

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O.- Panamá, (17)

Diecisiete de abril de (1989) mil novecientos ochenta y nueve.

V I S T O S:

El Lcdo. EDWIN ALVAREZ C., como titular del Juzgado de Trabajo de la Séptima Sección, con sede en Santiago de Veraguas, elevó ante el Pleno de la Corte Suprema consulta sobre la constitucionalidad del artículo 12 de la Ley 38 del 22 de octubre de 1980, relativo al régimen legal de las Asociaciones Cooperativas.

Acogida la Advertencia de Inconstitucionalidad, se le corrió traslado de la misma al señor Procurador General de la Nación y al agotar el Jefe Máximo del Ministerio Público el término respectivo, en su Vista No.21 de 28 de junio del año en curso, externó su opinión considerando que la disposición cuya inconstitucionalidad se consulta, esto es el artículo 12 de la Ley 38 del 22 de octubre de 1980, no vulnera de manera alguna los artículos

19, 73 y 74 de nuestra carta Magna, ni ningún otro precepto de nuestro estatuto Constitucional.

Oída la opinión del Ministerio Público el negocio se fijó en lista por el término de diez (10) días para que a partir de la última publicación del edicto respectivo el demandado y todas las personas interesadas presentasen argumento por escrito del caso objeto de la consulta. Ese término fue aprovechado, presentando argumentaciones el Lcdo. CARLOS G. QUIROS A. del consultorio Jurídico QUIROS Y QUIROS, así como los apoderados del señor EUCLIDES TEJADA E., Director Ejecutivo del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, quienes concluyen sus exposición sosteniendo que la norma consultada no es inconstitucional.

Agotadas todas las formalidades procedimentales que establece la Ley, le corresponde a la Corte Suprema como guardiana de la Constitución Nacional y conforme lo señala el artículo 2548 del Código Judicial, resolver respecto a la consulta bajo examen y para tal fin de adelantan las siguientes consideraciones:

El contenido de la disposición jurídica objeto de la consulta, artículo 12 de la Ley 38

del 22 de octubre de 1980, a la letra expresa:

**"ARTICULO 12:** Las relaciones de trabajo entre toda asociación cooperativa y sus empleados o trabajadores asociados se regirán por el estatuto especial que al efecto se acuerde, y los no asociados se regirán por la legislación laboral existente".

En la consulta judicial sometida a estudio, el postulante cita los artículos 19, 73 y 74 de la Constitución Política, como las disposiciones que resultan conculcadas por lo preceptuado en el artículo 12 de la Ley 38 de 1980. Al respecto es pertinente transcribir cada una de las normas constitucionales meritadas, las cuales expresan:

**"ARTICULO 19:**No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

**"ARTICULO 73:** Todas las controversias que originen las relaciones entre el capital y el trabajo, quedan sometidas a la jurisdicción del trabajo, que se ejercerá de conformidad con los dispuesto por la Ley".

**"ARTICULO 74:** La Ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo, colocándolas sobre una base justicia social y fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores".

En cuanto al concepto en que el consultante, estima que surge a la vida jurídica la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley 38 de 1980, éste lo precisa afirmando que dicha disposición "....es inconstitucional por vulnerar los artículos 19, 73 y 74 de la Constitución Política, al establecer un privilegio a favor de las asociaciones cooperativas; al excluir de la jurisdicción de trabajo las relaciones de trabajo que se originan entre estas asociaciones y los trabajadores-socios de las misma; y al desproteger a los trabajadores-asociados de las cooperativas al dejar al arbitrio de éstas, la regulación de sus relaciones laborales".

Pero, ¿realmente, lo establecido en la norma objeto de consulta constituye o no un privilegio, o fuero o recepta alguna discriminación de las puntualizadas en el artículo 19 de la Constitución Política? Sobre el particular, la Corte observa que los elementos constitutivos de la relación que se da entre la cooperativa y sus trabajadores asociados, difieren en gran medida de las relaciones laborales reguladas a través de nuestro Código de Trabajo, lo cual amerita una regulación especial.

El examen del artículo 12 de la Ley 38 de 1980 que regula todas las asociaciones

cooperativas en el territorio Nacional tiene en si dos (2) tratamientos distintos con relación a sus empleados o trabajadores. En un primer supuesto la norma en comento establece que las relaciones de trabajo entre toda asociación cooperativa y sus empleados o trabajadores asociados se regirán por el estatuto especial que al efecto se acuerde y en un segundo supuesto el artículo 12 precitado ordena que los trabajadores no asociados a una cooperativa regularán sus relaciones para con estas con base en la legislación nacional existente. (Subrayado del pleno).

Veamos porque el legislador ha creado dos tratamientos distintos para los empleados trabajadores asociados y los no asociados de las respectivas asociaciones cooperativas. De la naturaleza jurídica de las asociaciones cooperativas se infiere con toda claridad que si bien estas están organizadas como empresas lucrativas los beneficios, ganancias o dividendos que en sus actividades producen, al final de un período determinado se distribuyen entre sus miembros, de manera que el legislador tomando en cuenta que en el caso de los trabajadores asociados a una cooperativa son codueños de la

misma en relación a los aportes efectuados, consideró oportuno darles un tratamiento diferente del trabajador común o corriente, esto es, para aquellos que no están asociados a las cooperativas quienes por esta situación obtienen como único beneficio de la asociación para la cual sirven los ingresos propios de sus emolumentos, de manera que entre estos trabajadores y la asociación cooperativa si se da una relación que cae dentro de la órbita de las relaciones obreros patronales típicas que regula nuestro Código de Trabajo.

Sobre el razonamiento precedente, se debe destacar, que de aceptarse como válido el hecho de que al surgir situaciones especiales que impelen al legislador a establecer regulaciones especiales, toda materia legislada, como en el caso particular, al margen de nuestro Código Laboral sería obligante el que se declare como inconstitucional, y esto resulta ser a todas luces un desacierto jurídico.

Conviene sobre este aspecto afianzar algunos conceptos, a fin de distinguir lo

regulado a través del Código de Trabajo y en la Ley 38 de 1980. Para lograrlo, es imperativo realizar un primer cuestionamiento: ¿Qué se regula en el Código de Trabajo?. La concepción ius filosófica que inspira dicho cuerpo legal nos enseña que el Código de Trabajo es el instrumento jurídico regulador de las relaciones y conflictos que surjan entre el capital y el trabajo, es decir entre el patrono capitalista y el trabajador a su servicio.

Para comprender a cabalidad el por qué de esta regulación especial que difiere de los demás contratos es necesario definir el término capital, y en este sentido el Diccionario de la Lengua Español, indica que capital es el elemento o factor de la producción formado por la riqueza acumulada que en cualquier aspecto se destina de nuevo a aquella en unión del trabajo y de los agentes naturales.

La Ley 38 de 1980, regula, en cambio, las organizaciones cooperativa cuya naturaleza jurídica es distinta a la del capital pues

aquellas son sociedades de carácter popular organizadas como empresas lucrativas, mutualista o de ahorros con el objeto de distribuir entre sus miembros los beneficios obtenidos en determinado período de actividades. En cambio en el segundo caso los beneficios, por regla general, son para el o los dueños del capital. Sus fines son, pues, diferentes en una y otra organización. Por tal razón el régimen jurídico de las Cooperativas se aparta de las normas del Código de Trabajo y se ha confiado a leyes especiales y que en nuestro medio cronológicamente es posterior al Decreto de Gabinete No. 252, de 30 de diciembre de 1971 que aprobó el Código de trabajo. Pero como ya vimos el artículo 12 de la Ley 38 de 1980 sólo quiso dar un tratamiento especial al trabajador socio de las cooperativas, dejando debidamente reguardados los derechos de los trabajadores comunes, esto es, aquellos no socios.

Aunado a lo expuesto, resulta atinado destacar la opinión del Sr. Procurador General de la Nación, en relación a la supuesta violación del artículo 19 de la Constitución, quien en lo medular, acotó:



Y en lo que guarda relación con la supuesta violación del Artículo 19 de la Constitución Nacional, resulta que la norma legal bajo estudio no lesiona el Artículo 19 del texto constitucional, toda vez que el principio de que no habrá fueros ni privilegios es a título personal, esto es, cuando el beneficio o la facultad es delegada a una persona en particular en perjuicio de las demás.

Nuestra Honorable Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 14 de julio de 1980, a propósito de la disposición contenida en el Artículo 19 de la Constitución Nacional, nos enseña lo siguiente:

"La palabra '**fuero**' que además de privilegios significa legislación especial para determinado territorio o para un grupo de personas puede aplicarse en el sentido constitucional a cualquier disposición o grupo de disposiciones que tienden a conceder una situación ventajosa o de exclusión a favor de una o un número plural de personas que las haga acreedoras a un tratamiento especial y discriminatorio frente al resto de los ciudadanos. La prohibición del fuero se relaciona intimamente con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el Artículo 20 del Estatuto Político. Pero esto no significa tampoco que el Estado no pueda legislar en forma especial si se dan circunstancias especiales. Entre los múltiples ejemplos que ofrece nuestro derecho público y

civil tenemos por ejemplo las leyes especiales para menores, el derecho laboral, los privilegios del Presidente de la República y de los Magistrados y de los legisladores, el Amparo de pobreza, etc., en los que dadas ciertas calidades en las personas se establece un régimen para ellas distinto al que rige para la generalidad. En síntesis el principio fundamental es el siguiente:

'En igualdad de circunstancias debe regir una ley igual'. Tal principio se recoge en la máxima latina 'ubi eadem ratio, eadem iuris dispositio.' (el subrayado es nuestro).

Mediante fallo de 12 de septiembre de 1986, ese organismo jurisdiccional supremo de la República, dictaminó lo siguiente:

"La Constitución Nacional mantiene el sistema de igualdad de las personas ante la ley y evidentemente que el privilegio no es más que una institución jurídico-económica, en donde en algunos sistemas constitucionales se le otorga a alguien un beneficio o facultad, para explotar una actividad lucrativa con exclusión de otras personas. Esto no es admisible en nuestra Constitución Política.

Ahora bien, no se trata de que las disposiciones legales que se comentan establecen un fuero o privilegio de índole personal, como exige la Constitución, porque las mismas no están otorgándole ningún beneficio a título personal a nadie".

En lo que respecta al presente negocio jurídico, se advierte claramente que el Artículo 12 de la Ley No. 38 de 22 de octubre de 1980, no gira en torno a la concesión de prerrogativas de carácter personal. Muy por el contrario, legisla para un grupo de personas indeterminadas, de allí que no haya ni fueros ni privilegios personales como lo exige la norma constitucional, razón por la cual, no existiendo ese beneficio o prerrogativa personal ni tampoco distingo por razón de las circunstancias a que se refiere el Artículo 19 de la Constitución Nacional, no se suscita el vicio de inconstitucionalidad que se le atribuye al Artículo 12, en comento, toda vez que esta disposición legal no encuadra dentro del concepto de fueros o privilegios personales. (Fs. 12-14).

Por lo que atañe a la aseveración del consultante, en el sentido de estimar que el artículo 12 de la Ley 38 de 1980, infringe el artículo 73 de la Constitución, la Corte al cotejar ambas disposiciones no aprecia la transgresión de nuestro Máximo Ordenamiento Jurídico dado que no es factible, en base a los razonamientos emitidos con anterioridad, asimilar el artículo 12 de la Ley 38 de 1980, que establece el régimen legal de las Asociaciones Cooperativas y las relaciones regidas por el Código de Trabajo, que son específicamente

las relaciones surgidas entre el Capital y el Trabajo.

Tanto el artículo 73, como el artículo 74 de la Constitución contienen principios vinculados a la jurisdicción laboral, la cual procura equilibrar, a través de las garantías procesales laborales, la desigualdad existente entre trabajadores y patronos, no obstante tal situación no se infiere y menos aún guarda relación con el artículo 12 de la Ley 38 de 1980, que establece un régimen especial, el cual obedece a una condición característica y diversa de la reglada en el Código Laboral.

Se ha de tener presente, conforme se colige con claridad meridiana del artículo 10. de la Ley 38 de 1980, que las cooperativas por tratarse de una asociación en la cual los beneficios económicos redundan a favor de los miembros asociados en ella, no coincide en modo alguno con los elementos jurídicos configurados en una empresa capitalista, mas para ilustrar tal razonamiento, se debe transcribir la norma legal meritada, que establece:

**"ARTICULO 10.:** Las cooperativas son asociaciones formadas por personas naturales que, sin perseguir fines de lucro, tienen por objeto planificar y realizar actividades de trabajo o de servicio, de beneficio económico y social encaminadas a la producción, distribución y consumo cooperativo de bienes y servicios con la

aportación económica, intelectual  
y moral de sus asociados".

Del análisis de la excerta legal consultada y  
de las normas plasmadas en la Constitución, este  
Tribunal arriba a la conclusión de que el artículo  
12 de la Ley 38 de 1980, no vulnera los artículos  
19, 73 y 74 de la Constitución, ni el resto de las  
excerta constitucionales.

En mérito a los criterios jurídicos  
precedentes, la Corte Suprema -PLENO-,  
administrando justicia en nombre de la República y  
por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES**  
**INCONSTITUCIONAL** el artículo 12 de la Ley 38 de  
1980.

COPIESE Y NOTIFIQUESE.

*Liliana*  
DILIO ARCIA T.

*Manuel Jose Calvo*  
MANUEL JOSE CALVO

*Rafael A. Dominguez*  
RAFAEL A. DOMINGUEZ

*Gustavo Escobar Pereira*  
GUSTAVO ESCOBAR PEREIRA

*Rodrigo Molina A.*  
RODRIGO MOLINA A.

*Enrique Bernabe Perez*  
ENRIQUE BERNABE PEREZ

*Marisol M. Reyes de Vasquez*  
MARISOL M. REYES DE VASQUEZ

*Isidro Vega Barrios*  
ISIDRO VEGA BARRIOS

*Jerry Wilson Navarro*  
JERRY WILSON NAVARRO

*Dr. Jose Guillermo Brode*  
Dr. JOSE GUILLERMO BRODE  
Secretario General.