concede el derecho de adquirir acciones a través de financiamiento con un plazo de hasta cinco años, cuando la totalidad de las acciones reservadas para los trabajadores no sea adquirida por sus propios trabajadores.
- d) Se le otorga a los trabajadores el derecho de poder adquirir acciones adicionales con facilidades de pago.
- e) Las acciones que se compran con descuento, no podrán ser enajenadas en un término de tres años, salvo cuando cese la relación laboral antes de dicho plazo.
- f) El derecho de los trabajadores cesa en un año, contado desde la declaratoria de venta de las acciones en bloque.

Ciertamente, la norma antes descrita no dispone de forma expresa que derechos de los trabajadores vencen al año, no obstante, de conformidad con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 47 de la Ley 6 de 1997, se interpreta que el porcentaje de las acciones reservadas a los trabajadores permanentes de las empresas eléctricas del Estado, sólo se reservaría por el período de un año.

En conclusión, somos del criterio que tanto el porcentaje reservado de las acciones, como el descuento establecido para los trabajadores permanentes, referidos en el artículo 47 y 171 de la Ley 6 de 1997, cesaron, toda vez que ya transcurrió más de un año desde la firma del contrato de compraventa de las acciones en bloque.

Expuesto lo anterior, consideramos que el precio de las acciones debe corresponder al precio establecido, al momento de la declaratoria de venta de las acciones en bloque, de conformidad con los plazos, y

condiciones que dispone la Ley 6 de 1997, en sus artículos 47 y 171, corroborados por la cláusula sexta del contrato de promesa de compraventa, aludido en su consulta.

Esperamos de esta forma haber colaborado con su despacho.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/21/hf.