

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

077291

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

★

# LAS EMPRESAS DE ECONOMIA MIXTA O DE PARTICIPACION ESTATAL

★

TESIS

PRESENTADA POR

SALVADOR HUMBERTO ROSALES

EN EL ACTO PUBLICO DE SU DOCTORAMIENTO

★



San Salvador,

El Salvador,

Centro América

Octubre de 1966.

T  
346.06  
R7882  
1966  
F. J. y. C.S.  
EJ. 2



II

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR

DR. FABIO CASTILLO FIGUEROA

SECRETARIO GENERAL

DR. MARIO FLORES MACALL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO

DR. ROBERTO LARA VELADO

SECRETARIO

DR. MANUEL ATILIO HASBUN

III

JURADOS QUE PRACTICARON LOS EXAMENES GENERALES

PRIVADO SOBRE: CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y  
LEGISLACION LABORAL.

PRESIDENTE: DR. ARMANDO NAPOLEON ALBANEZ

PRIMER VOCAL: DR. JAIME QUEZADA

SEGUNDO VOCAL: DR. JUAN GREGORIO GUARDADO

PRIVADO SOBRE: MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES

PRESIDENTE: DR. MANUEL ARRIETA GALLEGOS

PRIMER VOCAL: DR. MIGUEL ANTONIO GRANILLO

SEGUNDO VOCAL: DR. RENE FORTIN MAGAÑA

PRIVADO SOBRE: MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS

PRESIDENTE: DR. JORGE ALBERTO HUETE

PRIMER VOCAL: DR. FRANCISCO ARRIETA GALLEGOS

SEGUNDO VOCAL: DR. LUIS ALONSO POSADA

ASESOR DE TESIS

LIC. RAFAEL MEZA DELGADO

TRIBUNAL EXAMINADOR DE TESIS

*Presidente:* DR. ROBERTO LARA VELADO  
*Primer Vocal:* DR. RENE FORTIN MAGAÑA  
*Segundo Vocal:* DR. ROMEO AURORA

DEDICO ESTA TESIS:

A la memoria de mi padre MANUEL ANTONIO ROSALES, como muestra de mi admiración y respeto por su hombría de bien y vida ejemplar para sus hijos.

Con todo cariño a mi adorada madre MERCEDES MERLOS v. DE ROSALES, como un tributo por su abnegación al trabajo y maternales cuidados que siempre nos ha prodigado a todos sus hijos.

Con todo amor a mi querida esposa GLADYS ALVAREZ DE ROSALES, quien ha sido mi compañera inseparable en mi constante lucha.

A mi tierna y mimada hijita CLAUDIA PATRICIA, para quien es toda mi vida.

I N D I C E

Pág.

CAPITULO I

GENERALIDADES.....	1
Orígenes.....	9
Concepto y Definición.....	18
Régimen Jurídico.....	21

CAPITULO II

PRINCIPIO CONSTITUCIONAL

Comentario.....	28
-----------------	----

CAPITULO III

LEY SOBRE CONSTITUCION DE SOCIEDADES POR ACCIONES DE ECONOMIA MIXTA.

Comentario.....	36
-----------------	----

CAPITULO IV

ANALISIS DE LAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA CONSTITUIDAS EN EL SALVADOR.

Generalidades.....	59
"Distribuidora Eléctrica de Usulután, S.E.M."	
-Escritura Social: Cláusulas Especiales.....	61
-Situación Económico-Financiera.....	65
Apéndice.	
Balances Comparativos del Activo y del Pasivo de la "Distribuidora Eléctrica de Usulután, S.E.M.", al 31 de diciembre de los años 1961-1965.....	69

"Distribuidora Eléctrica de Sensuntepeque, S.E.M."	
-Escritura Social. Cláusulas Especiales.....	70
-Situación Económico-Financiera.....	71

Apéndice.

Balances comparativos del Activo y del Pasivo de - la "Distribuidora Eléctrica de Sensuntepeque, S.E. M.", al 31 de diciembre de los años 1961-1965.....	76
--	----

"Estaciones Terminales de Autobuses de Sonsonate, S.A." Sociedad de Economía Mixta.	
-Escritura Social: Cláusulas Especiales.....	77
-Situación Económico-Financiera.....	80

Apéndice.

Balances comparativos del Activo y del Pasivo de la Sociedad de Economía Mixta, Estaciones Terminales de Autobuses de Sonsonate, S.A., al 31 de di- ciembre de los años de 1963 a 1965.....	82
--	----

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Conclusiones:

Justificación de su Existencia.....	83
Campo de Aplicación.....	84
Régimen Legal.....	85
Opinión contraria a nuestras conclusiones.....	86

Recomendaciones:

De orden legal.....	89
De orden económico.....	90

## CAPITULO I

### GENERALIDADES

Para satisfacer las necesidades primarias de la colectividad, varios han sido los procedimientos o sistemas empleados -- por la Administración y por ende por el Estado, contándose entre éstos, como un paso de avanzada del Derecho Administrativo, el régimen de las empresas mixtas, como se ha dado en llamar a las empresas de economía mixta o de participación estatal. La atención de estas necesidades de interés general, constituye la teoría del servicio público, sobre la cual gira el moderno Derecho Administrativo. Necesario es entonces, antes de referirnos a los diferentes sistemas o procedimientos empleados por el Estado para la atención de dichos servicios, indagarnos, aunque sea en forma breve, sobre qué es el servicio público, cuáles son sus elementos esenciales, sus notas características que lo diferencian del servicio privado.

El Maestro Carlos García Oviedo, en su obra de Derecho Administrativo, trata con toda brillantez la Teoría del Servicio Público y en forma extensa se refiere a las diversas formas o procedimientos empleados por la Administración para la atención de dichos servicios. (1)

---

(1) Carlos García Oviedo, Derecho Administrativo. Pág. 311- T. 1 Ed. 7a.



*En una primera fase del proceso histórico de la Administración, dice el Maestro García Oviedo, el "Servicio Público" no apareció como un concepto jurídico formal; aunque sí, por ser de todos los tiempos, la idea de "Servicio prestado al Público". - Y aún en tiempos más recientes, en los que ya se desarrolla el Derecho Administrativo, los Tratadistas han utilizado con diverso criterio la noción de servicio público, pues para unos es toda actividad administrativa que procura la satisfacción concreta de una necesidad colectiva (noción material); mientras que, para otros, entre los que nos hallamos, además de ese requisito se -- precisan otras notas jurídicas (noción formal) que hacen del servicio público uno de los institutos jurídicos claves de nuestra disciplina.*

*La idea de servicio implica un conjunto de elementos y actividades coordinados a un fin. "La organización de un servicio público -escribe Jéze- es la ordenación (Aménagement: personal, material) que supone el empleo del procedimiento del servicio público". Mayer considera también el servicio como conjunto de medios personales y reales. La idea de servicio, pues, hace referencia a la organización de elementos y actividades para un fin, no ta ésta común a toda clase de servicios.*

*Establecido lo anterior, nos toca ahora investigar qué es - lo que distingue el servicio público del servicio privado. En opinión del Maestro García Oviedo, cuatro son los criterios que debemos emplear para obtener la diferencia apuntada: a) el fin*

que el servicio cumple; b) la persona que lo atiende; c) la manera como se presta; d) el régimen que lo regula. (1)

A) Por razón del fin, pudiera estimarse como servicio público el que satisface una necesidad pública, colectiva, general, - esto es, el que provee a la satisfacción de los intereses generales, sin referirse concreta ni determinadamente a un interés particular, Así, el servicio de ferrocarriles, el de correos, el de telégrafos, el de Justicia, el de Policía, el de Defensa Nacio--nal, serían servicios públicos porque no miran directamente a la satisfacción de necesidades particulares, sino a mantener la so--lidadaridad social o a conservar la unidad y personalidad política de un país.

Una observación elemental de las cosas nos permite descu--brir la insuficiencia de este criterio. Múltiples son, en cual--quier sociedad bien constituida, las necesidades públicas que se satisfacen mediante el procedimiento del servicio privado. Preci--samente por este procedimiento se satisfacen las necesidades co--lectivas tal vez más fundamentales. Los servicios de abasteci--miento (pan, carne, leche,...), de farmacia, de asistencia médi--ca, no son servicios públicos y, sin embargo, satisfacen necesi--dades sociales de primer orden. En cambio, hay necesidades públicas de interés menor, que dan origen a servicios públicos. Tal acontece, con las comunicaciones por medio de tranvías en medios urbanos poco dilatados.

---

(1) García Oviedo. Obru citada. Pág. 312. T. 1-Ed. 7a.

Del criterio de finalidad todo lo que puede decirse es que no hay servicio público cuando no satisface una necesidad de esta naturaleza, más no que la satisfacción de una necesidad pública de origen necesariamente a un servicio público. El criterio de finalidad es, pues, un criterio insuficiente.

B) Tampoco puede calificarse de público un servicio porque sea pública la personalidad que lo atiende. Este criterio es inexacto, pues ni todos los servicios de las entidades públicas -- (Estado, Provincia, Municipio), tienen este carácter, ni deja de ser público un servicio porque sea atendido por una persona privada. Cuando el Estado explota un monte patrimonial evidentemente no realiza servicio público. En cambio, cuando un particular organiza, dirige y explota un servicio de ferrocarriles o tranvías, de servicio público se trata. Es decir, que para que se dé el concepto de servicio público es necesario que la empresa de interés general sea atendida por la Administración o por un particular con su encargo o colaboración. Tal acontece por ejemplo con las empresas concesionarias.

C) La manera como el servicio se presta pudiera ser otro -- criterio indicador de un carácter público. En un sentido amplio dice Presutti, se llaman servicios públicos no sólo a los atendidos por órganos del Estado, sino también por los particulares, cuando a todos los ciudadanos, indistintamente, o a una gran masa de ellos, se ofrece su uso. En este sentido viene calificado de público un servicio, porque es al público a quien se ofrece

aunque sea un particular quien lo atiende.

Pero, de un lado, se observa que hay verdaderos servicios públicos que no son ofrecidos a los ciudadanos, porque no son éstos --  
tos utisingoli, sino el Estado quien inmediatamente los utiliza. Tal acontece con el servicio de la defensa nacional. Por el contrario, hay servicios ofrecidos al público que no son de esta na  
turalidad y, en general, todos aquellos que por vía comercial se ofrecen a la masa de los individuos por las empresas particula--  
res.

D) En rigor, de una adecuada combinación de los anteriores criterios resultará la naturaleza pública de un servicio. Se halla esta noción perfectamente armonizada con lo que la Adminis--  
tración es y con la misión que realiza. Público es el servicio --  
que satisface una necesidad colectiva y cuya gestión es asumida, ya por la Administración directamente, ya por una persona o enti  
dad por su encargo o con su colaboración. Es indiferente que el uso del servicio se ofrezca al público o se lo reserve la Admi--  
nistración. Sin duda que el caso más corriente es el primero; pero no obsta a la naturaleza pública de una empresa el que acon--  
tezca lo segundo. El servicio de fortificaciones es un servicio público, no obstante vedarse su utilización a los administrados.

Ahora bien, para que la finalidad propia del servicio públi  
co --la necesidad de una satisfacción colectiva-- se cumpla debida  
mente, menester será que acompañe a la empresa una serie de no--  
tas determinantes de un régimen jurídico especial, que discrepan,

como es lógico del régimen jurídico general de los servicios privados; o que, sin tal diferenciación, constituye una garantía administrativa para el cumplimiento de aquella finalidad (nueva — doctrina).

Para concretar debemos concluir:

- 1o.- Que el Servicio Público es una ordenación de elementos y actividades para un fin.
- 2o.- Que el fin es la satisfacción de una necesidad pública, siquiera haya necesidades de esta clase que se satisfacen por el régimen del servicio privado.
- 3o.- Que el servicio público implica la acción de una personalidad pública aunque no siempre sean estas personas las que asumen la empresa.
- 4o.- Que esta acción cristaliza en una serie de relaciones jurídicas de un régimen jurídico generalmente especial y distinto, por tanto, del régimen jurídico de los servicios privados.

En cuanto a las formas clásicas de la gestión de los servicios públicos, es unánime el criterio sustentado por los comentaristas de Derecho Administrativo, no así, en lo referente a las empresas de economía mixta, como sistema u organización para la prestación de dichos servicios, no siendo aceptable para algunos, esta forma de gestión administrativa.

A este respecto, expresa el maestro García Oviedo, que los distintos modos de gestión no son sino expresiones diferentes —

de esa garantía que debe adoptarse para asegurar el interés público afecto al ejercicio de una determinada actividad.

Tradicionalmente, la Administración se ha valido de la gestión directa para la atención de los servicios públicos, la cual a su vez, se divide en gestión centralizada y descentralizada o indirecta. En este sistema la Administración asume entera y privativamente la gestión del servicio, sin intervención ni participación del particular en ella. Designa las autoridades, funcionarios y operarios, aporta el capital, percibe los rendimientos, se beneficia de las utilidades o soporta las pérdidas, fija las tarifas, ejerce la dirección y contrae por entero las responsabilidades que de la gestión pudieran derivarse. (1)

La otra forma clásica de gestión de los servicios públicos, la encontramos en la concesión, siendo ésta quizá, la más importante forma de gestión privada de los servicios públicos, teniendo su fundamento jurídico en el acto administrativo, reconocido en la doctrina de los expositores de Derecho Administrativo, por la figura jurídica de la concesión administrativa. (2)

Consiste la concesión en la atribución de poder que la Administración confiere a un particular para que rija durante cierto tiempo la gestión de un servicio, atribución que puede ir precedida de la ejecución por parte de aquél de una obra pública. (3)

---

(1) García Oviedo, Obra citada Pág. 372. T. 1 Ed. 7a.

(2) García Oviedo, Obra citada Pág. 387. T. 1. Ed. 7a.

(3) García Oviedo, Obra citada Pág. 389. T. 1. Ed. 7a.

Hasta hace muy poco tiempo, y en algunos casos todavía subsiste en nuestro país, esta forma típica de gestión de algunos servicios públicos, entre ellos el del ferrocarril, puertos, alumbrado eléctrico, emisión de la moneda, etc.

Por la multiplicidad de las necesidades de otros servicios públicos, han surgido nuevas formas de gestión administrativa, - tales como la nacionalización, considerada jurídicamente como una forma particular de expropiación (1); la gestión interesada, que es un procedimiento intermedio entre la administración directa y la concesión (2); y el arrendamiento, por el cual mediante el precio convenido, un particular explota el servicio, disfrutando, si los hubiere, de los beneficios que rinda (3). Estas tres últimas formas de gestión de los servicios públicos, por no haber sido empleadas por nuestra Administración, carecen de importancia en nuestro medio, citándolos únicamente con el propósi

(1) La nacionalización dice -Puget- expresa la transferencia, o atribución, al estado o a organismos creados por él, de actividades que eran o habían podido ser libres -es decir, ejercitadas libremente por los particulares- o simplemente controladas.

Es realmente una expropiación en las producidas modernamente en los países de Europa Occidental, en los que la nacionalización ha implicado el deber de indemnizar a los propietarios de las empresas nacionalizadas; y una confiscación en los casos en que tal indemnización no es pagada o no ha sido verdaderamente efectiva cual lo sucedió en Rusia con la Revolución de 1917 y en los países satélites de la U.R.S. tras la segunda guerra mundial.

(2) Macar "les institutions communales de la Belgique", citado por García Oviedo.

(3) García Oviedo, obra citada, Pág. 385. T. 1 Ed. 7a.

to de externar una idea general de los medios más conocidos de gestión administrativa de los servicios públicos.

Después de esta breve reseña sobre el servicio público y las distintas formas de gestión de los mismos, tiempo es ya de entrar al desarrollo del tema en estudio, no sin antes dejar constancia, de que la referencia al servicio público y su gestión, - la hemos considerado necesaria, en razón de que, el Derecho Administrativo concibe a las empresas mixtas o de economía mixta, como un modo de gestión de los servicios públicos. Oportunamente, al referirnos al origen y régimen legal de las empresas de esta naturaleza, trataremos esta posición del Derecho Administrativo frente a las nuevas tendencias de la materia objeto de nuestro estudio.

### Orígenes.

Las empresas de economía mixta han surgido como una colaboración de los particulares a la Administración en beneficio del servicio público y en algunos casos para el desarrollo de ciertas industrias que se hacen necesarias en el mejoramiento de las condiciones de vida y económicas de los administrados y que por diversas circunstancias no habían sido explotadas por el Estado o por el sector privado. La participación de los particulares en esta última clase de actividades ha alcanzado desde hace algunos años, una mayor importancia, en razón de que, aunando los esfuerzos del Estado y del sector industrial privado, se pretende que los pueblos en vías de desarrollo obtengan un mayor potencial -



económico, acorde con las necesidades de la época actual.

A este respecto, en la conferencia pronunciada por el Dr. Claudio Benedi, en el curso de Derecho Mercantil Comparado Centroamericano, patrocinado por el Instituto Centroamericano de Derecho Comparado, afirma que la empresa de economía mixta ha nacido como una respuesta categórica a los problemas socio-económicos de nuestros países, como una solución intermedia de avanzada, tendiente a la cooperación de la iniciativa y la empresa privada con el Estado. Los reclamos de nuestro desarrollo socio-económico, dice el Dr. Benedi, nos imponen el deber insoslayable de adoptar las medidas pertinentes y oportunas en cada caso para canalizar estos anhelos y estas necesidades. Una serie de factores complejos inciden sobre el mecanismo de la promoción de nuestro desarrollo socio-económico, interponiendo obstáculos, artificiales unos, reales los otros, que impiden el libre desenvolvimiento de los elementos indispensables al mismo. Así, la empresa y la iniciativas privadas no toman muchas veces el impulso que deberían, por lo que se hace necesario no sólo la creación de estímulos, sino también la ejemplarización y hasta la presencia y el riesgo del Estado para orientar, canalizar y planear las inversiones en nuevas empresas agrícolas e industriales, y la prestación, cada vez más amplia y mejorada de los servicios públicos, procurando diversificar las fuentes de riqueza y la distribución de los beneficios colectivos.

Muchas veces la iniciativa privada se inhibe no por falta -

de percepción del negocio en sí, casi siempre, más bien, por justificados temores de peligros inmediatos o mediatos que harían perder sus inversiones. En ambos casos, en las empresas agrícolas e industriales, como en la prestación y mejoramiento de los servicios públicos, cuando se observan las características que hemos señalado, es conveniente que el Estado a través de sus órganos más dinámicos, haga acto de presencia en esas actividades económicas interviniendo conjuntamente con las personas naturales o jurídicas de carácter privado en la promoción económica, ya sea mediante la aportación de fondos, equipos agrícolas e industriales, inmuebles, valores públicos nacionales, concesiones para la explotación de bienes patrimoniales del Estado, o mediante la prestación de determinados servicios públicos, ya sea para mejorar los existentes o para iniciar otros.

En cuanto a la época en que surgieron las empresas de economía mixta, no existe conformidad, tanto entre los tratadistas de Derecho Administrativo, como en los de Derecho Mercantil; para algunos este tipo de empresa es de origen muy antiguo, en cambio para otros es de reciente creación. Así, el expositor argentino de Derecho Mercantil, Alberto Mario Caletti, en su obra "Manual de Sociedades Comerciales", expresa "Las instituciones que actualmente se conocen como "sociedades de economía mixta", o, más comunmente, "sociedades mixtas", no son entidades de reciente creación pese a la opinión de algunos autores en sentido contrario.". Su origen, como el de otras tantas empresas, se halla

en las famosas sociedades del medioevo, aunque en forma rudimentaria.

Julio C. Rodríguez Arias, en su obra "La Sociedad de Economía Mixta", comentado por Caletti en su Manual antes mencionado al hacer una relación histórica sobre la evolución de las sociedades mercantiles, se retrotrae a la actividad de estas sociedades en el siglo XVI, en la que señala la aparición de los primeros Bancos, de las grandes compañías de comercio y navegación y de las empresas coloniales, a las que si bien no indica como sociedades de economía mixta perfectas o típicas, no deja de ver en ellas un régimen de coo-participación económico patrimonial, que implica una práctica muy anterior a los sistemas de colaboración económica, que hoy se llaman mixtos. Rodríguez Arias reclama para la Argentina el mérito de ser el primer país del mundo que estableció el régimen de sociedad de economía mixta, al fundar sus institutos bancarios sobre esta base en el año de 1822.

(1)

Por su parte, Groca, comentado por García Oviedo en su obra de Derecho Administrativo, estima que las viejas Capitulaciones que los Reyes Católicos celebraban con los descubridores y Adelantados para la conquista de América pueden ser considerados en cierta manera como convenios de empresas mixtas en las que el Monarca y vasallos aportaban capital, armas, buques, hombres y bastimentos para repartirse luego el mundo y el provecho resul-

---

(1) Alberto Mario Caletti, Obra citada, Pág. 218.

tantes de la expedición. (1)

Algunos autores consideran que es Bélgica a quien corresponde el primer experimento de empresa de esta naturaleza, quien lo realiza por ley del 28 de mayo de 1884, constituyendo la "Reheinish-Wesfälische-Electritatswerk A. G. Essen."

Por el contrario, otros autores, entre ellos García Oviedo, sostienen que la empresa de economía mixta es de reciente creación, cuando expresa que la difusión de este modo de gestión de los servicios públicos coincide con el fin de la primera guerra mundial, si bien había tenido ya al final del siglo XIX abundantes e interesantes aplicaciones en Bélgica y Alemania, donde se crearon, particularmente para la producción y distribución de energía eléctrica, poderosas sociedades en las que los Municipios, los Distritos y, a veces incluso los Estados, colaboraban con la industria y capitales privados.

Asimismo, Alberto Mario Caletti, en su obra citada, comentando a Benjamín Villegas Basavilbaso, dice: "Este nuevo tipo de sociedades no puede ser considerado como el resultado de una evolución de la doctrina; es un ensayo de fusión de dos formas antitéticas de economía: la individualista y la del socialismo del Estado".

Podemos decir, que en nuestro país, mucho antes que la Constitución Política de 1950 en su Art. 145 estableciera el princi-

---

(1) García Oviedo, Obra citada Pág. 417, Ed. 7a.

pio fundamental sobre las empresas de economía mixta, ya existían instituciones de esta naturaleza, tales como el Banco Central de Reserva de El Salvador y el Banco Hipotecario de El Salvador.

En efecto, por Decreto No. 64 de fecha 19 de junio de 1934, la Asamblea Nacional Legislativa, emitió la Ley del Banco Central de Reserva de El Salvador, disponiendo que el Banco Agrícola Comercial se convertiría en el Banco Central de Reserva de El Salvador. Por el Art. 7 de dicha Ley se dispuso que de las acciones del Banco Agrícola Comercial, registradas a nombre del Gobierno, seiscientos mil colones, valor nominal de acciones, se convertirían en acciones de la Serie "A" del Banco Central de Reserva, y serían transferidas en propiedad a la Asociación Cafetalera de El Salvador, y las acciones restantes serían transformadas en acciones de la Serie "B" para ser vendidas por su valor nominal a los Bancos suscriptores.

A fin de que la Asociación Cafetalera pudiera retener en forma permanente o indivisible las acciones que se le transfirieran, por el mismo Art. 7 se declaró que dicha Asociación es una fundación de utilidad pública. Posteriormente, por Decreto No. 173 de fecha 30 de diciembre de 1935, se autorizó a la Junta de Gobierno de la Asociación Cafetalera, para que cediera al Banco Hipotecario, un mil quinientas acciones de la Serie "A" del Banco Central de Reserva de El Salvador, de las seis mil acciones que le fueron transferidas según el Art. 7 antes mencionado, --

autorizando al mismo tiempo, a la Junta Directiva del Banco Central, para transformar las mencionadas un mil quinientas acciones de la Serie "A", en otras tantas de la Serie "B", para ser registradas a nombre del Banco Hipotecario de El Salvador. Con base en la Ley del Banco Central antes relacionada, por Decreto Legislativo No. 65 de fecha 19 de junio de 1934, se decretaron los Estatutos o Ley Constitutiva del Banco Central de Reserva de El Salvador. Por esta ley se autorizó la constitución de una sociedad anónima con la denominación de Banco Central de Reserva de El Salvador, por el término de treinta años, con un capital fundacional autorizado de un millón seiscientos cincuenta mil colones, dividido en dieciséis mil quinientas acciones de cien colones cada una. El capital fundacional autorizado se dividió en doce mil acciones de la Serie "A" y cuatro mil quinientas acciones de la Serie "B", estableciendo que las acciones de la Serie "A" serían suscritas por el público y las acciones de la Serie "B" por todos los demás Bancos que operaban en la República en aquella fecha en que se fundó el Banco Central de Reserva de El Salvador.

En resumen, al fundarse el Banco Central de Reserva de El Salvador, el capital social autorizado quedó suscrito y registrado, así:

6.000 acciones Serie "A" Asociación Cafetalera de El Salvador.....	¢	600.000.00
6.000 Acciones Serie "A" Particulares.....	"	600.000.00
4.500 Acciones Serie "B" Bancos privados que operaban en la República.....	"	<u>450.000.00</u>
16.500 Acciones de ¢ 100.00 %	Total.....	<u><u>¢ 1.650.000.00</u></u>

Después de la fundación del Banco, al ceder la Asociación - Cafetalera de El Salvador, las un mil quinientas acciones de la Serie "A", al Banco Hipotecario de El Salvador, las cuales se -- transformaron en acciones de la Serie "B", el capital social autorizado, quedó registrado en la forma siguiente:

4.500 Acciones Serie "A"	Asociación Cafetalera de El Salvador.....	¢	450.000.00
6.000 Acciones Serie "A"	Particulares.....	"	600.000.00
4.500 Acciones Serie "B"	Bancos privados que <u>o</u> peraban en la Repúbli ca.....	"	450.000.00
1.500 Acciones Serie "B"	Banco Hipotecario de El Salvador.....	"	<u>150.000.00</u>
16.500 Acciones de ¢ 100.00 %	Total...	¢	<u><u>1.650.000.00</u></u>

En la actualidad, la estructura jurídica del Banco Central se ha modificado completamente, pues por Decreto No. 116 de fecha 20 de abril de 1961, el Directorio Cívico Militar de El Salvador, emitió la Ley de Reorganización de la Banca Central de la Nación, por la que, la Sociedad Anónima "Banco Central de Reserva de El Salvador", se transformó en una entidad del Estado, de carácter público, de duración indefinida, con personería jurídica propia para ejercer derechos y contraer toda clase de obligaciones, que sucedió en todas sus funciones y beneficios a la Sociedad Anónima del mismo nombre, creada por los Decretos Legislativos Nos. - 64 y 65 de fecha 19 de junio de 1934. Posteriormente, por Decreto No. 496 de fecha 15 de diciembre de 1961, el mismo Directorio Cívico Militar, emite la Ley Orgánica del Banco Central de Reser

va de El Salvador, por la que se regiría la organización, funcionamiento y atribuciones del Instituto Autónomo de Carácter Público, denominado Banco Central de Reserva de El Salvador, creado por el Decreto N. 116 antes mencionado.

Asimismo, por Decreto Extraordinario No. 5 de fecha 18 de diciembre de 1934, se decretó la Ley del Banco Hipotecario de El Salvador, autorizando el establecimiento de un Banco Hipotecario de crédito inmobiliario, bajo la denominación de Banco Hipotecario de El Salvador, disponiendo que se organizaría en forma de sociedad anónima, constituida por escritura pública conforme a la Ley, con un capital fundacional de novecientos mil colones, dividido en acciones de cien colones cada una, las cuales estarían suscritas en la forma siguiente:

- 8.838 acciones, la Asociación Cafetalera de El Salvador;
- 150 acciones, la Asociación de Ganaderos de El Salvador, y
- 12 acciones, a personas particulares.

Como puede apreciarse de los párrafos transitorios, podemos decir, que desde el año de 1934, existen en nuestro país, sociedades de economía mixta creadas por leyes especiales, con participación de organismos estatales de utilidad pública y de personas naturales y jurídicas representativas del sector privado del comercio y de la industria de la nación, cuyos resultados y beneficios en favor de nuestra economía, han sido absolutamente positivos y de gran utilidad para la colectividad que se ha favorecido con estas instituciones.



Concepto y Definición.

Nuestra legislación positiva vigente, no contiene ningún -- concepto de Empresa, únicamente el Código de Comercio, al refe-- rirse a los actos de comercio, incluye en la enumeración de és-- tos, a diversas clases de empresas, de acuerdo con la actividad que dentro del comercio desarrollan, así, hace mención de las em-- presas de transportes, de seguros, de construcción, de espectácu-- los públicos, etc.

El anteproyecto de Código de Comercio, que actualmente se encuentra en estudio en la Asamblea Legislativa para su discu-- sión, trata en el Libro Tercero -COSAS MERCANTILES- de la Empre-- sa Mercantil, de la cual el Art. 553 da el siguiente concepto: -- "La empresa mercantil está constituida por un conjunto coordina-- do de trabajo, de elementos materiales y de valores incorpóreos, con objeto de ofrecer al público, con propósito de lucro y de ma-- nera sistemática, bienes o servicios".

En la doctrina de los expositores de Derecho, diversas son las acepciones que de la Empresa hemos encontrado, pero como el objeto de nuestro estudio son las Empresas de Economía Mixta, ne-- cesariamente hemos de referirnos a la empresa colectiva, vista -- desde el punto de vista económico, esto es, a la empresa cuyo ti-- tular es una sociedad de estructura mercantil, encaminada a sa-- tisfacer necesidades de interés general.

A este respecto, expresa Rodríguez Rodríguez, en su tratado de Sociedades Mercantiles, que el papel desempeñado por las em--

presas mercantiles con titular social, es cada vez más importante. Puede apreciarse una clara tendencia de signo creciente y de firme carácter, en el sentido de la sustitución de los empresarios individuales por los empresarios colectivos en todos los campos de la economía. La empresa con titular individual, aún cuando esté apoyada por capitales de consideración, jamás podrá competir con los inmensos conjuntos económicos implicados por las exigencias de la vida económica moderna.

La palabra "empresa", dice R. Gay de Montellá, en su tratado *Práctico de Sociedades Anónimas*, tiene un significado genuinamente económico, y si aparece en el campo jurídico, es a través de la figura del empresario y a la vez comerciante, o de la Sociedad comercial o industrial. La misma jurisprudencia cuando habla de empresas lo hace en un sentido de organización económica integrada a los fines de la producción mediante la reunión del trabajo, del capital y la organización personal del empresario, o sea a través de un concepto de ejercicio de una actividad económica organizada.

En el transcurso del siglo XX, las formas tradicionales de las empresas mercantiles colectivas, han sufrido grandes transformaciones, tanto en el aspecto jurídico como en el económico, con el apareamiento de las sociedades mixtas o de economía mixta, como forma de participación del Estado y de los particulares en las grandes organizaciones con estructura mercantil, con miras a satisfacer las necesidades generales de la colectividad

o en actividades propias del comercio y de la industria.

La sociedad de economía mixta, dice Fernández de León, es - la formada por el Estado Nacional, los Estados Provinciales, las Municipalidades o las entidades administrativas autárquicas, por una parte, y los capitales privados por la otra, para la explotación de empresas que tengan por finalidad la satisfacción de necesidades de orden colectivo, o la implantación, el fomento o el desarrollo de actividades económicas.

Para García Oviedo, la sociedad de economía mixta, es aquella cuyo capital está constituido por aportaciones de particulares y de colectividades públicas, correspondiendo su gestión y - administración a unas y otras.

La Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta, en su Art. 1, la define así: "Se denominan Sociedades por Acciones de Economía Mixta las anónimas en que participan el Estado, el Municipio, o las Instituciones Oficiales Autónomas en concurrencia con los particulares, cuyo objeto sea la explotación o la prestación de un servicio público.". Oportunamente al comentar la Ley, nos referiremos ampliamente al contenido de esta definición legal de Sociedad de Economía Mixta.

Con base en los elementos esenciales que caracterizan a las empresas de economía mixta, externamos nuestro concepto, en la forma siguiente: "Son empresas de economía mixta, aquellas que se organizan con la participación del Estado (en cualesquiera de sus manifestaciones: Gobierno Central, Institutos Autónomos, Mu-

nicipios) en colaboración con los particulares para la prestación de un servicio público, el desarrollo de la industria o de una actividad comercial, no ejercidos por el sector privado; --- cualquiera que sea la forma de su constitución."

Régimen Jurídico.

El Derecho Administrativo estudia las empresas de economía mixta como un modo de gestión de los servicios públicos, sujetos a un régimen especial. Por el contrario, el Derecho Mercantil, las trata como una forma especial de constitución de Sociedad, --- distintas a las tradicionales modalidades de las sociedades mercantiles, reguladas las primeras, por leyes especiales, con excepción de la República Argentina, que las ha incluido desde hace algunos años, dentro del ordenamiento de su Código de Comercio.

Para una mayor claridad en la exposición de las distintas teorías sobre el régimen jurídico de las empresas de economía mixta, expondremos en primer lugar la opinión sustentada por algunos tratadistas de Derecho Administrativo, luego, la opinión sustentada por los expositores de Derecho Mercantil, para expresar finalmente, nuestro punto de vista sobre esta cuestión tan discutida hasta hoy.

El Maestro Carlos García Oviedo, en su obra de Derecho Administrativo, expresa que el régimen de empresas de economía mixta implicó la avanzada y supone el género común de todo un sistema de gestión de servicios mediante colaboración entre adminis

trados y administración, que se cualifica fundamentalmente por el sentido rectificador de la idea del régimen de Derecho especial como carácter sine qua non del servicio público; y que, asimismo, articula la tradicional acción de servicio y la de fomento en una nueva forma de aquél. Este nuevo modo de gestión del servicio público, por el cual se asocian en entidades de Derecho Mercantil entidades públicas y particulares, tiende a generalizarse. En estas Sociedades interviene la Administración aportando capital, otorgando concesiones y figurando en los Consejos de Dirección o de Administración que se constituyan sin utilizar las prerrogativas y los poderes especiales propios de la misma. La Administración por lo general, establece las clases de organización y fija el plan de los trabajos de la Empresa. La Empresa mixta es una forma de colaboración particular y ha penetrado en el orden de la Administración como figura de Derecho Privado en beneficio del servicio público y más que nada en las actividades industriales. La Sociedad de Economía Mixta es aquella cuyo capital está constituido por aportaciones de particulares y de colectividades públicas, correspondiendo su gestión y administración a unos y otras. Son, pues, sociedades mercantiles que, en el respecto que nos interesa, constituyen servicios públicos; -- conjugación de estimaciones que Fernández de Velasco destacó como colaboración de los particulares en la obra de la Administración y Fleiner como supuesto de utilización por la Administración de las instituciones propias del Derecho Privado.

Per su parte, Rafael Bielsa, en su obra de Derecho Administrativo, expresa que las empresas de servicios públicos o industriales llamadas mixtas, o de economía mixta, tienen una configuración jurídica variable (pues ello depende de su régimen legal) Este se explica porque todavía se trata de un ensayo de aplicación de formas combinadas. Por principio, esas empresas se considerarán principalmente privadas (incluidas en el Código de Comercio). En una forma de iniciativa privada, de inversión de capitales privados, se establece una especie de colaboración híbrida; que se dice: en "interés público". Se arguye que lo dominante de la institución es la colaboración financiera de los particulares o administrados con la administración pública que actúa como accionista. Cuando el Estado es mero accionista, claro que en ella prevalece el carácter de una persona de derecho privado. Pero -- cuando el Estado concurre a formar la entidad como Poder Administrativo, ésta tiene que configurarse como un ente autárquico. La determinación, pues, del carácter jurídico de estas entidades, -- sólo puede o debe hacerse con referencia a los elementos constitutivos esenciales de la sociedad o empresa. En este orden de ideas, para conocer la índole jurídica de cada una de las empresas mixtas debe atenderse a los siguientes caracteres: 1) Creación y constitución directamente legal, de la entidad como servicio público. Si bien todos los entes administrativos públicos -- son directamente creados por la Ley, no todas las personas jurídicas creadas por la Ley son públicas; también las personas jurídicas regidas por el Código Civil (corporaciones, asociaciones,

establecimientos de utilidad pública, etc.), pueden ser autorizadas por Ley (por Ley o por el Gobierno). Si la entidad es creada directamente por ley como servicio público propio, ella es administrativa. Si no lo es, su carácter es civil o comercial, según la índole de la actividad que realice. 2) Sujeción a un régimen jurídico establecido "especialmente" por el Estado (Nación, Provincia o Comuna), y surge aquí con frecuencia el quid de la cuestión, porque las entidades "mixtas" pueden tener su régimen interno, en todo lo puramente patrimonial, sometido al derecho privado. En tal caso el Estado accionista (Nación, Provincia o Comuna), tiene el derecho de intervenir en la constitución de la entidad, como cualquier accionista particular. Pero, además, su intervención como poder no se limita a la gestión patrimonial, sino que se extiende a la organización y funcionamiento de la institución; entonces obra como Poder administrador. 3) El presupuesto puede ser aprobado por Ley, o bien por el Poder administrador. Este acto, en principio, importa especialmente para determinar la índole jurídica de la entidad pública. Si la entidad es privada el presupuesto lo aprueba el órgano de la entidad determinada en la ley o en los estatutos. 4) Si la designación del personal directivo es acto del Poder administrador es evidente el carácter público de la entidad. Consecuencia directa y necesaria de este régimen es que tanto los directores como los demás empleados son empleados públicos.

Alberto Mario Caletti, en su Manual de Sociedades Comercia

les, al hablar del régimen legal de las sociedades como una forma de clasificación de las mismas, después de referirse a las formas tradicionales de las sociedades mercantiles, comenta: existen, además de las mencionadas sociedades, otras que no están previstas ni tratadas por el Código; son las regladas por leyes especiales en las cuales interviene, como socio o partícipe, el Estado. Son las entidades llamadas de "economía mixta" o, más comúnmente, "sociedades mixtas". Por sus relaciones jurídicas y por las peculiaridades de su formación y funcionamiento, a éstas corresponde estudiarlas más que en el derecho comercial, que es derecho privado, en el derecho administrativo, que es una rama del derecho público. La sociedad de economía mixta no puede considerarse, en verdad, como entidad estrictamente comercial. Ella reviste otras formas y es de naturaleza jurídica muy diversa de las sociedades mercantiles del derecho privado, cuyo exclusivo fin es el lucro. Ello no obstante se la incluye en este trabajo como capítulo especial, a continuación de las sociedades sobre las cuales el Código ha establecido específicas normas, en virtud de su marcado paralelismo con las sociedades anónimas, cuyas disposiciones les son aplicables en general por mandato expreso de las mismas leyes que autorizan su funcionamiento. Esta inclusión, sin embargo, no implica desconocer que se trata de un ente que, las más de las veces, entra en la órbita del derecho público. Naturaleza de la Sociedad. Cada sociedad, mejor dicho cada actividad desarrollada sobre la base de sociedad de economía mixta, tiene un régimen especial que la regula.



Para Villegas Basivilbasco, comentado por Caletti en su obra citada, al resaltar la falta de uniformidad de la doctrina acerca de este tema, considera que la estructura financiera de las sociedades de economía mixta no es, de por sí sola, un signo específico para atribuirle carácter privado o público. La clasificación como persona de derecho privado o de derecho público, debe de hacerse de acuerdo con el predominio que la administración ejerza en la constitución, administración y dirección de la empresa y en función del porcentaje con que se forma el capital. Corresponde agregar dice Caletti, que además de los elementos citados, hay otros de mayor importancia quizá que los anteriores; es el objeto o fin que la sociedad se propone, que muchas veces deben prevalecer sobre otras consideraciones respecto a capital e administración. Cuando una empresa de economía mixta se propone una función exclusivamente estatal, de nada vale que el Estado no contribuya sino con una mínima parte, para configurar su naturaleza jurídica y clasificarla como entidad de derecho público.

Rodríguez Rodríguez, en su obra de Derecho Mercantil, hace referencia a la Sociedad de Responsabilidad Limitada de Interés Público, expresando que estas combinaciones económicas pueden adoptar la forma de sociedades civiles o mercantiles, y aún la de simples asociaciones en participación. Una de las formas preferibles para ello ha sido la Sociedad de Responsabilidad Limitada. Estas sociedades se rigen por su ley particular, y, en lo no dispuesto por ella, por las reglas sobre sociedades en gene-

ral y sobre limitadas en particular de la Ley de Sociedades ---  
Mercantiles.

En nuestra opinión, estimamos que para determinar el régi-  
men jurídico de las empresas de economía mixta, es necesario es-  
tablecer de ante-mano, cuál es la finalidad que la empresa persi-  
gue. Dos son a nuestro juicio, las más importantes actividades -  
a que esta clase de empresas puede dedicarse, el servicio públi-  
co, por una parte, y el comercio o la industria, por otra.

Si la finalidad de la empresa es la prestación de un servi-  
cio público, opinamos que en todo caso, su régimen legal corres-  
ponde al campo del Derecho Administrativo, y por ende al Dere-  
cho Público.

Por el contrario, si la empresa tiene por objeto el desa-  
rrollo de una industria o el ejercicio de una actividad comer-  
cial, somos de opinión que su régimen jurídico es propio de la  
esfera del Derecho Mercantil, que es Derecho Privado.

Como puede apreciarse de nuestra opinión anterior, el ori-  
terio que nos ha servido de base para determinarnos sobre el -  
régimen jurídico de las empresas de economía mixta, es el de la  
finalidad de la actividad que ella desarrolle, cualquiera que -  
sea la forma de constitución que se adopte.

Con este criterio, creemos que no se desnaturaliza la idea  
del servicio público, en el sentido de que en éste no debe de -  
prevalcer el ánimo de lucro, que es la característica esencial  
de las empresas mercantiles o industriales.

## CAPITULO II

### PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

Es en la Constitución Política de 1950, donde por primera vez aparece en nuestro régimen constitucional el antecedente de orden jurídico en que ha de fundamentarse la creación de las empresas de economía mixta. En efecto, dentro de la moderna estructura de dicha Constitución, en el Título -IX- REGIMEN ECONOMICO- se encuentra ubicado el Art. 145, que literalmente dice:

"Serán fomentadas y protegidas las asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza general mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a promover una justa distribución de los beneficios provenientes de sus actividades. En esta clase de asociaciones, además de los particulares, podrán participar el Estado, los Municipios y las entidades de utilidad pública."

Este principio se ha mantenido en forma invariable en la Constitución Política vigente, decretada el 8 de enero de 1962.

En la exposición de motivos presentada por la Comisión nombrada para elaborar el anteproyecto de Constitución de 1950, no se hizo ningún comentario en forma especial a este artículo, sino que de manera general, al comentar el Título IX- Régimen Económico, se dijo: "Este Título, dedicado especialmente al Régimen Económico, es nuevo en nuestra legislación. Pero muchos de sus preceptos figuran dispersos, tanto en la Constitución de 1886 -

como en el anteproyecto. Otros son introducidos por primera vez. Todos están concebidos en forma general y elástica, que permite una nutrida legislación secundaria sobre materia tan compleja. - Del texto de algunos de ellos se desprende que para tener eficacia necesitan de reglamentación; pero dan la pauta para un programa de gobierno cuyo desarrollo requiere cierto tiempo. La base filosófica consiste en que el hombre y su vida constituyen el valor supremo, y que las cosas son un valor instrumental."

Al someterse a discusión el artículo comentado, no se le hizo ninguna objeción, y puesto a votación, fue aprobado por unanimidad en la forma indicada.

En verdad, confirmamos el criterio sustentado por la Comisión, al expresar que las disposiciones de este Título están -- concebidas en forma general y elástica, lo cual está en un todo de acuerdo con la técnica jurídica, pues los principios constitucionales, no deben entrar en detalles, para que sea la ley secundaria la que los desarrolle en forma amplia y de acuerdo con los programas de gobierno que animan a la administración.

De acuerdo con este criterio de generalidad, dicho artículo se refiere a "asociaciones de tipo económico", sin mención -- específica a ninguno de los tipos de asociación que existen, -- --sino a la forma más simple y primaria de organización que ha -- existido a través de todos los tiempos. Asociación, dice la Enciclopedia Jurídica Española, en su acepción lata: "Es toda a--

grupación de personas con cierta organización que tiende a procurarse un objeto común, lucrativo, o no lucrativo o mixto." La asociación, dice Alberto Mario Caletti, en su obra citada, ha nacido de la condición eminentemente gregaria del hombre y de la imprescindibilidad de la unión para la realización de cualesquiera de sus fines, tiene su punto de partida en la familia, pero va adquiriendo modalidades propias que la distinguen como un ente de formas diversas y de características diferentes a la de cada uno de sus integrantes. El comercio es una actividad de sociedad y no de hombre solo. El hombre no comercia consigo mismo sino con sus semejantes. Se asocia a ellos por razones de convivencia y por razones de comercio, el que va tomando así vigoroso impulso. Con el tiempo la asociación adquirirá nuevas modalidades, entre las cuales una pasará a ocupar un plano principal; es el principio que día a día se va imponiendo en la actividad mercantil y que ocupará un plano primerísimo; es el principio que todas las legislaciones del mundo van consagrando y transformando en reglas de derecho positivo; es el principio de la determinación, de la limitación de la responsabilidad patrimonial del empresario.

De acuerdo con la interpretación gramatical de dicha disposición, pareciera que la mente del legislador ha sido la de referirse únicamente, a la actividad industrial y comercial que pueden desarrollar las asociaciones de tipo económico, cuando dice: "Serán fomentadas y protegidas las asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza general median-

te un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a promover una justa distribución de los beneficios provenientes de sus actividades."

Conviene recordar, que en el curso de esta tesis hemos comentado, que dos son los grandes propósitos u objetivos que generalmente persiguen las empresas de economía mixta, por una -- parte, la prestación o mejoramiento de un servicio público, y -- por otra, el ejercicio de una actividad industrial o comercial -- de interés general, cuando éstas no son desarrolladas por el -- sector privado. En el primero de los casos, el ánimo de lucro -- no es la principal finalidad, sino la satisfacción de una necesidad primaria de interés general; por el contrario, en el segundo de los casos, aun cuando se trata de fomentar una industria o -- comercio no ejercida por el sector privado, siempre persiste el ánimo de lucro, que es la característica esencial del ejercicio de estas actividades.

Debemos entender, que la disposición comentada es amplia, y en sentido general comprende ambas clases de actividades, y -- que si el legislador no hizo referencia expresa a los servicios públicos, es porque no lo consideró necesario, en virtud de que la prestación y el mejoramiento de éstos, es la razón y justificación de la existencia del Estado.

La parte final del artículo comentado, es la que jurídicamente da origen a la empresa de economía mixta, cuando establece: "En esta clase de asociaciones, además de los particulares,

podrán participar el Estado, los Municipios y las entidades de utilidad pública."

En nuestra opinión, consideramos que hubiese sido suficiente que la disposición dijera: "En esta clase de asociaciones, además de los particulares, podrá participar el Estado."

Entendemos que el Estado comprende tanto a los Municipios, como a las demás instituciones descentralizadas por actividades o servicios. Reconocemos, sin embargo, la autonomía de que gozan los Municipios y las demás instituciones del Estado, pero todo ello como una forma de descentralización administrativa para la mejor atención de los servicios públicos. Así, podemos hablar de Gobierno Central, de Gobierno Municipal y de Gobierno Autónomo.

Nuestra Constitución, en el Inc. 2o. del Art. 105, dice: "Las Municipalidades en el ejercicio de sus funciones son autónomas. Por sus actos responderán ellas mismas, como personas jurídicas, o sus miembros individualmente, según determine la ley."

En la exposición de motivos de la Constitución de 1950, al comentar el Art. 107, que se refiere a la vigilancia que el Poder Ejecutivo debe observar sobre las municipalidades, la Comisión redactora se expresó así: "Estas reglas confirman la autonomía municipal, pero le señala sus justos límites. El Poder Ejecutivo tiene la obligación de vigilar que las Municipalidades cumplan con las leyes. Esta vigilancia no aminora la capacidad

decisoria de las municipalidades, y en nuestro medio es necesaria para colocar los servicios municipales en un plan de coordinación y eficiencia. Las municipalidades autónomas obedecen al principio de descentralización administrativa; pero no son ni pueden ser Estados dentro del Estado."

En cuanto a los servicios públicos, prestados por las Instituciones Autónomas, nuestra Constitución establece en el Inc. 2o. del Art. 142, que corresponde al Estado prestar por sí o por medio de Instituciones Oficiales Autónomas, los servicios de correos y de telecomunicaciones, pudiendo tomar a su cargo otros servicios públicos cuando los intereses sociales así lo exijan.

La disposición que comentamos, no se refiere expresamente a las instituciones autónomas, sino que el legislador empleó la expresión "entidades de utilidad pública". Entendemos que la palabra "entidades" empleada por el legislador, ha sido tomada como denominación genérica de las personas jurídicas o morales, es decir, como sinónimo de "Asociaciones", "Instituciones", "Corporaciones", "Organismos", etc.

En su obra de Derecho Administrativo, dice José Gascón y Marín, que en la Administración Pública adviértense órganos que directamente lo son del Estado: ministros, por ejemplo; otros que, como queda consignado anteriormente, llámense de Administración Indirecta, entidades dotadas de personalidad propia, que dirigen su actividad primeramente a la realización de sus propios intereses, y secundariamente a los intereses del Estado, que



coinciden con los suyos. Estas entidades (el Municipio, la Provincia, las Instituciones de Beneficencia, etc., las llamadas - autárquicas) pueden considerarse como órganos de administración del Estado. (1)

Nos llama poderosamente la atención, la expresión "entidades de utilidad pública" empleada por el legislador, para referirse a las instituciones autónomas o descentralizadas del Estado que pueden participar en la constitución de las Asociaciones de tipo económico a que se refiere la disposición comentada, en razón de que las entidades de utilidad pública difieren mucho de las entidades autónomas o descentralizadas del Estado, es decir, que con la expresión "entidades de utilidad pública", no se hace referencia a las entidades descentralizadas o autónomas del Estado. A este respecto, en su obra, Principios de Derecho Administrativo, Gastón Jéze, dice: "Son cosas distintas los establecimientos privados que persiguen un fin de interés general y los servicios públicos. En principio, a los establecimientos particulares que cumplen un fin de interés general se les aplica el régimen jurídico que se califica de derecho privado, El funcionamiento de estos establecimientos está regulado por sus estatutos, y el cambio de legislación relativa al servicio público de que ellos son auxiliares no modifican de pleno derecho estos estatutos. Los fondos de estos establecimientos no son fondos públicos, sino par

(1) José Gascón y Marín, Derecho Administrativo, Pág. 261. Tomo I. Ed. 9a. Rev.

ticulares. Los bienes que poseen están sometidos al régimen jurídico de la propiedad privada. Las obras que efectúan no son obras públicas, sino particulares. La expropiación por causa de utilidad pública no está en principio, ni aun indirectamente, a la disposición de los individuos que están al frente de estos establecimientos. Los litigios que pueden suscitarse a propósitos del funcionamiento de estas instituciones no son litigios relativos al funcionamiento de un servicio público, y son de la competencia, no de los tribunales administrativos sino de los judiciales. El punto capital que marca la diferencia entre el establecimiento público y el establecimiento de utilidad pública es el de que aquél es una modalidad del procedimiento del servicio público, mientras que éste es una modalidad del procedimiento del servicio privado. Los establecimientos públicos son, en principio, o desmembraciones del Estado, emanaciones de un servicio público, o de una autoridad pública, o creaciones del Estado. Del mismo modo que para que exista entidad de utilidad pública es necesario que sea creada por la iniciativa privada, así es también condición esencial para que exista establecimiento público, que su creación sea producto de la iniciativa del Estado."

### CAPITULO III

## LEY SOBRE CONSTITUCION DE SOCIEDADES POR ACCIONES DE ECONOMIA MIXTA

#### Comentario

Por Decreto No. 2336 de fecha 6 de febrero de 1957, publicado en el Diario Oficial No. 49 de fecha 12 de marzo del mismo año, (nueva publicación), la Asamblea Legislativa, a iniciativa del Poder Ejecutivo y oída la opinión de la Corte Suprema de Justicia, emitió la Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta.

En el Considerando I de dicho Decreto, se hace constar, que las disposiciones del Código de Comercio vigente en la República, que se refieren a la constitución, organización y funcionamiento de las Sociedades Mercantiles, no contemplan las situaciones especiales de aquel tipo de sociedades por acciones en las que alguno o varios de los socios, sean personas jurídicas de derecho público como el Estado, el Municipio o las entidades oficiales que gozan de autonomía.

Aun cuando comprendemos que los considerandos de la ley, no tienen otra finalidad que la de dejar claramente establecido, -- cuál fue el propósito o el motivo que inspiró al legislador al emitirla, en el presente caso, estimamos necesario referirnos a los considerandos de dicho Decreto, en atención a que, por ellos podemos deducir cuál fue el criterio de nuestro legislador, en cuanto al régimen jurídico en que deben estar comprendidas las

*Sociedades de Economía Mixta o de participación estatal. En efecto, por la forma en que está redactado el Considerando I del mencionado Decreto, pareciera que el Legislador estimó que las Sociedades de Economía Mixta deberían estar tratadas dentro del ordenamiento jurídico de nuestro Código de Comercio, fincando de este modo, el régimen legal de las Sociedades de Economía Mixta, en nuestra legislación, dentro del Derecho Mercantil, que es Derecho Privado.*

*De acuerdo con el criterio antes expuesto, era de esperarse, que dicha Ley contuviera alguna disposición de carácter transitorio, por medio de la cual se estableciera, que la mencionada Ley quedaba incorporada o que se incorporaría al Código de Comercio, con lo cual se hubiera llenado el vacío notado por nuestro legislador en el Considerando I que comentamos. No habiéndolo dispuesto así, debemos concluir, que nuestro legislador al emitir la Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta, ha querido sujetar esta clase de Sociedades, a un régimen especial enmarcado dentro de su propia ley.*

*Al emitir la Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta, no hay duda que nuestro legislador, estimó que dicha Ley implicaba una modificación substancial a la forma de constitución, organización y funcionamiento de las Sociedades Mercantiles reguladas ordinariamente por nuestro Código de Comercio. Confirma nuestro punto de vista, el hecho de que, an-*

tes de discutir el proyecto de Ley relacionado, estimó necesario oír previamente la opinión de la Corte Suprema de Justicia, en cumplimiento a lo ordenado por el Art. 61 de nuestra Constitución Política vigente.

Empieza la Ley por definir en su Art. 1, cuáles son las So- ciedades por Acciones de Economía Mixta y el régimen legal a que están sujetas.

Artículo 1.-

"Se denominan Sociedades por Acciones de Economía Mixta, las anónimas en que participen el Estado, el Municipio, o las Instituciones Oficiales Autónomas en concurrencia con los particulares, cuyo objeto sea la explotación o la prestación de un servicio público, Tales empresas se regirán de conformidad con esta ley, cuando a su formación haya concurrido alguna de las corporaciones indicadas."

Este artículo, a nuestro juicio contiene cuatro puntos importantes, los cuales para su mejor estudio, los dividiremos en la forma siguiente:

- a) forma de constitución de la Sociedad;
- b) quiénes pueden participar en su formación;
- c) objeto o finalidad de la Sociedad;
- d) régimen legal aplicable.

a) La Ley ha querido limitar la constitución de las Sociedades de Economía Mixta, únicamente a la forma de sociedad anón-

nima, y ha sido aún más enfática, al definirla: "Se denominan -- Sociedades por Acciones de Economía Mixta...."

El capital no es la característica determinante de las sociedades de economía mixta, su nota esencial es la finalidad u objeto a que destinan su actividad, en consecuencia, éstas muy bien podrían constituirse en cualquiera de las formas establecidas por el Código de Comercio para las sociedades mercantiles, ya sea tomando la forma de las sociedades de capital o de personas. A este respecto, en su obra de Derecho Administrativo citada, (1) García Oviedo, al comentar la ley española dice: que en las empresas mixtas los Municipios podrán aportar exclusivamente la concesión, o también bienes, instalaciones, o capital y en la escritura fundacional deberá fijarse el valor de la aportación del Municipio o de la Provincia, por todos conceptos, incluido el de la concesión si la hubiere. Estas empresas mixtas locales se constituirán mediante escritura pública en cualquiera de las formas de sociedad mercantil, comanditaria, anónima o de responsabilidad limitada.

b) Al comentar en páginas anteriores la disposición constitucional en que se fundamenta la creación de las empresas de economía mixta, nos referimos ampliamente a la participación del Estado y de los entes descentralizados por actividades o servicios que intervienen en la constitución de esta clase de sociedades. La Ley, al nominar las corporaciones de derecho público que pue-

(1) Derecho Administrativo, Pág. 423. Tomo I-Edic. 7a.

den intervenir en la constitución de sociedades de economía mixta, ha aclarado la duda que existe en la disposición constitucional contenida en el Art. 145, cuando en la parte final de dicho artículo, se refiere a las "entidades de utilidad pública", expresión que para nosotros, no fue eficazmente empleada por el -- legislador, por no comprender a las instituciones descentralizadas del Estado, como órganos de la Administración para la prestación indirecta de los servicios públicos.

El Estado, al formar parte de la empresa de economía mixta, lo hace no con el ánimo de competir, pues sus fines son otros -- bien claros y delimitados: aquellos que propenden al interés general (1).

En cuanto a los particulares, cuya concurrencia con el Estado o las demás corporaciones de derecho público es necesaria -- para que pueda constituirse la sociedad de economía mixta, la -- Ley no determinó a qué clase de personas particulares se refería, por lo que comprende, tanto a las personas naturales, como a las personas jurídicas, siempre que unas y otras concurren a formar dichas sociedades, en carácter particular.

La Administración Pública, dice Hauriou, no debe pretender guardar para sí toda preocupación por el bien público, sino que debe implicar un centro de actividad que suscite y mantenga a -- su alrededor actividades de particulares a quienes invite a co-

---

(1) Conferencia pronunciada por el Dr. Claudio Benedi Rev. Ciencias Jurídicas y Sociales. Nos. 37 y 38. Tomo VIII.

laborar en una tarea que, por su amplitud, rebasa sus propias -  
fuerzas. (1)

c) La Ley, con toda claridad ha delimitado el campo de actividad de las empresas de economía mixta, al establecer que el objeto de éstas será la explotación o la prestación de un servicio público.

Muchas son las definiciones que se han dado del servicio público, a tal grado que podemos citar tantas, como autores se han dedicado al estudio de esta materia.

"El servicio público propio, toda acción o prestación (diferenciase desde luego, la "acción" de la "prestación") -- realizada por la Administración Pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía". (Bielsa) (2)

"El servicio público es una organización pública de poderes, competencias y prácticas, que tiene por función prestar al público, de una manera regular y continua, un determinado servicio creado con fines de policía, tomada esta palabra en sentido amplio". Hariou (3)

"Servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes,

---

(1) García Oviedo, obra citada, Pág. 322, Tomo 1, Ed. 7a.

(2) Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, Pág. 462. T. 1

(3) R. F. de Velasco, Derecho Administrativo, Pág. 174. T. I



porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada -- completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental". Duguit (1)

"Servicio público es aquel que de manera regular y continua satisface una necesidad pública, como una creación de los gobernantes ante los fenómenos del progreso social". (2)

"Servicio público es una organización que suple la insuficiencia de la iniciativa privada por el empleo eventual -- de prerrogativas de poder público, para asegurar la satisfacción regular y continua de una necesidad colectiva."

Philippe Conte. (3)

Al referirnos anteriormente al objeto o finalidad que persiguen las empresas de economía mixta, decíamos que dos son a -- nuestro juicio, las más importantes actividades que desarrollan este tipo de empresa, la prestación o explotación de un servicio público o el ejercicio de una actividad industrial o comercial.

En nuestro país, dice Alberto Mario Caletti, al comentar -- la legislación argentina, estas sociedades han tenido como objeto, los más dispares propósitos; así, se han dedicado a la regu

---

(1) Gabino Fraga, Derecho Administrativo Pág. 16

(2) Antonio Royo Villanova, Elementos de Derecho Administrativo pág. 866.

(3) Ernesto Flores Zavala, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Pág. 13.

lación del mercado bancario y a la emisión de moneda, al transporte urbano de pasajeros, a la explotación siderúrgica, a la aeronavegación comercial, a la prestación de servicios eléctricos o telefónicos, al comercio bancario, etc. (1)

d) La parte final del artículo que comentamos, establece -- que las empresas de economía mixta, se regirán por esta ley especial, cuando a su formación haya concurrido alguna de las corporaciones mencionadas. Esta última frase la consideramos innecesaria, pues si no concurre alguna de las corporaciones indicadas, no sería posible la constitución de la sociedad de economía mixta, y como lógica consecuencia, la sociedad que se estableciera no podría estar sujeta o regirse por esta ley, que es especial para las sociedades de economía mixta.

Podemos decir, con base en la disposición que comentamos, que en nuestra legislación, las sociedades de economía mixta -- están sujetas a un régimen jurídico especial establecido por su propia ley, la cual reviste dos modalidades: a) por su finalidad (prestación o explotación de un servicio público) las sociedades de economía mixta están comprendidas dentro del Derecho Administrativo, que es Derecho Público, y b) por su constitución, (forma anónima) dichas sociedades están comprendidas dentro de las sociedades mercantiles, tratadas por el Código de Comercio, que es Derecho Privado.

---

(1) Manual de Sociedades Comerciales, Pág. 227.

Artículo 2.

"El Estado, Municipio o entidad oficial autónoma participantes en la sociedad, tendrán siempre el derecho de acreditar un director ante el Consejo de Administración o Junta Directiva de la Sociedad.

"La designación de tal director se hará conforme las disposiciones legales y reglamentarias que norman la constitución, organización y funcionamiento de la persona jurídica de que se trate y tendrá validez legal aunque recayere en persona que no sea propietaria de acciones de la Compañía".

El inciso primero de este artículo, establece la participación, mediante la designación de directores, de las corporaciones de derecho público en el Consejo de Administración o Junta Directiva de la Sociedad, directores que pueden ser tres como máximo, cuando en la constitución de la sociedad intervenga el Estado (Gobierno Central), el Municipio (Gobierno Local) e Instituciones Autónomas (Gobierno Autónomo), pudiendo ser mayor el número de dichos directores, únicamente en el caso de que sean varias las instituciones del Estado, municipios o entidades autónomas que intervengan en la constitución de la Sociedad, pero en todo caso, siempre que se constituya una Sociedad de Economía Mixta, participará como mínimo, un director como representante en la Junta Directiva o Consejo de Administración, por parte de cualquiera de las corporaciones de Derecho Público a que nos hemos referido.

El segundo inciso se refiere a la designación de dichos directores, estableciendo que tal designación se hará en la forma que lo prescriban las disposiciones legales, estatutarias o reglamentarias de la Sociedad que se constituya. Estimo que la forma más adecuada de hacer esta designación, sería mediante nombramiento del funcionario público encargado de la respectiva Dependencia del Estado, del respectivo Concejo Municipal o de la Junta o Consejo Directivo de la Institución Oficial Autónoma de que se trate.

Nos parece muy acertada la parte final de esta disposición, cuando establece que tendrá validez legal la designación de director, aunque ésta recayere en persona que no sea propietaria de acciones de la Compañía. Decimos que nos parece muy acertada esta disposición, en razón de que, no siendo propietarias de acciones estas personas, no tendrían ningún interés parcial en los asuntos de la Sociedad, desempeñando mejor su función de representantes de la corporación de Derecho Público que lo designe.

Hubiera sido preferible que la disposición dijera, que para ser Director por cualquiera de las Corporaciones de Derecho Público, es necesario que la persona designada no sea propietaria de acciones de la Compañía.

### Artículo 3.

"Las acciones representativas del capital de las sociedades a que se refiere el presente Decreto se distribuirán en grupos, a cada uno de los cuales se dará una denominación

especial.

"Los grupos o series de acciones a que alude el inciso precedente se formarán de acuerdo con la categoría y clase de personas que constituyan la Asamblea General de Accionistas. Así, las acciones del Estado o del Municipio o de cada una de las instituciones autónomas comprenderá una serie y las de las personas naturales que intervengan como accionistas particulares se agruparán en una sola serie".

Como el capital de las sociedades de economía mixta, está integrado por diversos sectores, nos parece adecuada la forma de agrupar las acciones representativas del capital, dándole a cada grupo de acciones una denominación especial, tal como lo establece el inciso primero del artículo que comentamos.

El inciso segundo, establece que dichos grupos o series de acciones se formarán de acuerdo con la categoría y clase de personas que constituyen la Asamblea General de Accionistas. De acuerdo con esta clasificación, los grupos de acciones, a manera de ejemplo, quedarían integrados en la siguiente forma: Estado (Gobierno Central) Grupo "A"; Municipio (Gobierno Local) Grupo "B"; Instituciones Oficiales Autónomas (Gobierno Autónomo), Grupo "C" y personas particulares que intervienen como accionistas, Grupo "D".

Nos llama poderosamente la atención, la parte final del inciso segundo de esta disposición, cuando dice: "y las personas naturales que intervengan como accionistas particulares se agru

parán en una sola serie.". Decimos que nos llama la atención la expresión "personas naturales" empleada por el legislador, pues de acuerdo con el principio constitucional establecido en el -- Art. 145 que antes hemos comentado, al referirse a las personas que pueden intervenir en la constitución de las sociedades de economía mixta, no distinguió a qué clase de personas particulares se refería, por lo que hemos entendido que la expresión "particulares" empleada por el legislador constitucional, es amplia y genérica, comprendiendo tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas que concurran a formar parte de dichas sociedades. Desde este punto de vista, nos parece que la disposición que comentamos no está de acuerdo con la Constitución, -- por una parte, y por otra, está en contradicción con lo dispuesto por el Art. 1 de esta misma Ley, pues en dicho artículo se refiere a "particulares", sin distinguir entre personas naturales y jurídicas.

En la práctica, nos parece que esta disposición ha sido interpretada correctamente, tal como debe entenderse, pues en algunas sociedades de economía mixta, entre ellas la "Distribuidora Eléctrica de Usulután" y "Estaciones Terminales de Autobuses de Sonsonate", figuran entre los accionistas del sector privado, personas jurídicas particulares, tales como "Rait, S.A.", "Handal y Sobinos", "La Flecha, S.A.".

#### Artículo 4.

"El principio que se observará para la organización de --

las Juntas Directivas de esta clase de Sociedades es el de un director por cada serie de acciones.

"El Director por los accionistas particulares se designará en Asamblea de dichos accionistas, presidida por el Director de alguna de las personas jurídicas participantes.

"Si sólo hubiere dos series de acciones y los estatutos -- hubieren previsto la integración de la Junta Directiva -- por tres Directores, el tercer Director será designado en Asamblea General con la participación de las dos series".

El inciso primero de esta disposición, establece la representación de un director por cada grupo o serie de acciones, ante el Consejo de Administración o Junta Directiva de las Sociedades de Economía Mixta.

De acuerdo con esta disposición, cada una de las personas de Derecho Público, como el grupo de personas particulares del sector privado que intervenga en la constitución de dichas sociedades, tendrá un director en la Junta Directiva o Consejo de Administración, lo cual representa una forma de organización -- completamente distinta de las Juntas Directivas de las sociedades mercantiles.

Nos parece muy acertada la forma de designación del Director por parte de los accionistas particulares, en cuanto a que ésta debe verificarse en asamblea general de dichos accionistas, no así en lo referente a que la mencionada Asamblea General, -- tenga que ser presidida por el Director de alguna de las perso-

nas jurídicas que participen, pues bien pudo disponerse, que la indicada Asamblea General, sería presidida por una mesa directiva integrada por tres, cinco o más personas de los accionistas particulares, lográndose en esta forma, que en la designación - de dicho director, no intervengan ninguna persona ajena al grupo de accionistas particulares.

En nuestra opinión, la expresión "personas jurídicas participantes", empleada en la parte final de este segundo inciso, nos parece muy adecuada, en razón de que, los otros directores designados, de conformidad con lo dispuesto por el Art. 2, Inc. 1o. de esta Ley, son los que representan a las personas de Derecho Público, tales como el Estado, el Municipio y las Instituciones Oficiales Autónomas, por lo que hubiera sido más adecuado que el legislador empleara la expresión: "personas jurídicas de Derecho Público participantes", para no dar lugar a ninguna confusión.

El caso previsto en el inciso tercero del artículo que comentamos, es muy posible que ocurra con alguna frecuencia en la práctica, pues por lo general, des son los sectores que inter- vienen en la constitución de esta clase de sociedades, en consec- cuancia, solamente des serán los grupos o series de acciones -- que tendrán que acreditar Director ante la Junta Directiva o -- Consejo de Administración. En este caso, la Ley prevé el caso de resolver esta situación, cuando de conformidad con los estatutos respectivos, el Consejo de Administración o Junta Directi-



va debe integrarse con tres directores.

Artículo 5.

"Las acciones pertenecientes a las personas jurídicas indi  
ca  
das en los artículos anteriores, serán representadas en  
Asambleas Generales Ordinarias o Extraordinarias por una  
o más personas naturales designadas libremente por aque--  
llas a quienes compete la administración y representación  
de dichas personas jurídicas, de conformidad con las nor-  
mas legales relativas a su funcionamiento.

"Las acciones particulares serán representadas en Asamblea  
General por igual número de personas que las que represen-  
tan a cada una de las otras series y su designación se ha  
r  
á en Asamblea General Especial de dichos accionistas par  
t  
ic  
u  
la  
res, presidida por cualquiera de los directores, se  
g  
ú  
n se disponga en el Estatuto".

Entendemos que las personas jurídicas a que se refiere el  
inciso primero de este artículo, son las personas jurídicas de  
Derecho Público, como el Estado, el Municipio, las Instituciones  
Oficiales Autónomas, que concurren con los particulares a formar  
esta clase de sociedades. Insistimos en que hubiera sido preferi  
ble que el legislador empleara la expresión "personas jurídicas  
de Derecho Público" o "corporaciones de Derecho público", para  
designar al Estado, Municipio o Instituciones Autónomas, que --  
simplemente la expresión "personas jurídicas" empleada por nues-  
tro legislador, lo cual puede dar lugar a confusiones, en razón

a que, como dejamos dicho en párrafos anteriores, en el sector privado muy bien pueden intervenir personas jurídicas particulares."

La forma de designación de las personas naturales que han de representar a las personas de Derecho Público, en las Asambleas Generales, concuerda con la forma propuesta, por nosotros para la designación de los Directores ante la Junta Directiva o Consejo de Administración, a que nos referimos al comentar el inciso segundo del Art. 2 de la presente Ley.

El inciso segundo de este artículo, establece el número de personas naturales que han de representar a los accionistas particulares en las Asambleas Generales, indicando que el número de personas representantes, será igual al número de personas que representan a cada una de las otras series. De acuerdo con el contenido de esta disposición, opinamos que en un caso en que la designación de los otros grupos o series de acciones, fuera de tres personas por cada uno, la representación en la Asamblea General, quedaría integrada así: Grupo "A", Estado: Tres representantes; Grupo "B", Municipio: Tres representantes; Grupo "C", Instituciones Oficiales Autónomas: Tres representantes; Grupo "D", Particulares, Tres representantes.

Nos parece que la Asamblea General Especial en que han de ser designados los representantes de los accionistas particulares, debiera ser presidida por el Director que representa a dicho Grupo o Serie de acciones (accionistas particulares), y no

por cualquiera de los Directores como lo establece la parte final del inciso que comentamos.

Artículo 6.

"Si por la naturaleza de la Sociedad o de los fines que inspiró su constitución, se dispusiera que la participación de las Instituciones Públicas puede transferirse a personas particulares dentro de plazos determinados, el régimen que se establece en virtud de la presente ley continuará vigente para las sociedades de que se trate mientras exista alguna acción en poder del Estado o de otra de las personas jurídicas de derecho público participantes."

Consideramos que por la naturaleza de los fines que persigue el régimen legal de nuestras sociedades de economía mixta, el Estado, el Municipio o cualquiera otra Institución descentralizada del Estado, no debe en ningún momento transferir la propiedad de sus acciones, pues con ellos se desnaturalizaría el objeto principal del servicio público. Comprendemos que una sociedad de este tipo, en manos completamente de particulares, se interesaría ante todo, por obtener el mayor provecho económico de su gestión, con menoscabo de la atención de los servicios de interés general, que constituyen el servicio público, en los cuales, para su prestación, no debe existir en ningún momento el ánimo de lucro.

El Dr. Bencdi, en su conferencia sobre esta materia expre-

sa: "Respecto a la venta de las acciones de las empresas de economía mixta, se establecen exigencias mayores que en el común de las empresas y es natural que así sea, dado el interés social que en las mismas se persiguen. El Estado podrá acordar la venta de sus acciones, pero sería deseable que lo hiciera sólo mediante acuerdo en Consejo de Ministros". (1)

Estimamos que el fin de las sociedades de economía mixta que se constituyan con base en la presente Ley, no podrá ser otro, que el de la explotación o la prestación de un servicio público, de conformidad con el objetivo que a estas sociedades les determina el Art. 1 de esta Ley; en consecuencia, la redacción de este artículo, no está acorde con la finalidad establecida en el Art. 1 relacionado. Distinto sería el caso, si de acuerdo con la finalidad de estas sociedades, pudieran dedicarse a otra clase de actividades que no fuera el servicio público, pues en tal situación, el Estado, el Municipio o cualquiera otra Institución descentralizada del mismo Estado, bien podrían separarse de la Sociedad de Economía Mixta, en el momento que considere que su presencia en la industria o comercio que desarrolla, ya no es necesaria, pues en este caso, el papel del Estado es únicamente el de fomentar o incrementar la iniciativa privada.

Algunos tratadistas de Derecho Administrativo, sostienen que cuando la actividad de las empresas de economía mixta, sea la prestación o la explotación de un servicio público, el Esta-

(1) Conf. del Dr. Benedi. Rev. Ciencias Jurídicas y Sociales - Nos. 37 y 38, Tomo VIII.

do no debe intervenir como simple accionista (1), sino que debe hacer sentir su hegemonía en consideración al interés social -- que representan, la atención de los servicios públicos.

Artículo 7.

"Cuando la Corte de Cuentas de la República lo estime conveniente podrá ejercer en las Empresas de Economía Mixta una fiscalización a posteriori, limitada a inspeccionar -- mediante delegados autorizados los libros y registros de las Compañías, quienes estarán obligadas a mantenerlos -- siempre disponibles en sus propias oficinas".

Por la naturaleza jurídica de estas Sociedades, creemos -- que la función fiscalizadora a posteriori encomendada a la Corte de Cuentas de la República, no ha sido del todo acertada, en razón de que para el control de este tipo de sociedades, tal -- función debería haber sido encomendada a la Inspección de Sociedades Mercantiles y Sindicatos, que funciona como una Dependencia del Ministerio de Economía, además de los Consejos de Vigilancia o de fiscalización, que deben existir de acuerdo con -- las disposiciones de sus estatutos. En la práctica es la Inspección de Sociedades Mercantiles y Sindicatos, la que ejerce control sobre las Sociedades de Economía Mixta.

No desconocemos, que parte del capital social de las Empresas de Economía Mixta, son fondos públicos o municipales, cuyo

---

(1) Bielsa, Derecho Administrativo, Pág. 499 T. I.

control de acuerdo con lo dispuesto por los Arts. 1 y 3 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, está bajo la responsabilidad de esta Institución, pero la función fiscalizadora a posteriori ejercida por la Corte, tanto en el aspecto administrativo como en el jurisdiccional, no podría realizarse por la limitación que este artículo que comentamos establece.

Opinamos que si la fiscalización a posteriori por parte de la Corte de Cuentas, se consideró necesaria en razón de que el patrimonio de estas Sociedades está integrado por fondos públicos o municipales, hubiera sido conveniente que esta fiscalización no se limitara en la forma establecida por este artículo, lo cual puede dar lugar a serias dificultades de orden legal.

Artículo 8.

"Las disposiciones relativas a la organización y operaciones de la Sociedad, que no estuvieren previstas en la presente ley, se suplirán por el acuerdo de las partes contratantes manifestado en el pacto social, por las disposiciones contenidas en los acuerdos de Asambleas Generales y resoluciones de Junta Directiva, así como por las del Código de Comercio que se refieren a las Sociedades Anónimas en cuanto estas últimas no se opongan a la presente Ley, estatutos y demás resoluciones a que alude este Artículo."

Este artículo confirma nuestra tesis, en el sentido de que las sociedades de economía mixta están sujetas a un régimen es-

pecial, enmarcado dentro de su propia ley, por las disposiciones contractuales, por las disposiciones tomadas por las Asambleas Generales y por las resoluciones de su Junta Directiva, dejando en último grado, la aplicación de las disposiciones del Código de Comercio referentes a las sociedades de economía mixta, no constituye más que un régimen de derecho supletorio, pero no -- fuente de derecho de las sociedades mencionadas.

Sin embargo, por el marcado paralelismo que existe entre -- las sociedades de economía mixta y las sociedades anónimas, tra tadas ampliamente estas últimas por nuestro Código de Comercio, se comprende fácilmente, que todas aquellas situaciones que no estén tratadas en la Ley Especial de Sociedades de Economía mix ta, por la forma reducida de sus disposiciones, necesariamente -- tendrán que ser resueltas por las disposiciones del Código de -- Comercio aplicables a las sociedades anónimas, las cuales resul ta muy remoto que se opongan a la Ley Especial de Sociedades de Economía Mixta, por lo limitado de sus disposiciones en lo refe -- rente a la organización, funcionamiento y liquidación de las -- mismas.

Artículo 9.

"En caso de liquidación de las Compañías de Economía Mixta, las corporaciones participantes podrán intervenir en el -- nombramiento de los liquidadores cualesquiera que sean sus participaciones sociales."

No hay duda que por la finalidad que persiguen las socieda-

des de economía mixta, como es la prestación o explotación de un servicio público, cualquiera que sea la participación económica que las corporaciones de Derecho Público tengan, deben intervenir en la liquidación de las mismas, tanto en el nombramiento de los liquidadores como en la ejecución de la liquidación, a fin de garantizar su propia inversión, como la de los particulares que pueden resultar afectados por la falta de vigilancia y control del patrimonio social.

Artículo 10.

"Los dividendos correspondientes a las Municipalidades e Instituciones Oficiales Autónomas, lo mismo que la parte del patrimonio social que le fuere adjudicada en caso de liquidación, se destinarán a la satisfacción de los respectivos servicios públicos."

Nos parece correcto, y no otro podría ser el destino que debe dárseles a los fondos de los Municipios y de las Instituciones descentralizadas del Estado, que se obtengan en concepto de utilidades por su participación en las sociedades de economía mixta, o como parte del patrimonio social que les corresponda en caso de liquidación de dichas sociedades, pues una vez reintegrados estos valores al patrimonio de dichas corporaciones, deben ser utilizadas en obras de interés general, como es la atención y mejoramiento de los servicios públicos en beneficio de la colectividad.



*La disposición contenida en el Art. 11 (final) de la presente Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta, estimamos que no necesita comentario alguno, por tratarse de una disposición de tipo formal, que se explica por sí sola.*

## CAPITULO IV

### ANALISIS DE LAS SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA CONSTITUIDAS EN EL SALVADOR

Con base en la Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta, se han constituido tres sociedades de este tipo.

Por escritura pública otorgada el día veintiséis de julio de 1957, se constituye con domicilio en la ciudad de Usulután - la primera de estas Sociedades, bajo la denominación de "DISTRIBUIDORA ELECTRICA DE USULUTAN, S.E.M.", cuyas siglas son "DEUSEN", con el carácter de Sociedad Anónima, por el término de cincuenta años contados a partir de la fecha de inscripción de la escritura social. La escritura relacionada se inscribió el día veintitrés de septiembre de mil novecientos cincuenta y siete, con el número uno, folios del primero al octavo del primer Libro del Registro Público de Comercio, que llevó durante dicho año el Juzgado Segundo de Primera Instancia de Usulután.

Luego, por escritura pública de fecha 21 de octubre de 1957, se constituye con domicilio en la ciudad de Sensuntepeque, la "DISTRIBUIDORA ELECTRICA DE SENSUNTEPEQUE, S.E.M.", cuyas siglas son "DESSEN", con carácter de Sociedad Anónima por el término de cincuenta años, contados a partir de la fecha de inscripción de la correspondiente escritura de constitución. La escritura mencionada se inscribió el día veintidós de noviembre de 1957, bajo el número uno, folios del primero al quince del -

Libro Primero del Registro Público de Comercio, que llevó durante dicho año el Juzgado de Primera Instancia de Sensuntepeque.

Por último, por escritura pública celebrada el día 12 de mayo de 1960, se constituye con domicilio en la ciudad de Sonsonate, la sociedad "ESTACIONES TERMINALES DE AUTOBUSES DE SONSONATE, S.A.", cuyas siglas son "ETAS, S.A.", Sociedad de Economía Mixta, de forma anónima, por el plazo de diez años, contados a partir de la fecha de inscripción de la escritura correspondiente, prorrogable por períodos de igual duración. La escritura relacionada se inscribió el día tres de octubre de mil novecientos sesenta, bajo el número treinta y seis, folios del primero al veinticuatro del Libro Segundo del Registro de Comercio, que llevó durante dicho año el Juzgado de lo Civil y de Comercio de Sonsonate.

De acuerdo con sus correspondientes escrituras de constitución la finalidad u objeto principal de las dos primeras Sociedades nominadas, es la distribución de energía eléctrica y el fomento del consumo de la misma, en las zonas de la ciudad de Usulután y Sensuntepeque, respectivamente, y en otros lugares del territorio nacional que fuesen designados por sus correspondientes Juntas Directivas. Esta energía podrá ser generada en las plantas de propiedad de dichas Sociedades o adquirida al por mayor de otras empresas, estableciendo asimismo, que podrán ampliar sus actividades y destinar su capital a la prestación de otros servicios públicos dentro de las zonas antes menciona-

das y previa resolución de la Asamblea General correspondiente.

La finalidad u objeto principal, según su escritura social, de la Sociedad de Economía Mixta "Estaciones Terminales de Autobuses de Sonsonate, S.A.", es la construcción, instalación o explotación dentro del Departamento de Sonsonate, de estaciones terminales de vehículos de transporte de pasajeros y carga, así como la explotación de todos los negocios y servicios necesarios y complementarios para el buen funcionamiento de dichas estaciones terminales.

Con base en las respectivas escrituras sociales y en los balances correspondientes a los últimos años, analizamos a las Sociedades de Economía Mixta establecidas en nuestro país.

"DISTRIBUIDORA ELECTRICA DE USULUTAN, S.E.M."

Por la importancia y peculiaridad que presentan algunas cláusulas de este tipo especial de sociedades, consideramos conveniente referirnos a ellas, aunque sea en forma breve.

Capital. El capital social fundacional de esta sociedad es de trescientos mil colones, dividido en tres mil acciones de cien colones cada una. Las acciones están agrupadas así: Grupo "A" mil acciones suscritas por la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL). Grupo "B": mil acciones suscritas por personas particulares (naturales y jurídicas). Como puede apreciarse de esta cláusula, el capital social ha sido suscrito por iguales partes por los tres sectores que han constituido la

Sociedad, con lo cual se logra una absoluta paridad en los intereses económicos de la misma.

Enajenación de Acciones. Originalmente se estipuló que las acciones de los Grupos "A" y "B", (C.E.L. y Municipio), podrían ser vendidas y adquiridas por cualquier persona particular, pero que necesariamente, después del 23 de septiembre de 1967, tendrían que ser puestas a la venta. Es decir, que después de diez años de constituida la Sociedad, forzosamente, la naturaleza -- mixta de las Empresas desaparecería, si todas las acciones de dichas series fueran adquiridas por personas particulares. Posteriormente, esta cláusula se modificó, en la forma que aparece en la actualidad: "Después de transcurridos cinco años contados a partir de la fecha de inscripción de esta escritura, las acciones del "Grupo "A" y las Acciones del Grupo "B", deberán ser puestas a la venta por la CEL y la Municipalidad para que puedan ser adquiridas por personas particulares, naturales o jurídicas.". No obstante que en la reforma se dejó siempre la obligación de poner a la venta las acciones de las Series "A" y "B", después de transcurridos cinco años de la fundación de la Sociedad, hasta la fecha, tanto la CEL como el Municipio no han enajenado ni una sola de sus acciones, lo cual nos parece muy acertado. Es más, consideramos que por la finalidad de la Empresa, -- como es la prestación del servicio público de alumbrado y fuerza eléctrica, la CEL y la Municipalidad, no deben transferir la -- propiedad de sus acciones, antes bien, deben conservarlos en su

totalidad. De mucha importancia nos parece la aclaración que se hizo al modificar la cláusula que comentamos, en el sentido, de dejar claramente establecido, que las acciones de los Grupos "A" y "B", que deben ponerse a la venta, pueden ser adquiridos por personas particulares, naturales o jurídicas, circunstancia a -- que nos referimos ampliamente al comentar el Art. 3 de la Ley -- sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta. Al resto de la cláusula relacionada, no se le hizo ninguna modificación, habiendo quedado así: "El precio de venta se calculará sobre el capital más ganancias no repartidas o invertidas -- en cuenta de capital en la fecha de la enajenación. En caso de que las acciones de los Grupos "A" y "B" se enajenen entre particulares, se convertirán automáticamente en acciones del Grupo "C", la naturaleza Mixta de la entidad desaparecerá y será preciso entonces convocatorias de Asamblea General Extraordinaria de accionistas para que ésta decida los lineamientos futuros de la entidad. Las acciones del Grupo "C" podrán ser negociadas y enajenadas libremente entre particulares sin necesidad de acuerdo de la Asamblea General o de la Junta Directiva. El setenta y cinco por ciento del capital social siempre deberá estar en poder de salvadoreños, siendo nulo todo traspaso que viole este -- porcentaje."

Junta Directiva. La administración de la Sociedad, está -- confiada a una Junta Directiva compuesta de tres Directores Propietarios y tres Suplentes. En esta cláusula se aclara que para

ser Director de la Sociedad, no es condición indispensable ser accionista de la Sociedad. Se establece asimismo, que el Director propietario y Suplente del Grupo "C", serán designados en A samblea de Accionistas de dicho Grupo, presidido por el Director de los accionistas del Grupo "B", lo cual está de acuerdo con la Ley, pero que nosotros objetamos al comentar el Art. 4 de la Ley. Por último se estipula que los tres Directores nombrados designarán quién de ellos ejercerá el cargo de Presidente de la Junta Directiva con el título de Director-Presidente, y en caso de que éste faltare por cualquier causa, quién asumirá el cargo.

Validez de las Resoluciones de la Junta Directiva. Se establece que para la validez de las resoluciones y acuerdos de la Junta Directiva, es necesario el voto de por lo menos dos Directores, exceptuándose aquellos casos en que se requiera la concurrencia unánime de los tres miembros.

Consejo de Vigilancia. En la primera sesión de cada año, la Asamblea General Ordinaria elegirá un consejo de vigilancia integrado por tres miembros accionistas encargados de examinar y revisar la contabilidad de la Sociedad.

Representación de la Compañía y Poderes del Director Presidente. El Director-Presidente representa a la Sociedad judicial y extrajudicialmente. Ejerce todos los derechos y acciones de la Sociedad contra los accionistas y contra terceros, especialmente contra los consumidores para el reclamo de los respectivos débitos. Podrá conferir poderes en favor del Gerente o de otra -

persona, previa autorización de la Junta Directiva.

Quorum. El quorum de la Asamblea General se constituirá con por lo menos la concurrencia de dos representantes de cada grupo.

Resoluciones de la Asamblea General. Los representantes de los distintos grupos de acciones votarán en Asamblea General — por persona y para que haya resolución se necesita la mayoría de los representantes concurrentes a la sesión.

Distribución de Dividendos. Es atribución de la Asamblea General Ordinaria, acordar, con vista del Balance, del informe detallado de los negocios de la Sociedad y del proyecto de distribución de las ganancias que le ha de presentar la Junta Directiva, el dividendo a distribuirse cada seis meses entre los accionistas.

Situación Económica-Financiera. La situación económico-financiera de esta Empresa, reflejada en sus Balances al 31 de diciembre de los años de 1961 a 1965, puede ser fácilmente evaluada, dada la simplicidad de la composición y naturaleza de sus elementos patrimoniales, lo cual, es a su vez, una consecuencia de la índole de sus actividades. En efecto, la distribución de energía eléctrica, que le da a la Empresa el carácter de intermediaria entre productor y consumidor, es una actividad que no demanda un complejo sistema de organización, sus operaciones administrativas son sencillas y la movilidad de sus recursos financieros de inversión es de muy poca consideración. Así, --



puede observarse, que su capital está íntegramente invertido en bienes duraderos; su activo fijo, que en el año de 1961 era de \$ 507.221.17, para el año de 1965 casi se ha triplicado, registrando la suma de \$ 1.514.719.67, lo cual representa un aumento del 299% comparada con la cantidad que registraba en el año de 1961. Lo mismo podemos decir del rubro de "Disponible" y "Otros Activos" que de \$ 17,962.11 y \$ 39.718.20, respectivamente, que representaban en el año de 1961, al final del ejercicio social de 1965, registran las cantidades de \$ 116.893.15 y \$ 122.112.69, lo cual representa un considerable aumento del 651 y 307%, respectivamente, comparadas con las mismas cifras del año de 1961.

No obstante que en su "Pasivo" la Empresa registra "Obligaciones" por valor de \$ 558.532.99 y "Otros Pasivos" por valor de \$ 220.175.46, lo cual representa un aumento muy alto de las obligaciones de la Empresa, comparadas con las que en los mismos rubros presentaba en el año de 1961, podemos decir que la situación económico-financiera de esta Empresa es absolutamente bonanciable, en consideración al notable aumento que registran sus bienes patrimoniales y la enorme acumulación que presenta la cuenta de "Capital y Reservas", que asciende a la considerable suma de \$ 1.115.327.25, cifra que representa un aumento del 226%, comparada con la cantidad de \$ 493.991.74 que registraba en el año de 1961.

De la comparación numérica que anteriormente hemos establecido con base en las cifras que reflejan los Balances comparati-

vos de los últimos cinco años, deducimos el resultado absolutamente positivo que ha registrado en sus nueve años de existencia la Empresa mencionada, lo cual puede comprobarse objetivamente, por medio de los balances comparativos que como apéndice aparecen en esta tesis, a cuyas cifras hemos calculado porcentajes, - para apreciar con mayor facilidad, el grado de aumento o disminución que han experimentado en los distintos ejercicios sociales.

A P E N D I C E

BALANCES COMPARATIVOS DEL ACTIVO Y PASIVO DE LA  
"DISTRIBUIDORA ELECTRICA DE USULUTAN, SOCIEDAD  
DE ECONOMIA MIXTA, AL 31 DE DICIEMBRE DE LOS -  
AÑOS DE 1961 A 1965.

"DISTRIBUIDORA ELECTRICA DE SENSUNTEPEQUE, S.E.M."

La constitución, organización y funcionamiento de esta Empresa es similar a la "Distribuidora Eléctrica de Usulután, S. E.M.", razón por la que las cláusulas sobre Enajenación de Acciones, Validez de las Resoluciones de la Junta Directiva, Consejo de Vigilancia, Representación de la Compañía y Poderes del Director-Presidente, Quorum, Resoluciones de la Asamblea General y de la Distribución de Dividendos, están redactadas en igual forma, por lo que consideramos necesario referirnos únicamente a las cláusulas relacionadas con el Capital Social y Organización de la Junta Directiva, que son las que experimentan alguna variante en su redacción.

Capital.- El capital inicial de la Sociedad será de doscientos mil colones en efectivo, divididos en dos mil acciones de cien colones cada una. Las acciones se agruparán así: Grupo "A", mil acciones suscritas por la Municipalidad de Sensuntepeque; y Grupo "B", mil acciones, suscritas por personas particulares. Como puede apreciarse, en la constitución de esta Sociedad, únicamente ha intervenido la Municipalidad de Sensuntepeque y personas particulares, en consecuencia, los grupos de acciones únicamente son dos: "A" y "B".

Junta Directiva.- La administración de la Sociedad está confiada a una Junta Directiva, compuesta de tres Directores Propietarios y tres Suplentes. Para ser Director de la Sociedad por parte de los accionistas del Grupo "A", no es condición indis-

pensable ser accionista; pero sí lo es para ser Director por parte de los accionistas del Grupo "B" y para el Tercer Director. Los accionistas del Grupo "A" y los Accionistas del Grupo "B", nombrarán un Director Propietario y un Suplente, por cada Grupo. Los Directores de los Accionistas del Grupo "A" serán designados conforme a la Ley citada. Los accionistas del Grupo "B", nombrarán el Director Propietario y un Suplente, en Asamblea de dichos accionistas, presidida por el Director de los Accionistas del Grupo "A". El Tercer Director será designado en Asamblea General Especial, con la participación de las dos series de acciones, previamente convocada para el efecto. Los tres Directores Propietarios así nombrados designarán quién de ellos ejercerá el cargo de Presidente de la Junta Directiva, con el Título de Director-Presidente y además designará quién sustituirá a éste en caso que faltare por cualquier causa. En la organización de la Junta Directiva de esta Sociedad, se da exactamente el caso previsto por el Inc. 3o. del Art. 4 de la Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta, o sea el de que, siendo únicamente dos grupos o series de acciones, los estatutos han previsto la integración de la Junta Directiva por tres Directores.

Situación Económico-Financiera.— Esta Empresa a igual que la "Distribuidora Eléctrica de Usulután, S.E.M.", su principal actividad consiste en la distribución de energía eléctrica, sirviendo de intermediaria entre la Empresa productora que es la

Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), y los --  
consumidores, a quienes presta un servicio público.

Por los balances comparativos de los últimos cinco años, --  
podemos apreciar con suma facilidad el progreso económico que --  
la Empresa ha experimentado en los nueve años que tiene de ha--  
ber sido fundada. Apreciamos que casi la totalidad de su capi--  
tal está invertido en bienes de duración, representando los ru--  
bros de "Propiedad Física" y "Bienes Raíces" el 81.69% del To--  
tal de su Activo, proporción que en el último de los años anali--  
zados, registra un notable aumento, especialmente en cuanto al  
rubro de "Instalaciones" se refiere. En efecto, en el año de --  
1961, este rubro registra la cantidad de \$ 166.804.53, que com--  
parado con la cifra de \$ 225.504.15 que presenta en el año de --  
1965, denota un aumento de más del 35%. Esto se debe a que en --  
el año de 1965, la empresa introdujo el servicio de alumbrado --  
eléctrico en Villa Victoria (1), invirtiendo en sus redes de --  
distribución más de cincuenta mil colones, fondos provenientes  
de utilidades no repartidas a los accionistas, con lo cual la --  
participación económica de éstos en el patrimonio de la Empresa  
está representado por el valor nominal de sus acciones, más la  
parte proporcional de la cantidad invertida que a su vez repre--  
sentaría para la Municipalidad el precio de venta de dichas ac--  
ciones, de conformidad con la Ley.

(1) Por Acuerdo Ejecutivo No. 397 emitido en el Ramo de Economía  
con fecha 22 de noviembre de 1965, publicado en el U. O. No.235  
de fecha 22 de diciembre del mismo año, la "Distribuidora Eléc--  
trica de Sensuntepeque" fue autorizada para introducir el --  
servicio de alumbrado eléctrico en Villa Victoria.

La estructura del "Pasivo" es sumamente sencilla, estando constituido prácticamente, por el capital social y las ganancias acumuladas no distribuidas, que representan en conjunto el --- 94.80% del monto dicho pasivo.

En el siguiente Balance condensado al 31 de diciembre de 1965, puede apreciarse objetivamente la proporción del activo y pasivo a que nos referimos.

<u>ACTIVO</u>			
Disponible	¢	7.079.47	2.77%
Operaciones Comerciales		25.019.87	9.83%
Otras Cuentas Deudoras		13.800.60	5.42%
Transitorias		714.40	0.29%
Propiedad Física	¢	233.548.27	
Menos : Depreciaciones		<u>43.056.14</u>	
Bienes Raíces		190.492.13	74.84%
		<u>17.418.99</u>	6.85%
		<u>254.525.46</u>	

<u>PASIVO</u>			
Otras Cuentas Acreedoras	¢	13.244.00	5.20%
Capital		200.000.00	78.58%
Reserva Legal		<u>41.281.46</u>	16.22%
		<u>254.525.46</u>	

Agregamos como apéndice de este Capítulo, los Balances Comparativos de los últimos cinco años para que pueda apreciarse objetivamente el desarrollo económico y financiero de la Empresa, cuyos resultados son altamente satisfactorios, tanto desde el punto de vista económico, como por el servicio público que presta a la colectividad.

Según información obtenida en la propia Empresa, actualmente

te se está considerando una rebaja sustancial en las tarifas de servicio eléctrico, la cual de ser acordada, sería la segunda - que se concede en los nueve años de existencia que tiene dicha Empresa. Esta rebaja en las tarifas, representará, sin lugar a dudas, una notable disminución en las utilidades de los accionistas, pero es mayor el beneficio que obtendrían los consumidores, que es la finalidad primordial de esta clase de empresas.

Por Decreto No. 384. de fecha 31 de octubre de 1961, publicado en el Diario Oficial No. 205 de fecha 9 de noviembre del mismo año, el Directorio Cívico Militar de El Salvador, sustituyó el Art. 17 de la Ley de Servicios Eléctricos, estableciendo que el porcentaje de utilidad neta a repartir entre las personas que participen en el negocio, puede ser hasta del ocho por ciento anual de la propiedad, según las reglas contenidas en el Art. 18 de la Ley citada. Esta modificación de la Ley representa una rebaja de cuatro puntos en los porcentajes de utilidades que podrían repartirse entre las personas que participan en el negocio de distribución de energía eléctrica, lo cual ha causado cierto desaliento entre los tenedores de acciones de las Sociedades de Economía Mixta dedicadas a la distribución de energía eléctrica.

Asimismo, esta rebaja en el porcentaje de las utilidades, ha traído como consecuencia, que el sector consumidor esté solicitando una considerable rebaja en las tarifas de servicio eléctrico, rebaja que de ser concedida disminuirá considerablemente las ganancias anuales de dichas Empresas.



A P E N D I C E

BALANCES COMPARATIVOS DEL ACTIVO Y PASIVO DE LA "DISTRIBUIDORA  
ELECTRICA DE SENSUNTEPEQUE" SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA,  
AL 31 DE DICIEMBRE DE LOS AÑOS DE 1961 a 1965

---

 A C T I V O
 

---

DISPONIBLE

Caja y Bancos

OPERACIONES COMERC.OTRAS CUENTAS DEUDC

Compras + Materie

TRANSITORIAS + SUSCPROPIEDAD FISICA

Mebiliario y Equi

Instalaciones

Herramientas

BIENES RAICES

## P A S I V O

CAPITAL

Acciones Grupo "2

Acciones Grupo "1

OTRAS CUENTAS ACREH

Acreedores Varios

Dividendos por Pa

Utilidad por Apl:

RESERVA LEGALDEPRECIACIONES

Mebiliario y Equi

Instalaciones

UTILIDADES NO REPAI

+ Información: Dia:

"ESTACIONES TERMINALES DE AUTOBUSES DE SONSONATE, S.A." S.E.M.

Por la forma de organización y finalidad de esta Empresa, consideramos necesario referirnos a las cláusulas que constituyen una modalidad especial de ella.

Capital. La Sociedad girará con un capital de cien mil colones, representado y dividido en mil acciones de cien colones cada una, repartidas en dos series.

Suscripción del Capital. El capital social está suscrito - de la manera siguiente: a) la Corporación Municipal de Sonsonate, trescientas cuarenta acciones con un valor de treinta y cuatro mil colones, correspondiente a la Serie "A"; y b) el sector de empresas de transporte legalmente constituido y el sector capitalista privado suscriben totalmente la serie "B" por un total de seiscientos sesenta acciones, que representan sesenta y seis mil colones.

De la calidad de las Acciones y de sus Títulos. Las Acciones que representan el capital de la Sociedad estará dividido - en dos Series "A" y "B". Las de la Serie "A" pertenecen a la - Corporación Municipal de Sonsonate en un treinta y cuatro por - ciento del capital social. Las acciones de la Serie "B" serán - distribuidas entre el sector de empresas de transporte legalmen - te constituido y el sector capitalista privado en igualdad de - condiciones.

Enajenación y Aumento de Acciones. Las acciones del Grupo

"A" jamás podrán aumentarse en más del treinta y cuatro por ciento del capital social, ni podrán enajenarse o ponerse a la venta por la Municipalidad a quien pertenecen; y las acciones del Grupo "B" no podrán ser transferidas por acto entre vivos sin previa autorización de la Junta Directiva. La transferencia de acciones no produce efectos para la Sociedad, para los socios, ni para terceros, sino es desde la fecha de inscripción en el registro de accionistas. Toda transferencia de acciones se hará preferentemente en favor de otros socios en igualdad de precio o valores. Este precio o valor se calculará sobre el capital más ganancias a repartirse en cuenta de capital en la fecha de enajenación.

Junta Directiva. La administración de la Sociedad estará confiada a una Junta Directiva compuesta de tres Directores. Para ser Director es condición indispensable ser accionista. En Junta General de Accionistas de cada uno de los grupos de acciones nombrarán los siguientes Directores: un Director que represente a la Corporación Municipal de Sonsonate, dueña de la Serie "A" y un Director por los sectores que componen las acciones de la Serie "B". El Tercer Director será designado en Asamblea General por la participación de las dos Series de Acciones. En su primer reunión después de electos los tres Directores, designarán quién de ellos ejercerá el cargo de Director Presidente y designarán asimismo al Director Secretario, designando también quién asumirá el cargo de éstos en caso de muerte, renuncia y o-

tra inhabilidad permanente; los *Directores* durarán en sus funciones un año desde la fecha de su elección y podrán ser reelectos.

Consejo de Vigilancia. La Junta General Ordinaria elegirá - en su primera sesión y sucesivamente cada año, un Consejo de Vi- gilancia encargado de examinar y revisar la Contabilidad de la - Compañía, sus comprobantes, existencias y valores, el Balance - General y las cuentas presentadas por la Junta Directiva.

Junta General de Accionistas. La Junta General de Accionis- tas se constituirá con la asistencia de los accionistas en la -- proporción que se establecerá de la manera siguiente: la *Munici-* palidad de Sonsonate, como accionista de la Serie "A", será re- presentada por tres personas que al efecto designe la expresada Corporación, debiendo ser una de ellas el Director que hubieren electo para formar parte de la Junta Directiva de la Sociedad. - Estas tres personas ejercerán conjuntamente la representación - total de las acciones de la Serie "A" y su voto para que sea vá- lido por esta Corporación deberá ser unánime entre sus delegados. Las acciones de la Serie "B" serán representadas por tres perso- nas electas dentro de las de su seno y entre ellas se elegirá al Director que formará parte de la Junta Directiva. La Junta Gene- ral será Ordinaria o Extraordinaria y se reunirá previa convoca- toria de que trata la cláusula Vigésima Séptima. La Junta Gene-- ral constituida en la forma que establece la escritura correspon- diente, será la autoridad máxima en el Gobierno de la Sociedad y todos los accionistas se someten de manera expresa al voto de la

mayoría en las Juntas debidamente convocadas y constituidas.

Quorum. El quorum de la Junta General en primera convocatoria se constituirá con la concurrencia de los tres representantes de cada Grupo de Acciones. Cuando la Junta General se reúna en virtud de segunda convocatoria, el quorum se formará con los representantes de los Grupos de Acciones que asistieren por sí o por medio de Apoderado.

Situación Económico-Financiera. Esta Empresa a igual que -- las anteriores, tiene invertido la totalidad de su capital fundacional y algunos préstamos obtenidos, en bienes de duración. Por medio de los Balances comparativos de los últimos tres años, que agregamos como "Apéndice", podemos apreciar que el rubro "Instalaciones" registra en el año de 1963 la cantidad de \$ 208.930.14, que comparada con la de \$ 242.506.53 que presenta en el año de 1965, registra un notable aumento del 16%, máxime si tomamos en consideración que de la cantidad de \$ 111.368.24 que registra su "Pasivo" en el rubro de Préstamos en el año de 1963, se ha reducido al 31 de diciembre de 1965, a la cantidad de \$ 66.597.10, - lo cual representa una disminución del 40% del préstamo obtenido.

Podemos decir, con base en los Balances comparativos de los últimos tres años, que la situación económica de esta Empresa es bonancible y el resultado de su gestión ha sido absolutamente positivo.

A P E N D I C E

BALANCES COMPARATIVOS DEL ACTIVO Y DEL PASIVO DE LA "SOCIEDAD  
DE ECONOMIA MIXTA, ESTACIONES TERMINALES DE AUTOBUSES DE SON  
SONATE, S.A.", AL 31 de DICIEMBRE DE LOS AÑOS DE 1963 a 1965

## CAPITULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### Conclusiones

Justificación de su Existencia. A medida que los pueblos avanzan, se civilizan o logran su completo desarrollo, o como decimos actualmente, llegan a ser países desarrollados, las necesidades de los ciudadanos se multiplican, las relaciones de los hombres se complican, el afán de vivir mejores cada día más creciente, lo que trae por consecuencia, una mayor intensidad de trabajo para poder satisfacer todos sus anhelos.

Este continuo afán de superación, exige del Estado nuevas prestaciones de carácter público, renovación y mejoramiento de los existentes, a tal extremo que llegamos a un momento en que el Estado se vuelve incapaz de poder satisfacer esta complejidad de servicios públicos. Este es el momento preciso, en que el Estado requiere de la presencia de los particulares o administrados, necesita de la prestación de sus bienes y servicios, como un modo de intervención en la atención de los servicios públicos, que día a día se complican; lo que antes no representaba una necesidad de interés general, ahora sí lo es y exige su pronta atención en beneficio de la colectividad.

Discrepamos con aquéllos que consideran que las Empresas de Economía Mixta o de participación estatal, representan un instrumento de lucha contra la Empresa privada; por el contrario, con-



sideramos que la participación de los particulares en la atención de los servicios públicos que se demandan, es la mejor fórmula — que ha podido encontrarse, para solucionar necesidades que requieren inmediata atención, porque con ello se logra interesar — a los usuarios en la satisfacción de sus propias necesidades.

Campo de Aplicación. Opinamos que la actividad de las Empresas de Economía Mixta, no debe limitarse únicamente a la explotación y prestación de los servicios públicos, sino que además, es necesario y debe extender su actividad a incrementar y fomentar todas aquellas industrias que por cualquier motivo no han sido iniciadas o desarrolladas por la iniciativa privada.

De acuerdo con nuestro régimen económico, reconocemos que — el verdadero progreso de nuestro país, actualmente en vías de — desarrollo, únicamente podemos lograrlo mediante el sistema de — la libre empresa; con lo cual no queremos decir que el Estado no está obligado a fomentar y participar en todas aquellas actividades industriales que no han sido objeto de la explotación privada, antes bien, el Estado por medio de sus organismos descentralizados debe tomar la iniciativa e invitar a los particulares a participar en el establecimiento de nuevas industrias, que representen una fuente de riqueza de nuestro pueblo.

Una vez las empresas logren su pleno desarrollo, el Estado debe retirarse, para que sea la empresa privada la que explote estas nuevas industrias, para quienes especialmente está reservado el ánimo de lucro, mediante el incentivo del sistema econó

mico de las utilidades.

Régimen Legal. A nuestro juicio, las Empresas de Economía Mixta deben de estar reguladas por el Derecho Administrativo, -- que es Derecho Público, cualquiera que sea la actividad y la forma de organización que éstas adopten.

Si la actividad de la Empresa es la explotación o prestación de un servicio público, no existe ninguna duda en que su régimen legal ha de estar enmarcado dentro del Derecho Público. Por el contrario, si la actividad de la Empresa tiene por finalidad el fomento o la explotación de una industria, no desarrollada por la iniciativa privada, opinamos que su régimen legal, siempre debe estar comprendido dentro del Derecho Público, en razón de que su participación en el fomento o explotación de esta actividad industrial, está condicionada al interés público que ella representa y que dicha actividad no ha sido objeto de la iniciativa privada. Este tipo de Empresa, podrá quedar sujeta a las normas del Derecho Privado, cuando la presencia del Estado ya no se estima necesaria, por haber alcanzado su pleno desarrollo.

En las Empresas de Economía Mixta, dedicadas a la explotación o prestación de un servicio público, opinamos que el Estado en ningún caso debe retirarse, en razón de que su ausencia desnaturalizaría la finalidad del servicio público, que es la satisfacción de las necesidades de interés general, sin que en su ex

plotación o prestación del servicio, prive en todo momento el ánimo de lucro, que es la característica esencial de las Empresas privadas.

Opinión contraria a nuestras conclusiones.

Entre los comentaristas de Derecho Administrativo, es Rafael Bielsa quien en su obra citada, expone con toda autoridad, su opinión contraria sobre la existencia de las Sociedades de Economía Mixta.

Consideramos necesario expresar aquí, la opinión autorizada del Maestro Bielsa, no sin antes recordar, que la necesidad de los servicios públicos no se da en todo tiempo y lugar en la misma forma e intensidad, por lo que la atención de éstos y a quien corresponde prestarlos, varía según las circunstancias.

El Maestro Bielsa, dice:

"La conveniencia o inconveniencia de este sistema, es decir, de esta forma de prestación o explotación de servicios públicos, no es materia de derecho administrativo, sino de ciencia de la administración. A este respecto, como hemos dicho, la forma "mixta" es jurídicamente impropia del Estado e inconveniente desde el punto de vista administrativo.

"En efecto, hemos examinado ya los diversos aspectos de esta verdadera cuestión, y considerado que la sociedad de economía mixta, es decir, la participación del Estado, mediante el aporte de su capital, al lado del capital privado en mayoría, es algo -

enteramente ilógico y extraño a la institución y a las funciones jurídicas y sociales del Estado; él no es un particular que cuando dispone de unos pesos más los aporta a una sociedad comanditaria o de responsabilidad limitada. Hay una directa y visible incompatibilidad entre sus fines, su organización, sus funciones - (y, sobre todo, su autoridad moral) con esta forma subalterna de claudicar en beneficio de unos cuantos capitalistas o consorcios generalmente extranjeros (aunque sean del país, ello no modifica la situación).

"Advertimos que en nuestra opinión no hay más alternativas que ésta; descartado el sistema de concesiones no queda otra solución que la "prestación directa" de los servicios públicos, y lo mismo puede decirse de la gestión industrial y de la explotación de ciertos productos naturales, v.gr., el petróleo.

"El Estado debe prestar los servicios públicos directamente, pues ésa es la razón y justificación de su existencia.

"Si la entidad social es pública, es, por eso, parte de la Administración pública y su régimen debe ser general y público. Solamente las relaciones jurídicas con los usuarios, o con los que contraten con ellas, será de derecho común o comercial, v.gr. el de transportes ferroviarios y otros análogos.

"Otras anomalías de las Sociedades de Economía Mixta, Además de las críticas generales ya hechas puede agregarse otras. - En regímenes de presión oficial, o de gobiernos corruptores, las

sociedades de economía mixta sirven para sobornar en perjuicio - del Estado y del interés general, o sea que se trata de dos ques- tiones:

"a) Cuando el Estado aporta lo principal, y sobre todo su autoridad, exenciones y privilegios para la sociedad, toleran- cia en las inspecciones y controles, etc., el capital privado se encuentra en situación de favoritismo extraordinario, y realmente inmoral y desigual respecto del de los demás. Ese capital perte- nece principalmente a políticos en disponibilidad, prensa amari- lla y militares aquietados por el soborno. También hay un por - ciento para algunos particulares honestos, con lo cual en opc--- riencia se neutraliza el carácter impúdico del negocio.

"b) Ese tipo de sociedad resulta así una forma de desleal- tad para con el Estado, al cual se le hace desempeñar un papel - triste. El arriesga todo, inclusive su prestigio, para favorecer a individuos oportunistas que gozan del espurio favor oficial. Desde luego, los así favorecidos están en mejores condiciones - que los concesionarios en épocas de corrupción, cuando se les da patente de indemnidad a pesar de las infracciones comprobadas. Sobre ésto hemos escrito mucho en forma documental, en los li- bro y artículos que en esta obra citamos.

"Cuando se quiere favorecer al capitalismo opresor foráneo - -como suele decirse- la forma más cómoda, pero más condenable, - es la sociedad de economía mixta. El Estado hace peor papel que cuando da una concesión "entreguista", según el neologismo em-

pleado hace unos años."

Recomendaciones.

De orden legal. Sugerimos que la Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta, se reforme en la forma siguiente: El Art. I debe modificarse en el sentido de que — las Empresas de Economía Mixta, no tengan como única finalidad la explotación o prestación de un servicio público, sino que puedan extender su actividad al campo industrial, siempre que tal industria no haya sido objeto de la iniciativa privada. En esta forma, dicho artículo estaría en armonía con el principio constitucional contenido en el art. 145, en el que la actividad de estas empresas, no se ha limitado a la explotación o prestación de un servicio público, sino que está concebida en forma amplia y general.

El Inc. 2o. del Art. 3 de la mencionada Ley, también debe ser objeto de reforma, en el sentido de que el grupo o serie de acciones correspondiente a los particulares, se refiera tanto a personas naturales como a personas jurídicas, logrando en esta forma armonizar este inciso, con lo dispuesto por el Art. I de la misma Ley, como con el principio constitucional contenido en la parte final del Art. 145.

Asimismo, consideramos que es necesario reformar el Art. 6 de dicha Ley, en el sentido de que en las Empresas de Economía Mixta que tengan por objeto la explotación o la prestación de un servicio público, las Corporaciones de Derecho Público que —

participen no deben transferir la propiedad de sus acciones, -- las cuales deben conservar durante exista la Sociedad de que se trate, En esta forma se lograría, que la prestación de un servicio público no se desnaturalice por la falta de presencia de alguna de las Instituciones del Estado, pues de lo contrario, la Empresa se convertiría en una Sociedad de Derecho Privado, cuyos fines como es sabido son completamente distintos.

De orden económico. Nos parece conveniente, que a las Empresas de Economía Mixta que se dedican a la explotación o prestación de un servicio público, debe dárseles un trato preferente desde el punto de vista fiscal, en el sentido de no someterlas a las mismas normas de tributación establecidas para la empresa -- privada, en atención al fin social que representa la explotación o prestación de sus servicios.

Sería conveniente, que tanto a las Corporaciones de Derecho Público, como a las personas particulares que concurren a -- constituir esta clase de Sociedades, se les diera mayores facilidades para la obtención de recursos económicos y financieros, que han de ser invertidos en la explotación o prestación de un servicio público, o en el incremento de nuevas industrias.

## B I B L I O G R A F I A

- Carlos García Oviedo: *Derecho Administrativo*
- Rafael Bielsa *Derecho Administrativo*
- Gabino Fraga *Derecho Administrativo*
- José Gascón y Marín *Tratado de Derecho Administrativo.*
- Gascón Jáze *Principios Generales de Derecho Administrativo.*
- Antonio Royo Villanova *Elementos de Derecho Administ.*
- Recaredo Fernández de Velasco *Los Contratos Administrativos*
- Ernesto Flores Zavala *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.*
- Claudio Benedi *La Sociedad de Economía Mixta (Conferencia Rev. de Ciencias Jurídicas y Sociales)*
- J. Rodríguez Rodríguez. *Curso de Derecho Mercantil*
- J. Rodríguez Rodríguez *Tratado de Sociedades Mercantiles*
- R. Gay de Montellá *Tratado Práctico de Sociedades Anónimas.*
- Alberto Mario Caletti *Manual de Sociedades Comerciales*
- Gonzalo Fernández de León *Diccionario Jurídico.*
- Inspección de Sociedades Mercantiles y Sindicatos* *Boletines*
- Enciclopedia Jurídica Española*
- Balances de las Sociedades de Economía Mixta* *Diarios Oficiales*
- Proyecto de Código de Comercio*
- Ley del Banco Central de Reserva de El Salvador.*
- Estatutos o Ley Constitutiva del Bco. Central de Res. de El Salvador*
- Ley del Banco Hipotecario de El Salvador.*
- Ley de Servicios Eléctricos*
- Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta.*

San Salvador, octubre de 1966.