

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
BIBLIOTECA GENERAL

TESIS DE GRADO

por

OMAR GUILLERMO CORAL Quintero

Pasto, noviembre 1960.-

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

... de la ...
... de la ...
... de la ...
... de la ...

... de la ...
... de la ...
... de la ...
... de la ...

... de la ...
... de la ...
... de la ...
... de la ...

" A la memoria de mis padres. A mi esposa. A mi hija".

UNIVERSIDAD DE NARIÑO	
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS	
COLUMBIA	
11891	
Vol. 1	
Folio 14-22-99	
Colección	
Comp.	

... de la ...
... de la ...
... de la ...
... de la ...

INTRODUCCION.

... tanto significando que los hombres divididos en clases capitales. En el primer volumen en 1911. "No hay paz social sin justicia social, y, en consecuencia, no hay justicia social sin Seguridad Social". Lema de la Asociación Internacional de Seguridad Social.

En el segundo año de existencia de la parte... En el lema transcrito se encuentra la esencia de la Seguridad Social Integral; que es el soporte fundamental de la solidaridad del mundo en la conquista del bienestar de los pueblos y el logro y mantenimiento de la paz social.

La búsqueda de la solidaridad, debe ser la razón de ser de la Sociedad contemporánea, sobre todo en nuestra época que ha sido justamente calificada de social.

El individualismo exagerado, ha tenido que ir cediendo paso a una preocupación más acentuada por el bien común del conjunto social.

Estas breves consideraciones, que nuestro País está en hora de adoptarlas en su integridad, son las que nos han impulsado a escoger y desarrollar el tema de nuestra Tesis de Grado.

En el presente trabajo, que presentamos a consideración de los distinguidos Miembros del Jurado Calificador, no hemos pretendido hacer un tratado de la Seguridad Social Integral, sino más bien, un esquema de la misma, elaborado con la esperanza de provocar que ésta Ciencia sea rápidamente conocida por todos y sea aplicada en igual forma por quienes detentan el poder a fin de buscar la solidaridad nacional y en consecuencia el bienestar de toda la comunidad.

De allí que hemos elaborado un trabajo bastante simplificado que los hemos dividido en cinco capítulos. En el primero realizamos un análisis breve de la Seguridad Social Integral, estudiando varios de sus tópicos, que a nuestro juicio son los más interesantes.

En el segundo nos ocupamos de la parte histórica, iniciándolo con la visión general a través de todas las épocas y terminando con el análisis de éste aspecto en nuestra Patria; para continuar en el tercer capítulo con el estudio de los objetivos de algunas instituciones colombianas que se relacionan con la materia de nuestro trabajo.

En el capítulo cuarto tratamos de establecer la realidad del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, de acuerdo a las normas legales que lo rigen en la actualidad; terminando con el último capítulo en que hacemos anotaciones a éste Instituto, a fin de que el Seguro Social Colombiano en desarrollo de sus programaciones futuras, trate de dar cabal cumplimiento a los postulados de la Seguridad Social Integral.

EL AUTOR

ADVERTENCIA: "La Facultad no se hace responsable de las opiniones emitidas en la Tesis, las cuales deben ser consideradas como propias de su autor". Artículo 70 del Reglamento Interno de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Narino.-

MN
T
368.4
C 797

EL SEGURO SOCIAL COMO FACTOR DETERMINANTE DE LA
SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA. --

Introducción.

a. Ministerio Nacional de Previsión Social.
b. Universidad Nacional de Colombia y Facultad de Ciencias Sociales.
c. Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. --

- 1.- La Seguridad Social como concepto.
 - a. Qué es la Seguridad Social. Diferentes conceptos.
 - b. Principios generales de la Seguridad Social.
 - c. Relaciones de la Seguridad Social con otros conceptos.
 - d. Razones para la adopción de la Seguridad Social.
- 2.- Antropología de la Seguridad Social.
 - 1.- Persona y Sociedad ante la Seguridad Social.
 - 2.- Influencias pontificias sobre la Seguridad Social.

CAPÍTULO IX

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. --

- 1.- Visión general.
 - a. En la antigüedad.
 - b. En la edad media.
 - c. En la edad moderna.
 - d. En la era contemporánea.
- 2.- La Seguridad Social en Colombia.

CAPÍTULO X

ANÁLISIS DE ALGUNAS INVESTIGACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL PAÍS. --

- 1.- Visión de conjunto.

AN
T
368.4
C 787

EL SEGURO SOCIAL COMO FACTOR ESSENCIAL DE LA
b. Vicios SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.-
Credito Agrario; Caja de Vivienda Militar; Banco --
Introducción.

c. Enseñanzas: Instituto Nacional de Aprendizaje; Cen-
tro Nacional de Formación y Capacitación Laboral.

d. Subsidios Familiares: Cajas de Compensación Fami-

SINTESIS ANALITICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.-

e. Presentaciones de los trabajadores del sector Publico

- 1.- La Seguridad Social como ciencia.
 - a. Qué es la Seguridad Social. Diversos conceptos.
 - b. Principios esenciales de la Seguridad Social.
 - c. Relaciones de la Seguridad Social con otras Cien-
cias.

CAPITULO IV

- d. Razones para la aceptación de la Seguridad Social.
- 2.- Antropología de la Seguridad Social.
- 3.- Persona y Sociedad ante la Seguridad Social.
- 4.- Enseñanzas pontificias sobre la Seguridad Social.

CAPITULO II

- 1.- Organización Administrativa.
- 4.- RESENA HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.-
 - 3.- Etapas que cubre.
 - 1.- Visión ecuménica.
 - 7.- a. En la antigüedad.
 - 8.- b. En la edad media.
 - c. En la edad moderna.
 - d. En la era contemporánea.

2.- La Seguridad Social en Colombia.

ANOTACIONES SOBRE EL INSTITUTO COLOMBIANO DE SEGUROS

CAPITULO III

ANALISIS DE ALGUNAS INSTITUCIONES DE SEGU-

RIDAD SOCIAL EN EL PAIS.-

- 1.- Visión de conjunto.

- 2.- a. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- 3.- b. Vivienda: Instituto de Crédito Territorial; Caja de
4.- Crédito Agrario; Caja de Vivienda Militar; Banco --
Central Hipotecario.
- c. Enseñanza: Instituto Nacional de Aprendizaje; Cen--
tro Nacional de Instrucción y Capacitación laboral.
- d. Subsidios Familiares: Cajas de Compensación Fami---
liar.
- e. Prestaciones de los trabajadores del sector Público
Caja Nacional de Previsión Social; Cajas Departamen
tales y Municipales; Cajas de Establecimientos Pú---
blicos.

CAPITULO IV

ESTUDIO DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE SEGU- ROS SOCIALES.-

- 1.- Creación.
- 2.- Funciones y Facultades.
- 3.- Organización Administrativa.
- 4.- Organización financiera.
- 5.- Riesgos que cubre.
- 6.- Personas que ampara. Asegurados y Beneficiarios.
- 7.- Prestaciones.
- 8.- Internacionalidad.

CAPITULO V

ANOTACIONES SOBRE EL INSTITUTO COLOMBIANO - DE SEGUROS SOCIALES PARA LOGRAR UN SISTE- MA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.-

Prolegómeno.

- 1.- Población desprotegida.

- 2.- Integridad de prestaciones.
- 3.- Unidad de legislación. Codificación.
- 4.- Unidad de órgano gestor.-

CAPITULO I

SINTESIS ANALITICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1) LA CIENCIA SOCIAL COMO

CIENCIA.- La ciencia social, entendida como el estudio de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos, se diferencia de la ciencia natural por su objeto de estudio. La ciencia social se ocupa de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos, y de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos. La ciencia social se ocupa de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos, y de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos. La ciencia social se ocupa de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos, y de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos.

2) LA CIENCIA SOCIAL COMO

CIENCIA.- La ciencia social, entendida como el estudio de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos, se diferencia de la ciencia natural por su objeto de estudio. La ciencia social se ocupa de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos, y de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos. La ciencia social se ocupa de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos, y de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos.

3) LA CIENCIA SOCIAL COMO

CIENCIA.- La ciencia social, entendida como el estudio de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos, se diferencia de la ciencia natural por su objeto de estudio. La ciencia social se ocupa de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos, y de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos. La ciencia social se ocupa de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos, y de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos.

4) LA CIENCIA SOCIAL COMO

CIENCIA.- La ciencia social, entendida como el estudio de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos, se diferencia de la ciencia natural por su objeto de estudio. La ciencia social se ocupa de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos, y de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos. La ciencia social se ocupa de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos, y de la conducta humana en sus aspectos individuales y colectivos.

CAPITULO I

SINTESIS ANALITICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1) LA SEGURIDAD SOCIAL COMO ---

CIENCIA.- a) QUE ES LA SEGURIDAD SOCIAL. DIVERSOS CONCEPTOS

La primera consideración que debemos hacernos es, si la Seguridad Social es una Ciencia, o es simplemente una Disciplina, un Apéndice del Derecho Laboral, o de la Economía o de la Medicina Preventiva, o de la Filosofía o de la Sociología. A este respecto podemos manifestar que la Seguridad Social no se limita al conocimiento sucesivo de planes o legislaciones, ni tampoco a meras teorías económicas o simple doctrinas políticas, sociológicas o filosóficas. Esta tiene su unidad propia y su verdad específica.

Aunque debemos reconocer que la Ciencia de la Seguridad Social, en principio apareció vinculada al Derecho del Trabajo, como ocurrió en la mayoría de las legislaciones, en cuanto solo se trataba de la Seguridad Social del trabajador dependiente, en la actualidad --- constituye una ciencia autónoma, con unidad científica, --- principios, técnicas y métodos propios, que se aplica a todos los miembros de una colectividad.

La unidad, desde luego es el --- primer presupuesto de toda ciencia, ya que tiene la ventaja de permitirnos actuar científicamente, de manera orgánica, --- que engloba todos los aspectos del hombre y su medio, y que le permite acomodarse a esa variedad.

La Ciencia, igualmente necesita del método, como sentimiento para captar el universo. Esto es precisamente la Seguridad Social : una concepción ideal del mundo social futuro.

Como es natural, corresponde a la Sociedad y en primer lugar al Estado, concebir y realizar una ciencia de la Seguridad Social, en la adopción de medidas de diverso orden, principalmente económicas, políticas y jurídicas. Y así hemos visto que, para solucionar el problema de la inseguridad se han expuesto teorías, se han creado instituciones, se han expuesto principios, técnicas, y métodos, y se han dictado normas jurídicas, cuyo conjunto forman la ciencia de la Seguridad Social. Como es natural, su estudio rebasa en mucho un trabajo de esta naturaleza, en que solo enjuiciaremos unos aspectos de la Seguridad Social.

Un concepto adecuado sobre la Seguridad Social se revela particularmente difícil, porque ésta toca numerosos y diversos campos, al antropológico, histórico, filosófico, ético, jurídico, sociológico y económico.

No obstante esta dificultad, diversos tratadistas la han definido, según sus tendencias ideológicas, que han traído en consecuencia multiplicidad de definiciones. En esta diversidad de conceptos influye también las diversas concepciones políticas sobre el Estado, las filosóficas sobre la Libertad y Dignidad Humana, las económicas sobre el intervencionismo y libre cambio y el olvido o negación del Derecho Natural, que algunos tratadistas lo consideran como fundamento insustituible de todas sus conclusiones teóricas y prácticas--.

Además, esta proliferación de conceptos se explica, por cuanto, como dijimos anteriormente la Seguridad Social se relaciona con diversas ciencias, que van orientadas hacia la complejidad del problema social.

El significado etimológico de la palabra seguridad viene del vocablo latino "SECURUS" y mas -

remotamente de " SINE CURA " que tiene un significado de ausencia de inquietud, libertad de preocupación, y el adjetivo social, nos indica que esta ausencia de inquietud, libertad de preocupación se ha de conseguir en una Sociedad organizada. Así es que etimológicamente se puede definir la Seguridad Social como conjunto de normas encaminadas a conseguir el bienestar de la comunidad ante los eventos que puedan perjudicar a los asociados.

Ahora, bien al lado de la teoría de la seguridad social, es indispensable crear un conjunto de normas jurídicas que regulen su proceso, con lo cual, como expresa el Dr. Guillermo Camacho Henríquez, se forma el Derecho de la Seguridad Social, y quien lo ha definido de la siguiente manera: " Conjunto de normas jurídicas que establecen y regulan el funcionamiento de las Instituciones y Entidades, ya de origen particular, o estatal, o mixto, destinadas a lograr la obtención del salario de los trabajadores, garantizar su rendimiento o indemnizar la falta de capacidad laborativa cuando ella se presente". (1)

Con fundamento en las recomendaciones de la vigésima sexta reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, del año de 1944 en la ciudad de Filadelfia, y en el convenio No. 102 de 1952, se dijo que en sentido estricto la Seguridad Social " es el conjunto de medidas tomadas por la Sociedad y, en primer lugar por el Estado para garantizar a todos, los cuidados médicos necesarios, así como para asegurarles los medios de vida en caso de pérdida o reducción importante de sus medios de existencia, -

(1) Camacho Henríquez G. : Derecho de la Seguridad Social, Bogotá, 1962, pág. 9.

causadas por circunstancias no dependientes de su voluntad".

(2)

Realizando una comparación entre las definiciones transcritas, encontramos que, mientras la primera define la Seguridad Social haciendo hincapié en su aspecto jurídico y circunscribiéndola únicamente a los trabajadores asalariados, en sus aspectos de sanidad del trabajador y de ayuda en caso de incapacidad futura, la segunda define como obligación social y estatal, que cubra no solamente a los trabajadores asalariados sino a toda la comunidad, pero la reduce, también a los cuidados médicos y medios de subsistencia cuando se presenten eventos ajenos a la voluntad del ciudadano.

Ahora bien, de lo anterior podemos apreciar que la definición dada por la O. I. T. en la conferencia mencionada, es más amplia que la del citado tratadista, porque se le da a la Seguridad Social la finalidad de proteger a todos los ciudadanos y no solo a los trabajadores asalariados. Pero no obstante, ambas son incompletas, ya que no tienen en cuenta el objetivo principal de la Seguridad Social : distribución equitativa de la renta nacional. Ella quiere lograr que la riqueza no esté en unas pocas manos, sino que se reparta en bienes sociales para que la comunidad tenga menos angustias. Persigue amparar a todos los habitantes de un país, busca una garantía de conjunto para todos los riesgos sociales. Así encontramos que la Seguridad Social Integral con un criterio amplio comprende los seguros sociales, el pleno empleo, la asistencia social o ayuda a

(2) Ceballos Hidrobo M. : La Seguridad Social en el Ecuador- Quito, 1964, pág. 52.

los menesterosos, una política de salarios, de sanidad pública de educación, de vivienda. al de la Sociedad a través del bienestar individual. Se señala aquí la doble causa final de esta institución: el fin es. El tratadista José Pérez Leñero, en su libro "Fundamentos de la Seguridad Social", trae una definición, que a mi juicio es la más completa, sin que ello quiera decir que sea la mejor o más integral. Por esta circunstancia, a continuación la transcribo textualmente con su correspondiente explicación. Estos dos fines se subdividen, a su vez, en otros que vienen dados por el concepto negativo de defender y propulsar la paz y prosperidad general de la Sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros.

En todas sus acciones. Con objeto de defender y propulsar la paz y prosperidad general de la Sociedad a través del bienestar individual. Es la parte de la Ciencia Política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión o asistencia, tiene por fin defender y propulsar la paz y prosperidad general de la Sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros. Es la parte de la Ciencia Política. Con ello se determina el género, el carácter científico y su entronque con otra ciencia más general. La Seguridad Social mira a la Sociedad más que al individuo, su obra es más económica que jurídica. Pertenece, por tanto, más a la política que al Derecho estricto".

Mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión o asistencia. Se determina así su extensión objetiva; es, por así decirlo, su causa formal. El número de estas instituciones pueda ser ilimitado, como es amplísimo el fin al que se subordina. Esos medios para que sean eficaces, suponen otras medidas de índole diversas; fiscales, laborales, de reglamentación de trabajo, económicos, educativos, etc. Todos ellos son medios e instituciones de la Seguridad Social, con tal que contribuyan a sus fines. Aquellos son medios directos, los otros, más amplios, son indirectos e inobliquos.

(1) Pérez Leñero J. I. Fundamentos de la Seguridad Social. Madrid, 1934. págs. 35 y 37.

Tiene por fin defender y propulsar la paz y prosperidad general de la Sociedad a través del bienestar individual. Se señala aquí la doble causa final de esta Institución: el fin mediato y último, que no es otro -- que la prosperidad social con su seguridad; y el fin inmediato, secundario y subordinado al anterior, que es el bienestar individual con todo su amplio contenido.

Estos dos fines se subdividen, a su vez en otros que vienen dados por el concepto negativo de defensas y el positivo de propulsión y avance. No se limitan los fines de la seguridad social a la cura advertendi ma la futura de la Previsión estricta, sino que se extiende a -- la cura promovendi salutis, objetivo de la Política.

De todos sus miembros. Con esto se señala la causa material, al propio tiempo que la extensión subjetiva de la Seguridad Social, que en principio alcanza a todos los miembros de la Sociedad.

Definición que corresponde al -- llamado concepto amplio, que es el que da sustantividad propia a esta unidad científica que se llama Seguridad Social. -- Los Seguros Sociales existían, existía también la política -- laboral, así como la de alimentación, vivienda, etc.: lo nuevo está en la conjunción de todo ello en una finalidad concreta". (3)

b) PRINCIPIOS ESSENCIALES DE LA -- SEGURIDAD SOCIAL. -- No obstante la multiplicidad de instituciones de Seguridad Social que otorgan amparo a los trabajadores y a sus familias y la diversidad de técnicas que se emplean en su gestión, los tratadistas coinciden en una serie-

(3) Pérez Leñeros J. ; Fundamentos de la Seguridad Social, -- Madrid, 1956, págs. 36 y 37.

de principios esenciales que, a modo de motores, van impulsando continuos avances a la acción administrativa y nueva configuración de la Seguridad Social Integral. Estos principios podríamos sintetizarlos en la siguiente manera:

a) GENERALIZACION.— Su estudio lo realizaremos bajo dos aspectos fundamentales: el de las personas protegidas y el de los riesgos cubiertos.

El primer aspecto pretende la expansión continua del campo de aplicación para ir comprendiendo gradualmente a todos los trabajadores, de tal manera que llegue amparar y proteger al conjunto de la población, a todos los ciudadanos que pertenecen jurídicamente a la comunidad, es decir, no solamente a los trabajadores asalariados sino también a los independientes, a los del campo, a los ocasionales y a los familiares de unos y otros.

La falta de generalización en cuanto a la población protegida, especialmente cuando se limite a los trabajadores asalariados, rompe el sentido de solidaridad, trae como consecuencia un privilegio injustificado para estos y destruye el sentido de solidaridad que es la base del sistema de Seguridad Social, impidiendo que la población entera se beneficie de sus prestaciones.

En cuanto a la generalización los riesgos significa que la Seguridad Social, protege a todos los miembros de la comunidad y a sus familiares, contra todos los eventos ajenos a su voluntad que influyen en su vida profesional o en su vida ordinaria, tales como, la vejez, los accidentes, las enfermedades, etc., otorgándoles un amparo y protección completa contra todos los riesgos.

b) INTEGRIDAD.— Un régimen de

Seguridad Social, implica en orden a las prestaciones de los beneficiarios, el principio de integridad en el cuidado de la salud, en los medios económicos de subsistencia y en la rehabilitación profesional. Trata de que, las prestaciones en especie y en dinero que se otorgan a los beneficiarios deben responder en calidad y cantidad para satisfacer sus verdaderas necesidades, por cuanto las prestaciones actuales por su duración, monto o calidad son insuficientes, no cumplen con su verdadero fin. La Adecuación de las Prestaciones de la Seguridad Social significa que aquellas han de ser completas y suficientes a fin de asegurar el mínimo vital para la subsistencia.

e) SOLIDARIDAD.— Este principio que también podríamos llamarlo "distribución equitativa del costo del sistema", implica la redistribución de la riqueza en virtud del cual todos deben dar en la medida de sus fuerzas, o sea, que se busca la distribución equitativa del costo de la Seguridad Social, teniendo de presente la necesidad de crear una solidaridad casi total entre todos los miembros de la comunidad a fin de lograr una distribución general de la renta nacional.

Si la población entera se beneficia con las prestaciones de la Seguridad Social, es justo que toda ella contribuya a sus sostenimiento en la medida de sus fuerzas o capacidad de aportación, para recibir en la medida de sus necesidades y, no de la que haya cotizado cada cual, por que hay que desterrar la idea de que se paga cierta cantidad por lo que se va a recibir, ya que esto implica una contraprestación individualista propia del seguro mercantil e impropia en la Seguridad Social.

La Seguridad Social exige que el costo del sistema se distribuya en una forma equitativa -

entre los beneficiarios, de manera que, las personas con mejores salarios ayuden a las personas de un salario menor, -- que las regiones ricas compensen los ingresos de las regiones pobres.

d) UNIDAD GESTORA.-- La Unidad de gestión implica un solo sujeto receptor de todos los riesgos con lo que se obtiene unidad de órgano gestor, y unidad de cotización y del sistema de prestaciones. Pero se pregunta -- que hechos justifican el principio de la unidad. En primer lugar la circunstancia de que la administración por una sola institución gestora es más barata que una multiplicidad de ellas, y como secuela se consigue una unidad en el derecho de garantía.

e) UNIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON OTRAS QUESIONES.-- La administración por una sola entidad, tiene que ser más barata, que la administración pluralista, por cuanto la variedad y multiplicidad de ellas supone la necesidad de elementos duplicados y gastos que podrían ahorrarse.

En cuanto a la unidad del derecho de garantía persigue que un trabajador, este protegido -- contra todos los riesgos que le puedan sobrevenir, porque no se concibe que un trabajador este amparado por accidentes de trabajo y no lo este por enfermedad común o viceversa.

e) INTERNACIONALIDAD.-- El mundo en su mayoría se encuentra aferrado al principio de la reciprocidad de trato en materia de Seguridad Social y por eso a pesar de ser una disciplina prácticamente de los tiempos con temporáneos, la encontramos incorporada en casi la totalidad de los países, en virtud de convenios internacionales o supranacionales.

Así encontramos, que muchas Na--

ciones tienen establecido en sus Leyes el principio de igualdad de trato de nacionales y extranjeros, respecto a las prestaciones sociales. La razón de esto se encuentra en que valoran en el trabajador extranjero, no el hecho de ganar un jornal para su sostenimiento y el de su familia, sino que tienen en cuenta dos factores : que el trabajador es un creador de riqueza para aquel pueblo en que trabaja y que el Derecho de la Seguridad Social esta indisolublemente unido al trabajador, por lo cual este no puede quedar desposeído del mismo al pasar de un país a otro. El principio que comentamos indudablemente es uno de los más importantes del contenido de la Seguridad Social.

c) RELACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON OTRAS CIENCIAS.- Con el objeto de precisar y fijar mejor esencia de la Seguridad Social, es necesario realizar un estudio breve de las relaciones que guarda con otras ciencias afines, porque es obvio suponer, que para la realización de un sistema de Seguridad Social, se requiere la aplicación de diversos conocimientos, tales como de filosofía (etáfrica, sociología, axiología, ética) economía, derecho, antropología, sociología, medicina.

Es importante anotar que, si bien la Seguridad Social inicialmente apareció vinculada al Derecho del Trabajo, como ocurrió en la inmensa mayoría de las legislaciones del mundo, en cuanto solo, se trataba de la Seguridad Social del trabajador dependiente, su porvenir es la de constituir una rama autónoma de la Ciencia Jurídica que se aplique a todos los miembros de la comunidad. En la actualidad vemos en muchos países que para solucionar el problema de la inseguridad se han expuesto teorías, se han creado instituciones, se han expuesto principios, técnicas y métodos de naturaleza económica, administrativa, financiera y médica, que permitan el funcionamiento de tales entidades y

en consecuencia, también, se han dictado normas de carácter jurídico que estructuran tales métodos, técnicos e instituciones, con lo cual se forma la ciencia de la Seguridad Social. Como síntesis esquemáticas de las relaciones antes enunciadas, precisamos las siguientes.

I- SEGURIDAD SOCIAL Y FILOSOFIA

La Seguridad Social se relaciona con la Filosofía en general y con cada una de sus partes, sicología, axiología, ética, y antropología.

Con la antropología por que define la naturaleza del hombre, de la que nacen las necesidades y los derechos a cuyo cumplimiento tiende la Seguridad Social. En la Sicología y Axiología encuentra su fundamento la previsión, que es parte de la Seguridad Social. La Etica destaca la personalidad humana, así como el destino último de la felicidad humana, que tiende a garantizar en su parte material la Seguridad Social.

II- SEGURIDAD SOCIAL Y DERECHO.

La ciencia jurídica es uno de los instrumentos de que se vale la Seguridad Social para realizar sus programas, ya que muchas de sus instituciones son jurídicas.

Así encontramos como de la Filosofía del Derecho recibe su fundamento y base última : la justicia. Del Derecho Laboral, su fundamento más próximo e inmediato : la regulación jurídica del contrato de trabajo. Del Derecho Mercantil, muchas de las normas del seguro privado, la regulación del intervencionismo estatal en la Seguridad Social, los fines del estado, así como su gestión como función pública. Del Derecho Internacional, las reglas de reciprocidad y uniformidad de las prestaciones tanto para nacionales como para extranjeros. Del Derecho Procesal,

Las reglas especiales de la jurisdicción competente en las --
reclamaciones de los beneficiarios.

III- SEGURIDAD SOCIAL Y SOCIOLO-

GIA.- Los instrumentos de que se sirve la Seguridad Social --
son sociales, basados en la solidaridad y cooperación de los
miembros de una comunidad y como hemos expresado anteriormen-
te su finalidad es el bienestar y seguridad de la sociedad. --
Los males, cuyos riesgos pretende cubrir, en su contenido son
males sociales, no puede por tanto ser mayor la interpenden-
cia de las dos ciencias. Sin sociedad, sin los deberes y dere-
chos que la misma implica, no es posible ni concebible la Se-
guridad Social.

IV- SEGURIDAD SOCIAL Y ECONOMIA.

Trabajo, capital y riqueza son los tres factores de la econo-
mía. Todos ellos se relacionan con la Seguridad Social. El --
trabajo es fundamento de los derechos a los beneficios de la
Seguridad Social. El Capital y su redistribución es en última
instancia el objetivo final de los planes de la Seguridad So-
cial. Algunos autores sostienen que las relaciones entre la --
Seguridad Social y la Economía son tan íntimas, que crean e-
llos no dan margen a distinción alguna. La Seguridad Social --
es un problema económico y prueba de ello es que algunas Le-
gislaciones la denominan como la Política de la Ocupación Pla-
na. Por otra parte, la Economía y la Seguridad Social pertenc-
en a las ciencias políticas y en esa unidad superior se con-
juntan y armonizan para la consecución del bien común, fin y
meta de toda política.

V- SEGURIDAD SOCIAL Y ESTADISTI-

CA.- La estadística se convierte para la Seguridad Social, --
en ciencia fundamental, en cuanto, a su eficacia y realiza-
ción. La Estadística es la base del Seguro y éste es el ins-
trumento básico de la Seguridad Social. Sin la ciencia Esta-

dística y Actuarial, la Seguridad Social sería una idea sin base ni fundamento técnico, una mera utopía sin esperanzas de realización.

b) El deseo de los contribuyentes de reducir el costo del VI- SEGURIDAD SOCIAL Y OTRAS CIENCIAS.-- Muchas otras ciencias actúan como auxiliares de la Seguridad Social, tales como, la Medicina y la Asistencia Pública. La Medicina Social se enlaza con la función del Sociólogo y a través de éste con la Seguridad Social. Ambos tienen que recurrir a la Sociedad, al esfuerzo común de todos, para evitar y curar las anomalías orden biológico o patológico, que uno estudia como causa del mal social y el otro explica, buscando sus raíces y rastreando sus efectos.

d) RAZONES PARA LA ACEPTACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL.-- En la era contemporánea es innegable que casi todas las legislaciones del Mundo, han aceptado y consagrado en su normatividad positiva la ciencia de la Seguridad Social. Para ello se ha tenido en cuenta diversidad de criterios; tales como : sus tendencias ideológicas, las diversas concepciones políticas sobre el Estado, las variadas concepciones sobre la libertad y dignidad humanas, diversas concepciones sobre economía, intervencionismo, libre cambio, etc.

La Seguridad Social como institución socialmente humana, noble y deseable para el beneficio del hombre, se encuentra fuertemente ligada a la moral. Pero cuales han sido las causas primordiales que han impulsado a estos países a consagrar en sus legislaciones positivas la Seguridad Social. Sin temor a equivocarnos podemos afirmar que no todos los países los han movido motivos nobles y altruistas o de solidaridad humana, sino que han sido causas diferentes que los han impulsado a ello y que han sido causas diferentes que los han impulsado a ello y que, podemos sintetizar en la siguiente forma :

a) El deseo de las clases gober

nantes de eliminar la inseguridad como causa de perturbaciones sociales.

b) El deseo de los contribuyentes de reducir el costo del socorro a los pobres.

c) El deseo de la clase trabajadora de tener la seguridad sin perder sus derechos cívicos o sin envilecerse forzosamente.

d) La atribución al Estado del deber de estimular la ayuda mutua, que preserva en medida tolerable el principio de la responsabilidad individual.

e) La aplicación del principio del deber del trabajador de contribuir a su seguridad personal y de su familia.

f) La aplicación del principio del deber del patrono de contribuir a la seguridad de sus trabajadores.

2) ANTROPOLOGIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.— La Seguridad Social como institución esencialmente humana, hecha y concebida para el beneficio del hombre, se encuentra íntimamente ligada a la antropología. Esta es el estudio del hombre en su conjunto, o sea, el hombre, sus órganos y relaciones con el mundo viviente. El Derecho, la Sociedad, la Economía, etc., son algo en tanto en cuanto son obras del hombre y para el hombre. Todos sus fundamentos son en consecuencia, en cierto sentido antropológicos. De aquí, resulta un campo de acción vastísimo, por lo cual nos vemos en la necesidad de limitarnos a ciertos aspectos únicamente, y que serán los siguientes: el metafísico, el moral, el psicológico y el fisiológico. De éste cuádruple aspecto preten-

demos deducir los fundamentos más inmediatos de la Seguridad Social. Cuadros técnicos y mediciones que escapan a su alcance.

Por eso éste seguro es parte de la Seguridad Social, ya que ayuda a la perfección.

Ahora bien, la base y fundamento de la concepción del hombre es su naturaleza metafísica, o sea, el estudio del ser en cuanto ser y las propiedades que como tal le competen, ya que la metafísica como disciplina filosófica trata de lo que es superior a lo físico a lo sensible.

Ahora, bien, la dignidad del hombre deducida de su naturaleza metafísica, tiene dos conce-

cuencias de interés: la 1ª. Considerado el hombre en su aspecto metafísico, es para nosotros, alma y cuerpo. Este compuesto constituye la unidad, o sea la persona humana. Es espíritu por que tiende a la plenitud del ser a través del mundo material que lo rodea, ya que el alma de origen más elevado que la materia, es el principio básico de toda actividad vital del hombre.

La 2ª. que la fuerza motriz de la vida humana es el trabajo. El trabajo reemplaza lo sustituye el trabajo-hombre.

En las distintas manifestaciones del individuo, sean estas privadas o públicas, individuales o sociales, éste se encuentra ante situaciones diversas, que para afrontarlas sienta necesidad de bienes materiales, a la que se junta también la necesidad económica, ya que ciertos bienes materiales necesarios para satisfacer las necesidades humanas se encuentran en forma limitada al alcance del hombre, de esta circunstancia se presentan esas situaciones entre la exigencia y disponibilidad de bienes materiales.

Debe notarse, que la elevación en el nivel del trabajo humano.

De hecho, este desequilibrio existe, por que a la limitación de bienes materiales se añade la del diverso grado de indigencia que afecta a los hombres.

El trabajo y el desarrollo humano, un mínimo vital correspondiente a su dignidad.

De aquí deducimos que, el seguro de enfermedad, no es solo un auxilio económico, sino un auxi-

lio de carácter, de carácter que,

lio técnico, por que mediante él se pone al alcance del trabajador cuadros técnicos y medicinas que escapan a su alcance. Por eso éste seguro es parte de la Seguridad Social, ya que ayuda a la perfección fisiológica de la comunidad humana. Igual cosa podría decirse del descanso anual, por que todo lo que contribuya al perfeccionamiento del cuerpo humano tiende al ennoblecimiento de la persona.

Ahora, bien, la dignidad del hombre deducida de su naturaleza metafísica, tiene dos consecuencias de interes : la dignificación y humanización del trabajo y de la propiedad.

El trabajo como actividad principal del hombre recibe en sí toda la dignidad y personalidad del individuo-. Por ello es incompatible su conceptualización como mercancía, al igual que la fuerza motriz de la máquina o de la bestia. Al trabajo-mercancía lo sustituye el trabajo-hombre.

En consecuencia, el trabajo humano, si ha de conservar esa dignidad, le corresponde una remuneración suficiente para que el hombre siga ostentándola en sí, durante su vida activa y para cuando le sobrevenga el cansancio, la vejez o la enfermedad, que son leyes fisiológicas de la vida humana.

Cabe anotar, que la elevación espiritual del trabajo humano es una de las bases de la Seguridad Social. Por eso, ésta, busca una coordinación necesaria, de que, nunca le faltará al hombre ni a su familia, durante el trabajo y el descanso forzoso, un mínimo vital correspondiente a su dignidad.

De lo expuesto, se colige que, -

la esencia de la Seguridad Social se centra en una más justa redistribución de la riqueza, ya que el hombre tiene necesidad de bienes materiales para su perfeccionamiento.

Es más, si la naturaleza es común a todos los hombres, son también comunes la necesidad y el derecho que ella comporta. Se trata, pues, de un derecho anterior al trabajo, por que el ser es anterior al obrar.

Nosotros consideramos la propiedad privada como un derecho natural, más no absoluto, sino limitado por el derecho de toda persona humana al uso de los bienes materiales. Todo hombre tiene derecho al bienestar individual y social, en consecuencia, tiene derecho a la propiedad suficiente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones humana, y a que no se le traben en esa propiedad por imperativos individuales o estatales, sino exclusivamente por las necesidades del bienestar de la comunidad.

El dominio individual, implica, ciertamente una atribución individual, pero no para que el individuo se perfeccione a expensas de los demás, sino para que perfeccionándose, haga fecundos para la comunidad los bienes destinados a todos. De esto, se sigue, como dijimos, anteriormente, que el derecho de propiedad no es ilimitado, o sea que, el dominio de los bienes no puede ser tan amplio que prive a los demás del dominio de un mínimo vital.

De las anteriores consideraciones, podemos concluir que la Seguridad Social, en cuanto afirma el mínimo necesario, como un derecho de todos los miembros de la comunidad, aclara un valor que debemos aceptar y defender, pues esta fundamentado en la naturaleza de la persona humana.

Otro de los aspectos, de los

cuales pretendemos deducir los fundamentos más inmediatos de la Seguridad Social, es la naturaleza moral del hombre, tema éste que se encuentra íntimamente relacionado con el que aca-
bamos de exponer, o sea, su naturaleza metafísica.

su dignidad.

El hombre puede considerarse individualmente o como parte de una sociedad. En el primer caso constituye la ética individual y en el segundo la ética social. En éste aparte haremos especial hincapié en la primera.

La conciencia del hombre fuente inmediata de su moralidad, no tiene otro fin que la razón -- práctica, y esta no es sino una actividad espontánea de la voluntad que tiende a poseer el bien reconocido en las cosas o a rechazar las cosas que están privadas de bien.

El hombre como ser racional y libre es capaz de la moralidad y obra por un fin. Este fin de los actos libres del hombre es el bien o la felicidad. El estado de un hombre que posee cuanto apetece se llama felicidad, que es su fin último. Este fin, presupone la libertad, que es natural al hombre y consiste en la facultad de elegir entre varios bienes particulares, ya que si un hombre careciera de libertad, su acto no sería humano, por que no procedería del hombre, sino de la causa que hubiera violentado su voluntad.

Ahora bien, la felicidad se consigue cuando el hombre ejercita y desarrolla su propia naturaleza, mediante el trabajo humano y digno, porque a esto -- tiende precisamente la Seguridad Social, a que el trabajo y la vida humana sean un desarrollo libre y racional de los fines que tiene la vida humana. Para conseguir esto es necesario la protección del trabajador durante la vigencia de su --

contrato y también cuando él mismo desaparece, ya que el único capital rentable que tiene el trabajador es su energía física. Cuando el infortunio individual o colectivo de la Sociedad lo ha privado de energía no se puede desampararlo en su miseria. Otro tener a la mano, lo que se concretiza en la seguridad. Esa es la preocupación concomitante a la vida al margen del hombre. En este caso Sin esta seguridad y protección sentida por el trabajador, no es posible su libertad como hombre en el trabajo, ni menos aún la felicidad que es el destino último de la vida humana. trabajador, cuya ocupación y actividad, tienen en la base del existir y percibir, esta seguridad cualquiera que sea. Por lo expuesto podemos colegir que la Seguridad Social no es sino el replanteamiento y solución moderna, al eterno problema de la Cuestión Social, que en su esencia no es sino una cuestión moral. En la moral, por lo tanto, también ha de fundamentarse la Seguridad Social, por que es innegable que existe una interdependencia de los hechos económicos y espirituales, que forma un conjunto donde cada uno de los elementos mantienen su fuerza. Pero para devolver la paz social a los hombres, no basta cambiar el sistema económico, ya que el retorno a la supremacía del espíritu exige un reconocimiento de los valores metafísicos, la trascendencia de ciertos bienes y valores exigida por la misma naturaleza del hombre y su supremacía con respecto a los bienes económicos. En síntesis, es necesario una reordenación del mundo de los valores. Pero han querido engranar el argumento contra la Seguridad Social, en el sentido de que el hombre dentro de un sistema Los valores morales del hombre, su salvaguardia y dignidad han de ser los presupuestos de todos los planes de Seguridad Social, con fundamento en la naturaleza humana. Este concepto de la Seguridad Social Integral, ya que éste no se pretende sino garantizar un tipo mínimo de subsistencia, que los hombres. Pero esa felicidad y libertad que impone la naturaleza humana es muy difícil de alcanzar, dada la naturaleza psicológica del hombre.

La vida psicológica del hombre, en su doble interés de vivir o existir y de consistir o vivir en cierta forma, lleva como contrapartida el temor a no existir o al no consistir. Por eso la vida es por un lado ansiedad de ser, y por otro temor a la nada, lo que se concretiza en la angustia. Esa es la preocupación consustancial a la vida síquica del hombre. En este sentido la vida humana es previsión de evitar angustia.

En el trabajador, cuya ocupación y actividad, física es la base del existir y consistir, esta angustia adquiere caracteres de obsesión, enemiga de toda paz y seguridad individual, base de la colectividad. Por esto, ni el individuo ni la sociedad pueden adoptar una actitud indiferente ante esa angustia obsesionante del necesitado, de aquí el carácter de obligatorio de la Seguridad Social con función social de la comunidad.

Pero es necesario distinguir entre una seguridad subjetiva y otra objetiva. La primera, la evitación del riesgo no está al alcance del hombre. Solo se puede aspirar a la segunda, para disipar del trabajador el temor que le produce la visión anticipada del infortunio.

Algunos tratadistas, basados en la naturaleza psicológica del hombre han querido esgrimir un argumento contra la Seguridad Social, en el sentido de que al hombre dentro de un sistema de Seguridad Social Integral, se le priva del impulso necesario para vivir, con una disminución peligrosa de su fuerza combativa. Pero esta objeción, presupone un falso concepto de la Seguridad Social Integral, ya que ésta no se propone sino garantizar un tipo mínimo de subsistencia, que los individuos podrán mejorar con iniciativa propia aumentando su bienestar, mediante el ahorro, seguros privados y la economía doméstica.

consecuencia y flojedad de. Este raciocinio es lógico porque el hombre con esperanza, incompatible con un miedo racional a la miseria posible, es más hombre, y en consecuencia más activo en el logro de su propio bienestar. ~~Antes de existir un vínculo de consustancia fisiológica, que es el fundamento de la justicia de los planes.~~ Para concluir el estudio antropológico de la Seguridad Social, trataremos el último aspecto, enunciado: la naturaleza fisiológica del hombre. ~~Antes de existir un vínculo de consustancia fisiológica, que es el fundamento de la justicia de los planes.~~ es la vida que crea el trabajo, de donde esta recibe su dignidad y eficacia vital. ~~Anteriormente dijimos, que el compuesto de alma y cuerpo constituye la unidad, el hombre.~~ La interdependencia de esos dos factores hace que se necesiten mutuamente para sostener en su plano desarrollo esa fuente de vigor y fuerza. Accidentes en esa mutua interdependencia son la enfermedad, la inutilidad, la vejez, todas ellas consustanciales a la naturaleza fisiológica del hombre. ~~Antes de existir un vínculo de consustancia fisiológica, que es el fundamento de la justicia de los planes.~~ para fenómenos consustanciales a la naturaleza del hombre, se presentan y afectan la normalidad. La enfermedad y el cansancio son directamente solo del cuerpo, pero puede decirse que el alma puede sentirse cansada y enferma por reflejo, por efectos de esa interdependencia, ya que es el hombre, el compuesto de alma y cuerpo el que se enferma o se cansa. Como fenómenos que son consustanciales a la naturaleza fisiológica del hombre, ha de encontrar sus remedios, fundamentos en esa misma naturaleza. ~~Antes de existir un vínculo de consustancia fisiológica, que es el fundamento de la justicia de los planes.~~

Los planes de la Seguridad Social al dar asistencia a los enfermos y descanso al anciano o inválido, no hacen sino fundamentarse en esa naturaleza fisiológica del hombre. Los Coj., Médicos y Sociólogos no se ocupan sino tanto al estudiar las anomalías biológicas, o patológicas de la sociedad, como En la literatura laboral se ha descuidado quizá demasiado el tema del descanso obrero. Se ha escrito mucho sobre el trabajo y poco sobre su descanso, cuando en realidad la eficacia y virtualidad del trabajo es-

consecuencia y floración de un descanso bien dirigido y aprovechado. *de esas falacias de la fisiología humana.*

Entre trabajo y descanso existe un vínculo de casualidad fisiológica, que es el fundamento de la justicia de los planes de la Seguridad Social, porque el trabajo genera cansancio y éste es la razón de ser del descanso. Así se ve que, por paradoja extraña, el descanso es la razón de ser del trabajo, de donde este recibe su dignidad y eficacia vital. El descanso del Creador en el séptimo día de la creación del universo, en el que siendo él el mismo con imposibilidad metafísica de cansancio, es el modelo último del descanso obrero, y de la filosofía más honda de las prestaciones de la Seguridad Social. *siempre, un todo y esencial que encuentra su perfección en Dios. En un tendencial necesidad hacia una mayor* La enfermedad y el sufrimiento, como fenómenos congénitos a la naturaleza del hombre, se presentan y afectan la normalidad fisiológica del individuo. Así encontramos enfermedades que provienen directamente de la agrupación social, (epidemias), o del ejercicio de una profesión (enfermedad profesional), o de la eventualidad de un accidente de trabajo (enfermedad laboral). Entonces ha de ser la sociedad, la industria o la empresa las que remedien ese mal suyo específico. Por eso en todas las Legislaciones, el seguro corre exclusivamente a cuenta de la sociedad o de la empresa. *organización para su efectividad. Las reglas que concretizan esta organización, la autoridad que las sanciona y aplica, cumplen una* La Medicina Social y la Higiene Social enlazan la función del Médico y del Higienista con la función del Sociólogo. Los dos, Médico y Sociólogo se encuentran tanto al estudiar las anormalidades biológicas, o patológicas de la Sociedad, como al deducir de sus afectos las medidas necesarias. Este acercamiento cada día ha de ser mayor, si se quiere la eficacia en los planes de la Seguridad Social, ya que ésta en su ideal del bienestar individual y -

colectivo, centra una de sus finalidades fundamentales con el remedio de esas fallas de la fisiología humana. De lo hasta aquí expuesto creo hemos deducido, de la naturaleza misma del hombre los más hondos fundamentos de la Seguridad Social. Pero no hay que olvidar que en el compuesto humano es el espíritu el que domina sobre la materia, y así la Seguridad Social nunca será nada en orden a su eficacia creadora y salvadora de la actual situación del trabajador sino lleva en sus entrañas una verdadera revolución espiritual.

3) PERSONA Y SOCIEDAD ANTE LA SEGURIDAD SOCIAL.— La persona humana es en si misma, un todo esencial que encuentra su perfección en Dios. En su tendencia necesaria hacia una mayor imitación de Dios y realización propia, el hombre llega a los demás hombres, que también realizan en si la imagen de Dios, estableciendo el lazo asociativo fundamental. El hombre llega a los demás hombres, sin perder su exclusividad, su naturaleza de todo esencial, con lo cual se establece una comunidad, una unidad moral.

Ahora bien, el hombre llega a los demás hombres mediante relaciones mutuas, que están circunscritas a un determinado lugar y tiempo y necesitan de una adecuada organización para su efectividad. Las reglas que concreticen esta organización, la autoridad que las conciba y aplique, cumplen una función positiva a condición de que sean la expresión del orden interior preexistente, la coordinación de personas, ya que sociabilidad es mutua edificación.

La sociedad formada en torno a la realización del valor supremo y de los valores particulares está ontológicamente y operativamente ordenada a la persona.

Tiene ciertamente un valor específico propio: es el medio común a través del cual los hombres se relacionan entre sí, para originar valores nuevos realizables solos en la actividad social. El hombre puede ser considerado como miembro de esta unidad y estar en función de ella, en cuanto tiene el valor específico antes dicho. Pero esta relación no contradice la anterior, pues el mismo valor específico de la comunidad está condicionada al perfeccionamiento del hombre, como persona. La sociedad es para la persona y es superior al individuo en la medida que sea necesaria para la perfección del mismo individuo en cuanto a persona. En consecuencia podrá haber circunstancias particulares en que se deberán poner restricciones a la libertad individual para facilitar la intercomunicación de las personas, pero jamás estas restricciones deben ser tales que supriman la misma fundamental exclusividad de las personas y la conviertan en mero instrumento. La restricción que se imponga al individuo como miembro de la comunidad, le debe servir también a él, como persona. En cuanto más la sociedad se organice unida al hombre, tanto más la actividad social conservará su carácter personal y habrá menos peligro de una suplantación.

ningo Sabatini.

La Sociedad no tiene derecho de eximir a la persona de su responsabilidad. Debe ayudar al ejercicio de la misma con una ayuda generalmente externa, afrontando los problemas de carácter general que superen el poder del individuo. Podrá atribuirsele inmediatamente una responsabilidad solo cuando no haya una persona capaz de afrontarla. Más aún, ya que las Sociedades se han organizado más o menos cercanas al hombre, el individuo deberá ser substituido, en su ausencia o incapacidad, por la Sociedad más cercana, pues su actividad conserva un carácter más personal, como antes afirmamos. De las anteriores consideraciones podemos concluir que el bienestar de la comunidad está en proporción de la capacidad de los individuos de obrar ---

personalmente y que el bien común es un estado que condiciona la actividad personal.

4) INTERVENCION ESTATAL.-- Es innegable que en la actualidad la intervención del Estado en el campo económico, es una necesidad, hasta el punto que aún los mismos liberales han renunciado a su suficiencia individualista, al menos en principio. Vemos que hay problemas en el aspecto de la producción, que condiciona la satisfacción de las necesidades, ya que superan la capacidad de las comunidades particulares. Ante este hecho, solo el Estado, puede adoptar medidas adecuadas, y por lo mismo debe intervenir para que se aprovechen al máximo los cambios de la técnica, para evitar modificaciones estructurales no justificadas y regular de este modo el capricho de la demanda, porque el Estado es el más capacitado para juzgar en el campo económico -- los problemas que no solo interesan a un individuo, ni solo a una comunidad o grupo particular, sino a toda la colectividad. En las anteriores consideraciones podemos afirmar que encontramos las razones que han llevado hacia un sistema de Seguridad Social y que prueban la necesidad del intervencionismo Estatal.

El Estado tiene derecho de imponer una obligación de proveer. El Estado es hoy el único que puede doblegar el egoísmo individual o el egoísmo de grupo -- para hacer operante la interdependencia de los individuos y grupos profesionales y locales con disposiciones que tengan en cuenta los derechos y obligaciones de todos.

El Estado ha tenido que intervenir no solo ya regulando el campo general y previo de la actividad económica, sino aceptando de algún modo, responsabilidades en el dominio inmediato de las garantías contra la necesidad. Intervención que juzgamos legítima y obligatoria, al menos, en las circunstancias concretas de una crisis o i-

inestabilidad monetaria, para hacer operante la solidaridad humana reclamada por la interdependencia de las personas.

El tratadista Lord William Beveridge ha argumentado que una intervención estatal con criterios homogéneos tendría la ventaja de la reducción de los gastos. Pero hay que hacer hincapié que al hablar del Estado debemos considerarlo, como la Autoridad Pública al servicio sincero de los ciudadanos, ya que de no haber capacidad mediana y honrado deseo de servicio a todos, todo argumento a favor de la intervención estatal desaparece en la práctica.

Según las consideraciones antes expuestas la intervención del Estado, no solo se justifica por meras razones económicas, sino en último término por la búsqueda de condiciones que permitan un efectivo ejercicio de la responsabilidad personal, condición que constituye fundamentalmente el bien común. En virtud y en orden a este bien común, el Estado tiene jurisdicción sobre el uso de la propiedad individual. No en virtud de un derecho de propiedad de los bienes, sino en virtud de su jurisdicción sobre la conducta social de los ciudadanos.

El Estado tiene derecho de imponer una obligación de providencia y la obligación de facilitar su ejercicio, que la miseria individual es una plaga que afecta a todos los miembros de la colectividad. Actualmente nos parecen claros este derecho y esta obligación, ya que la propaganda, las múltiples atracciones de la vida moderna, hacen más difícil una responsable atención a las necesidades objetivamente más importantes de la vida.

Afirmamos el derecho de intervención por parte del estado, pero no como un derecho irrestricto. Nuestra concepción del bien común admite la necesidad de la intervención estatal pero al mismo tiempo la impone una

intrínseca limitación : El servicio de la libertad humana.--

5) ENSEÑANZAS PONTIFICIAS SOBRE-

LA SEGURIDAD SOCIAL.- Antes de exponer las enseñanzas de los Pontífices que implícita o explícitamente se refiere a la Seguridad Social, debemos anotar, que los Papas excluyen debidamente de la competencia de la Iglesia el aspecto técnico de la cuestión social.

Estas enseñanzas están esparcidas en las Encíclicas de los Pontífices y en diversas alocuciones y mensajes de los mismos. Es importante anotar desde ahora, que los Pontífices no consideran las necesidades económicas de los individuos en forma aislada, sino de los individuos en cuanto son miembros de una familia, de una comunidad. De esta manera inculcan la importancia de la familia en la organización social.

A este respecto el Papa Pio XI, en la Encíclica Casti Connubi, dice : " Por qué si las familias sobre todo las numerosas carecen de domicilio conveniente, si el varón no puede procurarse trabajo y alimentos, si los artículos de primera necesidad no pueden comprarse sino a precios exagerados, si las madres con gran detrimento de la vida doméstica, se ven precisadas a ganarse el sustento con su propio trabajos si a estas les faltan en los ordinarios y aún en los extraordinarios trabajos de maternidad, lo alimentos y medicinas convenientes, el médico experto, etc., todos entendemos como se deprimen los ánimos de los cónyuges cuán difícil se les hace la convivencia doméstica y el cumplimiento de los mandamientos de Dios, y también a que grave riesgo se expone la tranquilidad pública y la salud y la vida de la Sociedad Civil, si llegan estos hombres a tal grado de exasperación, no teniendo nada que perder, creen que podrán recobrarlo todo con una violenta perturbación social"(4)

Pío XII, retomando la misma idea propugna por medidas que aseguren la satisfacción de las necesidades fundamentales del hombre, insistiendo en su necesidad para la paz y sugiriendo la responsabilidad social. Este mismo Pontífice, hablando acerca del desequilibrio entre la necesidad y disponibilidad de bienes materiales, dice que -- aunque ésta se presenta más grave en la clase obrera, no es la única a quien las circunstancias actuales hacen sentir su peso. El Papa atribuye el desequilibrio general a la estructura social, y así establece la responsabilidad de la Sociedad en el restablecimiento entre la necesidad y la disponibilidad de bienes económicos.

Pío XII, con ocasión del cincuentenario de la Rerum Novarum, en un mensaje radial hablando acerca del derecho fundamental de todos los hombres, al uso de los bienes materiales, decía : " Todo hombre, como viviente dotado de razón, tiene derecho por naturaleza, el derecho fundamental de usar los bienes materiales de la tierra, aunque se haya dejado a la voluntad humana y a las formas jurídicas de los pueblos el regular más particularmente su realización práctica. Semejante derecho no puede en modo alguno ser suprimido, ni siquiera por otros derechos ciertos y pacíficos sobre los bienes materiales ". El Papa prosigue afirmando la superioridad de éste derecho sobre el dominio individual de los mismos bienes, y sobre la función reguladora del poder público. Dominio individual y función reguladora que han de servir de instrumento a la mejor realización de este derecho fundamental.

En la alocución del 13 de junio de 1943, ante la Asociación Católica de Trabajadores Italia-

(4) Gabino Márquez S. J. : Las encíclicas, Madrid, 1949, pág. 275.

nos, el Papa Pio XII, se refiere a una mejor distribución de los bienes. Recalca que no se trata de una distribución cualquiera, sino de una distribución que evite las grandes desigualdades. Así, se expresa ; " Hay de quienes se olvidan, -- que una verdadera convivencia nacional incluye la justicia social, exigiendo una equitativa y conveniente participación de todos en los bienes del país. Bien entendedís que de otro modo terminaría la Nación no siendo sino una ficción sentimental, un pretexto desviado, encubridor de determinados grupos a fin de sustraerse a los sacrificios indispensables para conseguir el equilibrio y la tranquilidad pública. Entonces, os convencereís de cómo, si faltare en el concepto de comunidad nacional la nobleza que Dios le ha conferido, las rivalidades y las luchas internas, se convertirían en una terrible amenaza para todos ". (5) En este texto, igualmente, se halla incluida la afirmación de una solidaridad económica en el ámbito de la Nación.

En conformidad a su estima de la dignidad humana los Papas enseñan la necesidad de una mejor distribución, pero no solo piensan en una distribución cuantitativa sino en una mejor distribución cualitativa, o sea, en una mejor distribución por medio del salario, que permita atender responsable y libremente las necesidades.

El Pontífice León XIII, al oponerse al liberalismo en la fijación del salario, pone las premisas de un salario vital que incluya el sustento individual y familiar. Decía : " Dícese que la cuantía del salario se ha de precisar por el libre consentimiento de las partes, de tal suerte que el patrono, una vez pagado el salario concertado, ya ha cumplido su deber, sin venir obligado a más". (6). Pero el Pontífice citado, rechaza esta concepción y ---

(5) Ruiz N. José ; La formación del Concepto de Seguridad Social, Quito, 1961, pág. 162.

prueba este rechazo con la siguiente argumentación: " El --
trabajo en el hombre tiene, como impresos por la naturaleza--
dos caracteres: el de ser personal, porque la fuerza con --
que trabaja es inherente a la persona y es completamente pro-
pia de quien la ejercita y en provecho de quien fue dado, --
luego el de ser necesario, porque el fruto del trabajo sirve
al hombre para mantener su vida, manutención que es un deber
inexcusable impuesto por la misma naturaleza ". (7) De esto-
podemos concluir que en cuanto el salario es necesario, el -
patrono y el obrero no pueden pactar un salario inferior al-
justo.

Sin embargo, desde el principio-
los Santos Padres, reconocen que la distribución por medio -
del salario no es suficiente garantía contra los riesgos que
puedan sobrevenir y sugieren el complemento de una colabora-
ción solidaria, y así encontramos que el Papa León XIII, en-
su Enciclopedia Rerum Novarum, habla de la formación de fondos-
comunes para acudir a las necesidades de cada uno.

Pío XI afirma más definitivamente,
la proporcionalidad de la remuneración a las cargas familia-
res. " No será aquí inoportuno dar la merecida alabanza a --
cuantos con previsión tan sabia como útil, han ensayado e in-
tentado diversas medidas para acomodar la remuneración del -
trabajo a las cargas de la familia, de manera que el aumento
de estas corresponda el aumento de aquel y aún si fuere me--

(6) Gabino Márquez S. J. : La Enciclopedia, Madrid, 1949, -
pág. 52.

(7) Gabino Márquez S. J. : La Enciclopedia, Madrid, 1949, -
pág. 53.

neer, se puedan satisfacer las necesidades extraordinarias!"
(8). Por la Iglesia en favor de una mejor repartición de las

La insistencia de los Papas en la necesidad de la proporcionalidad de las ganancias a las necesidades, han tenido grande influjo, como lo indica el testimonio de varios autores, sobre todo en la creación y desarrollo de los subsidios familiares.

Su Santidad Juan XXIII, en Enciclica Madre y Maestra, habla expresamente de la necesidad de una redistribución. Dice ; " No sería conforme a criterios de justicia y equidad, el que, por el hecho de que generalmente el rédito agrícola per cápita es inferior al rédito per cápita de los sectores de la industria y de los servicios, se implantaran sistemas de Seguros Sociales o de Seguridad Social, en los cuales el trato dado a las fuerzas del trabajo de la agricultura y sus respectivas familias, fuera sustancialmente inferior a la que se garantiza al sector de la industria y de los servicios. Estimamos por eso que la política social debe proponerse que el trato del régimen de seguros dados a los ciudadanos no presenten diferencias notables, cualquiera sea el sector económico en que trabajen, o de cuyos réditos vivan. Los sistemas de Seguros Sociales o de Seguridad Social pueden contribuir eficazmente a una redistribución de la renta total de la comunidad política, según criterios de justicia y de equidad, y pueden por lo tanto, considerarse uno de los instrumentos para reducir los desequilibrios en el nivel de vida, entre las varias categorías del ciudadano " (9).

(8) Gabino Márquez S. J. ; La Enciclica, Madrid, 1949, pág. 335.

(9) Ediciones Paulinas : Mater et Magistra, Bogotá, 1963, pág. 29.

Las anteriores enseñanzas expuestas por la Iglesia en favor de una mejor repartición de las riquezas para hacer posible la satisfacción de las necesidades fundamentales están motivadas y guiadas por el respeto de la dignidad y fin de la persona humana, la protección de esta misma dignidad de la persona motiva también las enseñanzas para la solución y organización de las providencias en favor de los riesgos y necesidades y de la consiguiente mejor repartición de la riqueza.

La solución de la indigencia económica no debe ser meramente cuantitativa, o sea, no debe fundarse solo en el desarrollo económico, sino ante todo en una solidaridad interna y personal. Pío XII en su radio mensaje de 1952 dice que no hay que confiar solo en una poderosa organización de hombres y de cosas para solucionar la necesidad individual, y prosigue "parece, pues, que se debe atender a conseguir el grado de ocupación mas alto posible, pero tratando al mismo tiempo de asegurar su estabilidad".

(10). A este respecto es necesario observar que el Papa no rechaza una política de pleno empleo, sino que no admite que se haga de ella el único fundamento de la Seguridad Social, ya que el Santo Padre indica las bases humanas de una Seguridad Social integral, en la siguiente manera: "Es necesario preservar de una malsana despersonalización las formas fundamentales del orden social, que ya antes mencionamos (la familia, estado, entidad privada) y utilizarlas para crear y desarrollar las relaciones humanas. Si las fuerzas sociales fueren dirigidas a esta meta, no solo cumplirán una función natural suya, sino que contribuirán poderosamente a remediar el sufrimiento de los pobres".

(10) Ruiz N. José : La formación del Concepto de Seguridad Social, Quito, 1961, Pág. 172.

intervención del poder público primero en la producción : " Concretamente sin su concurso no puede lograrse una política económica de conjunto que favorezca tanto la activa cooperación de todos, como el acrecentamiento de la profesión en la empresa, fuente inmediata de la riqueza Nacional ". Luego en la distribución : " También es propio del Estado el velar para que los más pobres no sean injustamente dañados ". (12).

Pero los Papas ponen en guardia contra la sustitución de la persona por la sociedad. El principio de la subsidiaridad aparece constantemente en los documentos Papales para poner en guardia contra una exagerada intervención de la sociedad. El aspecto más frecuente de la enseñanza Pontificia sobre materias conexas con la Seguridad Social constituye el respeto de la libertad y responsabilidad personal.

El mismo Pontífice Juan XXIII, Pío XII, refiriéndose a los excesos de la socialización como uno de los problemas sociales modernos dice : " Si los signos de los tiempos no engañan, son otros los problemas que dominan ahora en la segunda época de las luchas sociales, en la que parece ya hemos entrado. Citamos en este lugar dos de ellos : La superación de la lucha de clases y la defensa de las personas y de la familia así mismo, es preciso impedir que la persona y la familia se vean arrastradas al abismo, en el que tiende a lanzarlas la socialización de todas las cosas, a cuyo final la terrofílica imagen de Leviatán se convertiría en horrenda realidad. La Iglesia empleará hasta la última de sus energías en esta lucha, en la que están en peligro valores supremos : la dignidad del hombre y la salvación eterna de las al

(12) Ruiz N. José : La formación del Concepto de Seguridad Social, Quito, 1961, pág. 176.

mas ". (13) se vea obligado a reconocer y respetar los la-
res del desarrollo económico y del progreso social y no por-
ta de la parte del todo la parte. Su Santidad Juan XXIII, en su En-
cíclica Madre y Maestra, afirma que la socialización tiene -
como factores históricos los progresos Científico-técnico, -
una mayor eficiencia productiva y un nivel de vida más alto.
El Papa admite claramente las ventajas de la socialización, -
porque hace que puedan satisfacerse muchos derechos de la --
persona, particularmente los llamados Económico-Sociales. Pe-
ro sin embargo, sobre el mismo tema, dice : " Restringe el -
radio de la libertad en el trato de los seres humanos indivi-
dual, y utiliza medios, sigue métodos y crea ambientes que -
dificultan el que cada uno piense independientemente de los-
flujos externos, obre por iniciativa propia, ejercite su res-
ponsabilidad y afirme y enriquezca su persona ". (14)

El mismo Pontífice Juan XXIII, -
después de anotar las ventajas y desventajas de la socializa-
ción, según queda expuesto en líneas anteriores, propone una
pregunta : " Habrá qué deducir que la socialización, al cre-
cer en amplitud y profundidad, hará necesariamente de los --
hombres, autómatas ". Se responde : " Es una interrogación, -
a la que hay que responder negativamente. La socialización -
no ha de considerarse, como producto de fuerzas naturales, -
que obran fatalisticamente, sino que, como hemos observado, -
es creación de los hombres, seres conscientes, libres e incli-
nados por la naturaleza a obrar con responsabilidad, aunque-

(13) Ruiz N. José : La formación del Concepto de Seguridad -
Social, Quito, 1961, pág. 179.

(14) Ediciones Paulinas : Mater et Magistra, Bogotá, 1963,
pág. 31.

en su acción se ven obligados a reconocer y respetar las leyes del Desarrollo Económico y del Progreso Social y no pueden esquivar del todo la presión del ambiente ". El Papa resume así sus orientaciones acerca de la socialización. " En el desarrollo de las formas organizativas de la Sociedad contemporánea el orden se realiza cada vez más con el equilibrio renovado entre la exigencia de colaboración autónoma y activa de todos, individuos y grupos, y una acción oportuna de coordinación y dirección por parte del Poder Público ".--

(15). Resumiendo este pensamiento podemos concluir que para que la socialización no anule las ventajas que proporciona - deben cuadrarse en una organización lo más personal posible.

... como factores complementarios de Seguridad los entes locales y las uniones profes... Si la Seguridad Social se ha de conseguir en la Sociedad, con la Sociedad pero no por la Sociedad, la organización social de esta seguridad debe conservar los principios de la naturaleza humana. Pío XII, sobre este tema se expresa así : " En qué dirección se debe basar entonces la Seguridad y la íntima firmeza de la convivencia, - sino reconduciendo las mentes a conservar los principios de la verdadera naturaleza humana querida por Dios. Hay en otras palabras un orden natural, aunque si sus formas cambian con los desarrollos históricos y sociales, pero sus líneas esenciales fueron y son todavía las mismas : La familia y la propiedad como base de una provisión personal. El Papa concluye : " En algún modo, aunque con la necesaria adaptación a los tiempos, la familia y la propiedad deben quedar, como los fundamentos de la libre disposición personal. En algún modo las comunidades menores deben intervenir, como factores

(15) Ediciones Paulinas : Mater et Magistra, Bogotá, 1963

(16) Pág. 38. Cfr. La Formación del Concepto de Seguridad Social, 1961, pág. 103.

complementarios de Seguridad Social (16). Los recursos de autoprotección en general. Los Papas piden soluciones que respeten la autoprotección de las personas. La Seguridad Social es complemento y no sustitutivo de la auto protección. Además, la Seguridad Social se ha de obtener en la Sociedad y con la Sociedad pero no por la Sociedad, el aporte de la Sociedad es un mero complemento de los recursos de auto protección en general -- que en consecuencia debe ser regulado de tal manera que favorezca la actividad personal y no la reemplace. Se trata de la materia que nos ocupa, a la vez, que se demuestra el interés y la preocupación de la Iglesia XII, en el Radiomensaje de Navidad de 1955, a este respecto se manifestaba así: "Después, como factores complementarios de Seguridad los entes locales y las uniones profesionales y finalmente el Estado". En esta forma se insiste en el orden subsidiario de los órganos de complementación, y se recomienda la auto protección. De acuerdo a los documentos pontificios se ha llamado a la Seguridad Social el complemento de los recursos normales: el trabajo y el ahorro. Se les ha dado un complemento equitativo (al trabajo y al ahorro) en lo que de común acuerdo se ha venido a llamar Seguridad Social, en la que el trabajador y su familia encuentran un seguro legítimo contra los riesgos y peligros que con frecuencia les amenazan bajo el nombre de enfermedad, vejez, paro, y ante los cuales los recursos normales resultan en general (no solo para los asalariados) deficientes.

Igualmente los Pontífices en sus Documentos enseñan, que la Seguridad Social, siendo un mero complemento, en cuanto a su financiación, se ha de regular de

(16) Ruiz N. José : La formación del Concepto de Seguridad Social, Quito, 1961, pág. 183. en sus orígenes la libertad y una civilización basada en el respeto de la dignidad

modo que favorezca el desarrollo de los recursos de autoprotección en general. Los Papas piden soluciones que respeten la autoprotección de las clases menos habientes, imponiéndoles las cargas financieras sobre todo a las clases ricas y eximiendo de impuesto a los necesitados.

Con lo expuesto en los anteriores consideraciones, hemos querido citar fielmente los Documentos Pontificios que directa o indirectamente tratan de la materia que nos ocupa, a la vez, que se demuestra el interés y la preocupación de la Iglesia para tratar de solucionar el problema de las clases menos favorecidas, encontrando en la Seguridad Social Integral, un camino adecuado para ello.

CAPITULO II

RESEÑA HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.-

1) VISION ECUMENICA.- La Seguridad Social es un sistema que no ha surgido completo y estructurado en un momento determinado, ni como producto de las ideas de una persona o de las normas de una Ley. Y es que la preocupación social se manifiesta en múltiples formas y en épocas diferentes, desde tiempos inmemoriales. Los diversos métodos que el hombre ha ensayado para librarse del temor de la necesidad y para satisfacer la necesidad vital de recibir asistencia durante su infancia y su vejez, así como cuando esté enfermo o desempleado, lo han llevado a la creación de sistemas cada vez más perfectos, capaces de renovar los caducos. Fue la necesidad de cada momento el primordial acicate para la implantación de los distintos sistemas, lo cual nos da idea de su multiplicidad y variedad, hasta llegar al nacimiento de la Seguridad Social que hoy informa la mayoría de los sistemas implantados en los países en que campea la libertad y una civilización basada en el respeto de la digni-

d humana.

a) EN LA ANTIGÜEDAD.- El sistema típico del trabajo en esta época es la del esclavismo. El esclavo era cuidado y atendido en sus necesidades mientras prestaba algún servicio, si se enfermaba o envejecía se le eliminaba o abandonaba, con miras a economizar gastos. Sin embargo con la aparición del cristianismo, la protección del ser humano en sus estados de necesidad, de invalimiento o infortunio, correspondió casi siempre a instituciones religiosas locales, en ocasiones por el Municipio o por el empleado de turno. Pero estos últimos sistemas descansaban más en la caridad cristiana y en la costumbre, que en la Ley.

No obstante en algunos pueblos de la antigüedad de mayor cultura y civilización como Grecia y Roma se encuentran ciertos sistemas morales que contribuyeron a suavizar en mucho las concepciones imperantes de la Sociedad antigua, pero que no alcanzaron a transformar sus hábitos seculares.

Grecia, conoció instituciones como los "Fratria" cuyos fines eran socorrer a los necesitados, en forma de asistencia mutua, de donde el pudiente venía a ayudar al desvalido.

Roma, conoció la idea de la previsión social concretizada en prácticas como aquellas realizadas por los Legionarios Romanos quienes depositaban la mitad de los regalos en dinero que se les hacía, para servirse de ellos en caso de invalidez o en la vejez. Los Artesanos organizaron asociaciones denominadas "Collegia frumenticia" y "Collegia tenuiorum" en las cuales mediante cuotas de ingreso y periódicas, otorgaban a sus afiliados sepultura y funerales.

b) EDAD MEDIA.-- El trabajo experimenta gran evolución al amparo de la creciente fortaleza y expansión del cristianismo. En esta época la sociedad Europea se encuentra impregnada de cristianismo.

Surgió entonces el sistema gremial y corporativo que trajo una serie de ventajas para quienes lo integraban, por las finalidades proteccionistas que perseguía, entre las cuales se destacaba el socorro mutuo. Al lado de propósitos natamente profesionales surgieron otros encaminados a la protección del trabajador en sus enfermedades y accidentes por medio de la beneficencia, que si bien a la luz de los modernos principios de la Seguridad Social es considerada insuficiente y envilecedora, es evidente que, en aquellos tiempos cumplió un papel importante y relativamente eficiente.

En la Edad Media aparecen, también las raíces del seguro privado, que podría considerarse, como un ahorro colectivizado, donde muchos colaboran conjuntamente para formar un fondo del cual se pagaran los siniestros que le ocurran a ese grupo que cotiza, y que siempre son menores al de las personas amenazadas por esos riesgos.

El sistema imperante en la Edad Media caracterizado por su naturaleza mutualista y de beneficencia tuvo su apogeo en los siglos XV y XVI, y a partir de entonces una lenta, paulatina y compleja evolución de factores económicos, sociales, políticos, y jurídicos precipitaron su desaparición y su sustitución por otros principios y sistemas. La caridad fué secularizada en gran medida, con excepción de algunos países de Occidente con gran predominio de la creencia Católica. La responsabilidad de la comunidad en materia de socorro a los pobres fué establecida en las Le

gislaciones positivas, y así las corporaciones de la Edad Media fueron disueltas y reemplazadas por las sociedades mutuas. --

El nuevo sistema fundado de mutuas en algunas obligaciones impuestas a los empleadores, -- cumplió una importante tarea de ayuda a los pobres, pero adolecía de graves deficiencias en los casos de enfermedad, desempleo, de vejez, el servicio de socorro a los pobres, que siempre era insuficiente tenía un carácter deprimente y envilecedor para el solicitante. Las sociedades mutuas eran muy pequeñas y de escasos recursos y limitaban su precaria ayuda a indemnizaciones en caso de enfermedad y gastos de entierro --

del del practico o costo de fáblicas privadas por varios años. --
c) ERA MODERNA. -- El advenimiento de los tiempos modernos produce cambios fundamentales y dieron paso al régimen de Seguridad Social. La Revolución Francesa, con sus ideales políticos y Sociales, destruyó definitivamente el sistema gremial y corporativo, entronizando los principios de la libertad y la igualdad, el Estado no debe intervenir en las relaciones de los particulares, las sociedades deben regirse por leyes naturales y las actividades humanas, entre ellas el trabajo, deben ser totalmente libres y sin trabas. --

La revolución industrial que introdujo el maquinismo y dió pábulo a la aparición del capitalismo y el asalariado. --
Posteriormente sobreviene la revolución industrial que introdujo el maquinismo y dió pábulo a la aparición del capitalismo y el asalariado. --

Los descubrimientos científicos del Siglo XVIII introdujeron el maquinismo en la Industria, -- lo que transformó la producción haciéndola abundante y barata a medida que los instrumentos inventados por el hombre suplan las deficiencias de la mano de obra. Dado el costo de la máquina fué necesario formar grandes capitales, con los --

cuales el trabajo manual, desplazaba la iniciativa individual, se convirtió en mercancía sujeta a la ley de la oferta y la demanda, y así sufre una nueva clase : La Obrera.

Los grandes avances técnicos abrieron una nueva época de optimismo y abundancia, que en economía coincide con el liberalismo económico, que todo lo deja a la espontaneidad. Todo, la sociedad, su ideal, su vida, la industria se somete a las leyes aritméticas de la ecuación del precio de costo; impuesto por la industrialización.

Ello trajo una nueva moral, la moral del precio o costo de fábrica predicada por varios economistas. Nueva moral que engendro una nueva clase de hombres, la burguesía, quien derroca a la nobleza y es actor principal de la revolución. La burguesía representa en el Siglo XVI al Capitalismo en su ansia de ganar etapas perdidas anteriormente. En el orden político, esa burguesía en el poder, representaba entonces el capitalismo, prohíbe con leyes y cuidados policiales, las asociaciones obreras con el falso pretexto de salvaguardar al Estado contra posibles alzas de salarios que representarían un aumento en el costo de producción, reduciendo la renta del capital y aplazando nuevas inversiones. La consigna fué disminuir los salarios para disminuir el costo de producción y aumentar el capital productivo.

Los trabajadores quedaron entonces a merced de los industriales, que tenían interés como repetimos en que el salario fuera bajo para obtener mayores utilidades, lo que hacía que el jornal en la mayoría de los casos fuera insuficiente para atender a las elementales necesidades de la vida del trabajador. Ante tales circunstancias

menos se podría esperar, la solución de los problemas del --
trabajador en caso de calamidades, como enfermedad, vejez, --
invalidez, muerte, desempleo y muchas otras.

Es cierto que se estableció y --
proclamó la libertad de trabajo instaurada sobre una base úto
pica de apreciación: la igualdad. Y así, mientras por un la
do se terminaba con el monopolio de la producción corporati-
va, con el criterio envilecedor de caridad o socorro para --
los trabajadores, por otro lado se establecía una tremenda --
desigualdad al dejar al obrero indefenso frente al patrón, o
lo que trajo como consecuencia la más inhumana explotación --
del trabajador por el empleador de turno.

Ante tan angustiosa situación de
los trabajadores surgió el criterio de la asistencia social,
que cargaba sobre la comunidad organizada dentro del Estado,
la obligación de asumir un sistema que asegurara la existen-
cia de los ciudadanos, procurándoles medios necesarios para
su objetivo, mediante impuestos generales o especiales, a --
fin de que si se encontrasen en estado de indigencia pudie--
ran valerse de dichos medios. Se trataba pues, de un sistema
costeado por la comunidad.

El concepto de Asistencia Social
era un avance sobre la simple beneficencia pública, ya que
se consideraba como un deber de justicia el que el Estado --
proveyera al remedio de la indigencia y el desamparo. Pero --
este esfuerzo, tampoco podría resultar efectivo, ya que se --
fundamentaba en el criterio de caridad, que no resultaba e--
quitativo con respecto a las clases trabajadoras.

Se buscó entonces el ahorro como
el más sencillo método de provisión. Para el efecto se crea-
ron cajas de ahorro del Estado que se alimentaban con depósi

vieron en la necesidad de reparar el sistema político-económico-social, que era injusto para la clase trabajadora. En el año de 1900 dictó la Ley de Fiebre en Alemania, donde aparecieron las primeras medidas de tipo permanente, en forma de seguros, encaminados a reparar las necesidades más urgentes del trabajador. En este País y en forma sucesiva surgieron el seguro de enfermedad (1883), accidentes de trabajo (1884), invalidez y vejez (1889), cada uno independiente de los demás, con técnicas diferentes, sistemas financieros diversos y órganos administrativos propios. Este nuevo tipo de amparo se fué extendiendo por el mundo, uniéndosele a otros sistemas y absorbiendo formas antiguas de protección.

d) ERA CONTEMPORANEA.-- Las medidas protectoras de los infortunios de la clase trabajadora aparecen en el mundo europeo, en las dos últimas décadas del siglo XIX, como queda explicado en párrafos anteriores. En hispanoamérica los seguros sociales y los sistemas reparadores encubados en Alemania, solo se concretizan en el siglo XX. Tal como la Organización Internacional del Trabajo, (O. I. T. 1919), la Asociación Internacional de Seguridad Social, (A. I. S. S. 1927), y En ésta época no solo existen los sistemas tradicionales, cajas de ahorro, cajas de socorro mutuos, los seguros privados en todos sus ramos, sino que como rasgo característico se observa la generalización de los seguros sociales, la lucha por solucionar el problema de la vivienda, la educación de la clase proletaria, y aparecen los regimenes de subsidios familiares, o sea la tendencia hacia la Seguridad Social Integral, con la proyección del sistema a todas las clases de la Sociedad.

Entre los Países Hispanoamericanos, fué España, el primer País, que se preocupó de la protección social de los trabajadores. Así encontramos, como en el año de 1900 dictó la Ley de Reparación de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Al transcurrir el tiempo vemos que el sistema de los Seguros Sociales se fué extendiendo hacia el resto de los países Hispanoamericanos y Latinoamericanos. En orden ascendente enumeraremos los países que han adoptado éste sistema: Chile en 1925; Brasil en 1933; Ecuador en 1935; Venezuela en 1940; Panamá en 1941; Costa Rica en 1941; Guatemala y Colombia en 1946; Santo Domingo en 1947; Bolivia y el Salvador en 1949; Honduras en 1954. En la actualidad no existe ningún país Hispanoamericano que no haya adoptado en sus sistema legislativo los Seguros Sociales, naturalmente de diversas maneras.

Es importante destacar la enorme trascendencia que en el desarrollo de la Seguridad Social Integral han tenido las organizaciones de carácter internacional, tales como la Organización Internacional del Trabajo, (O. I. T. 1919), la Asociación Internacional de Seguridad Social, (A. I. S. S. 1927), y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, (C. I. S. S. 1942), a las cuales se tiene como gestadoras internacionales de la Seguridad Social de carácter universal y que propenden a que todos los países miembros de estas Organizaciones adopten en su normatividad positiva un sistema de Seguridad Social Integral.

Por último debemos anotar que la totalidad de las Naciones del Mundo, representadas en las Naciones Unidas, hoy O.N.U., en Asamblea General reunida en París el 10 de diciembre de 1948, proclamaron y acataron la

"Declaración Universal de los Derechos del Hombre", que en varios de sus artículos consagró varios principios que son de relieve importante en un sistema de Seguridad Social, y que podemos esquematizar, así:

"Todos los seres humanos nacidos LIBRES E IGUALES EN DIGNIDAD Y DERECHOS y, dotados como están de razón y conciencia, DEBEN COMPORTARSE FRATERNALMENTE LOS UNOS CON LOS OTROS". "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la SEGURIDAD DE SU PERSONA". "La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene DERECHO A LA PROTECCION DE LA SOCIEDAD Y DEL ESTADO". "Toda persona, como miembro de la Sociedad, TIENE DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL....". "Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la PROTECCION CONTRA EL DESEMPLEO". "Toda persona que trabaja TIENE DERECHO A UNA RENUMERACION EQUITATIVA Y SATISFACTORIA, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana". "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, LA SALUD Y EL BIENESTAR, y en especial la ALIMENTACION, EL VESTIDO, LA VIVIENDA, LA ASISTENCIA MEDICA Y LOS SERVICIOS SOCIALES NECESARIOS; tiene derecho así mismo a los seguros en caso de DESEMPLEO, ENFERMEDAD, INVALIDEZ, VIUDEZ, VEJEZ Y OTROS CASOS DE PERDIDA DE SUS MEDIOS DE SUBSISTENCIA por circunstancias independientes a su voluntad". "LA MADRE Y LA INFANCIA tienen derecho a cuidados y asistencia especiales...". "Toda persona tiene DEBERES RESPECTO A LA COMUNIDAD, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.

2) LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

BIA.-- Nuestro país a semejanza de otros, en las dos primeras décadas del presente siglo adoptó algunos sistemas de carác-

ter social. Se ha denominado precursor de la Legislación Social, al general Rafael Uribe Uribe, quien en un programa -- que tenía el País de expedir una Legislación de carácter laboral para indemnizar las consecuencias dañosas de los accidentes de trabajo; prohibición del trabajo a los menores de edad; limitación del trabajo a las mujeres; salarios mínimos autoridades administrativas del trabajo; establecimiento de un régimen de Seguros Sociales.

Pero solo en el año de 1915, mediante la Ley 57, se expide la primera ley de contenido social mediante la cual se responsabiliza al patrono por las consecuencias de los accidentes de trabajo, ocurridos en determinadas circunstancias.

En 1921 se legisla sobre seguro de vida colectivo y descanso dominical. En 1923 se organiza la Oficina General del Trabajo, que con el desarrollo del -- nuevo Derecho, vendría a convertirse en Ministerio. En este mismo año, se legisló sobre auxilios de enfermedad para trabajadores nacionales y protección infantil.

De 1932 a 1935, se dictan normas sobre asuntos de jubilación y mediante la Ley 10 de 1.934, -- es cuando por primera vez se habla entre nosotros de contrato de trabajo y se consagran auxilios de enfermedad, cesantía y vacaciones renumeradas.

En el año de 1936, en virtud del principio de la intervención estatal, se vino a constitucio- nalizar la legislación del trabajo. En 1937, nació la Confederación de Trabajadores Colombianos, organización que influ- yó decisivamente en el desarrollo y avance de la Legislación Social.

ter social. Se ha denominado precursor de la Legislación Social, al general Rafael Uribe Uribe, quien en un programa -- que tenía el País de expedir una Legislación de carácter laboral para indemnizar las consecuencias dañosas de los accidentes de trabajo; prohibición del trabajo a los menores de edad; limitación del trabajo a las mujeres; salarios mínimos autoridades administrativas del trabajo; establecimiento de un régimen de Seguros Sociales.

Particulares, pero hay solo rige para los privados.
Pero solo en el año de 1915, mediante la Ley 57, se expide la primera ley de contenido social mediante la cual se responsabiliza al patrono por las consecuencias de los accidentes de trabajo, ocurridos en determinadas circunstancias.

En 1921 se legisla sobre seguro de vida colectivo y descanso dominical. En 1923 se organiza la Oficina General del Trabajo, que con el desarrollo del -- nuevo Derecho, vendría a convertirse en Ministerio. En este mismo año, se legisló sobre auxilios de enfermedad para trabajadores nacionales y protección infantil.

De 1932 a 1935, se dictan normas sobre asuntos de jubilación y mediante la Ley 10 de 1.934, -- es cuando por primera vez se habla entre nosotros de contrato de trabajo y se consagran auxilios de enfermedad, cesantía y vacaciones renumeradas.

En el año de 1936, en virtud del principio de la intervención estatal, se vino a constitucio-
nalizar la legislación del trabajo. En 1937, nació la Confederación de Trabajadores Colombianos, organización que influ-
yó decisivamente en el desarrollo y avance de la Legislación Social.

En posteriores años se siguió legislando sobre materia laboral y seguros sociales, en forma indiscriminada, sin seguir un método técnico de carácter científico que pretende cristalizar una verdadera Seguridad Social Integral.

Se comprende así la razón, el por qué, la Seguridad Social en Colombia apenas está en vía de formación, toda vez que las primeras normas fueron dictadas hace aproximadamente veinte y tres años, es decir, con medio siglo de retraso al nacimiento del sistema, lo que ha traído como consecuencia que la Seguridad Social en nuestro País, aunque ha cumplido una labor por cierto importante y ha llevado su protección a muchos trabajadores, se encuentra aún lejos de cumplir con los principios esenciales de la Seguridad Social Integral. Basta un breve análisis de la situación Colombiana para demostrar lo afirmado.

En efecto, uno de los principios esenciales de la Seguridad Social, como es el de la generalización o universalidad, no ha tenido cabal cumplimiento en nuestra Nación en cuanto a la población protegida, las regiones amparadas y los riesgos cubiertos. Las normas protectoras de los Seguros Sociales, no amparan sino a una proporción ínfima de la población colombiana, ya que se circunscribe generalmente a la clase trabajadora asalariada y, aun dentro de este sector, no comprende a todos los trabajadores.

En cuanto a los trabajadores oficiales o públicos, encontramos que, las normas sobre prestaciones sociales protegen en general a los trabajadores adscritos a la Nación, no así a los de los Departamentos y Municipios, algunos de los cuales tienen prestaciones sociales reducidas, a lo cual se agrega que la mayoría de las Entida-

des de Previsión que atienden el pago de las prestaciones de los trabajadores públicos por su precaria situación económica y financiera, no pueden otorgar oportunamente sus prestaciones, hasta el punto que el pago tardío hace negatorio el fin para el cual fueron creados por la Ley.

Los trabajadores particulares, sujetos al Seguro Social obligatorio, constituyen apenas una parte de los trabajadores del País. El amparo para el resto de trabajadores particulares sometidos al Código Sustantivo del Trabajo, no se extiende a todos ellos, porque varias de las prestaciones no están obligados a suministrarlas sino las grandes empresas, de manera que para una gran mayoría de los trabajadores la protección es muy limitada. Esto debe entenderse naturalmente, en las regiones del País en que no se haya establecido el Seguro Social Obligatorio, porque debemos anticipar que esta Entidad presta los servicios a los trabajadores de cualquier empresa sin tener en cuenta su capital.

Los trabajadores del campo, con la excepción, por cierto muy escasa, de los amparados por el Seguro Social Obligatorio, están prácticamente desprotegidos contra todas las contingencias, al igual que su familia.

Los trabajadores independientes y sus familias y los familiares de los trabajadores asalariados no tienen ningún tipo de amparo, con la única excepción de algunos familiares de los afiliados al Seguro Social Obligatorio, es a saber, sus esposas o compañeras y sus hijos hasta un año que disfrutaban de prestaciones médicas.

mitadas a ciertas categorías de trabajadores, vivienda, subsidios y una fracción muy pequeña del conjunto de los recursos en general. El Estado nacional, ha creado un estado de privilegio en el Departamento que en vez de contribuir a la justicia y a la paz BAJO Y SEGURO constituye un elemento de desarmonía y de injusticia.

que se establezcan prestaciones para familiares durante la vida del trabajador. Solo la extensión del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales a nuevas regiones de Colombia, a nuevas categorías de trabajadores y la expansión de sus servicios a los familiares podrá terminar, en buena parte, con esa situación de injusticia y conducirá al cumplimiento de uno de los principios básicos de Seguridad Social: la ampliación constante del ámbito protector del sistema.

La generalización en cuanto a los riesgos cubiertos tampoco es completa en nuestra Nación, ni para los trabajadores públicos ni para los particulares.

ANÁLISIS DE ALGUNAS INSTITUCIONES DE SEGURO

Respecto a los primeros, aún existen normas que prevén su amparo contra la mayoría de los riesgos y contingencias, en la práctica el otorgamiento inoportuno y tardío de las prestaciones hace que la protección que se pretendió conferir en la Ley no se cumple en forma adecuada y eficiente.

Con relación a los trabajadores particulares amparados por el Código sustantivo del Trabajo, en las regiones en que no se ha establecido el Seguro Social obligatorio, es preciso considerar que aunque tal estatuto contempla un conjunto bastante completo y relativamente avanzado de prestaciones, no tienen derecho a disfrutar de todas ellas sino una parte de trabajadores, ya que muchas prestaciones sólo benefician a los trabajadores de las empresas de gran capital, que son las grandes, y por otra parte están ex-

mitadas a ciertas categorías de trabajadores, que constituyen una fracción muy pequeña del conjunto de la mano de obra nacional, ha creado un estado de privilegio injustificado -- que en vez de contribuir a la justicia y a la paz social, -- constituye un elemento de desarmonía y de injusticia.

Solo la extensión del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales a nuevas regiones de Colombia, a nuevas categorías de trabajadores y la expansión de sus servicios a los familiares podrá terminar, en buena parte, con esa situación de injusticia y conducirá al cumplimiento de uno de los principios básicos de Seguridad Social: la ampliación constante del ámbito protector del sistema.

La generalización en cuanto a los riesgos cubiertos tampoco es completa en nuestra Nación, ni para los trabajadores públicos ni para los particulares.

Respecto a los primeros, aún existen normas que prevén su amparo contra la mayoría de los riesgos y contingencias, en la práctica el otorgamiento inoportuno y tardío de las prestaciones hace que la protección que se pretendió conferir en la Ley no se cumple en forma adecuada y eficiente.

Con relación a los trabajadores particulares amparados por el Código sustantivo del Trabajo, en las regiones en que no se ha establecido el Seguro Social obligatorio, es preciso considerar que aunque tal estatuto contempla un conjunto bastante completo y relativamente avanzado de prestaciones, no tienen derecho a disfrutar de todas ellas sino una parte de trabajadores, ya que muchas prestaciones sólo benefician a los trabajadores de las empresas de gran capital, que son las menos, y por otra parte están ex--

cluidos de toda protección los trabajadores de ciertas actividades. Además el código no contempla sino muy escasas prestaciones para los familiares de los trabajadores, circunscribiéndolas a algunas pensiones o indemnizaciones en caso de fallecimiento del trabajador activo o del pensionado, sin que se establezcan prestaciones para familiares durante la vida del trabajador.

En esta forma podríamos seguir anotando fallas y demostrar que el Instituto Colombiano de Seguros Sociales aun se encuentra lejos de cumplir con los principios esenciales de la Seguridad Social Integral. Sobre este tema volveremos a tratar en el último capítulo de nuestro trabajo.-

CAPITULO III

ANÁLISIS DE ALGUNAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL PAÍS.-

1) VISION DE CONJUNTO.-- Es indudable que la Seguridad Social Integral, como sistema que persegue en última instancia la solidaridad total en una comunidad para conseguir el bienestar general, debe ser organizada mediante un conjunto de normas jurídicas, emanadas del Estado en ejercicio de su deber ineludible de coordinar la política social y económica de la Nación, con el fin de que sus postulados tengan fuerza coercitiva y no se queden en el mero plano de la utopía.

Dotado el sistema de Seguridad Social Integral de organización legal y fuerza coercitiva, realiza sus funciones esenciales, procurando conseguir que la libertad y dignidad humana, atributos inalienables de la

personalidad humana, sean acatados y respetados por todos; - el equilibrio entre los principios de solidaridad y libertad mediante la integración de los derechos individuales con los derechos sociales; la elevación del nivel de vida económico de todos los ciudadanos mediante el pleno empleo y la justa-redistribución del ingreso nacional; elevación del nivel de sanidad del conglomerado mediante la protección biológica integral orientada a mantener a la población en las mejores -- condiciones de salud y de capacidad para el trabajo; que se reconozca el derecho que tiene el hombre de ser protegido -- por la Sociedad ante sus necesidades, así como también, el -- derecho del ciudadano a un mínimo de bienestar, por ser factor en la formación de la riqueza de un país, la cooperación entre las Naciones para facilitar la solución de los problemas sociales, mediante la internacionalidad; la industrialización, el aumento de la producción y de la productividad; - buscar medios adecuados para superar la insalubridad, la enfermedad, el desamparo, la ignorancia, la inestabilidad del trabajo, la insuficiencia de empleos, la inequitativa distribución de la riqueza, las deficiencias del desarrollo económico y las desigualdades en relación con el intercambio internacional.

Estas metas a conseguir por la Seguridad Social Integral, persiguen establecer que todos -- los miembros de la comunidad en una Nación, logren una vida digna y libre.

Con fundamento en lo expuesto en el capítulo de historia, " la Seguridad Social en Colombia " podemos afirmar que solo a partir del año 1915, ha existido en los Gobiernos de nuestra Nación, una preocupación por los problemas sociales, pero sin que haya existido una verdadera concientización de los mismos. De allí que las soluciones lo

grados sean meramente parciales.

Solamente a partir de éste último cuatrenio, el Gobierno Nacional se ha formado una verdadera conciencia del problema social y ha visto la necesidad de integrar un gran propósito de transformación para emprender la fundamental tarea de solucionarlos, encontrando en la Seguridad Social Integral, el medio idóneo para ello.

Esta nueva orientación de la política social del Estado, hacia los problemas que agobian a la comunidad se debe a que el País miraba con alarma el proceso de las huelgas y paros de los trabajadores, por los caracteres dramáticos que algunas de ellas tuvieron. Porque el movimiento sindical es cada vez más vigoroso y fuerte, su voz se escucha con respeto, sus peticiones son estudiadas y acatadas generalmente. Porque paralelo al Derecho Laboral emerge la Seguridad Social Integral la que conlleva como finalidad ulterior del Estado, el hombre y su familia, a quienes debe protección desde su nacimiento hasta su muerte. Porque no pueden existir programas de orientación social, ni estabilidad familiar, mientras el ciudadano colombiano no tenga techo bajo el cual ampararse, ni salario para satisfacer el mínimo vital de sus necesidades personales y familiares, mientras permanezca en la ignorancia, mientras no exista una equitativa redistribución de la riqueza, mientras no se presta ayuda por la Sociedad, a los ciudadanos en sus necesidades e infortunios.

A continuación haremos un análisis bastante breve de algunas Instituciones de Seguridad Social que existen en el país, haciendo hincapié en las finalidades a conseguir por cada una de ellas. Lo iniciamos con el estudio del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, como se denomina en la actualidad y posteriormente otras entidades

que abarcan los tópicos de la enseñanza, vivienda, subsidios familiares, y prestaciones de los trabajadores en general.

de Desarrollo del Sector Laboral y acóstatelo al Departamento Nacional de Planeación para a) MINISTERIO DEL TRABAJO Y SEGU-

RIDAD SOCIAL. - El estudio de esta Entidad la circunscribiré al análisis parcial del Decreto 3136 de diciembre 26 de 1968 (17), mediante el cual el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades extraordinarias, reorganizó esta Entidad administrativa, dándole unas finalidades específicas y adscribiéndole ciertos Institutos, a fin de emprender y desarrollar una fundamental tarea en todos los aspectos y postulados de la Seguridad Social Integral, y es así como en la actualidad se denomina Ministerio del Trabajo y de Seguridad Social.

A esta Entidad Administrativa, en común acuerdo con el Presidente de la República, le corresponde adoptar, orientar y ejecutar la política laboral de empleo, de promoción profesional, de productividad, de cooperativismo, y de Seguridad Social del País.

Los objetivos propios del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, es el tópico que exponemos a continuación y que podemos sintetizar, así:

Formular y desarrollar la política social del gobierno, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social, a efectos de facilitar el armónico desarrollo de las diversas regiones del país y brindar igualdad de oportunidades a todos los colombianos.

(17) "SENA" SEC. ANTIOQUIA : Legislación sobre el Sena y el Subsidio Familiar, Medellín, 1966, pág. 107.

Elaborar, con la colaboración de los organismos adscritos o vinculados al Ministerio, el Plan de Desarrollo del Sector Laboral y someterlo al Departamento Nacional de Planeación para su incorporación al Plan General de Desarrollo.

Dirigir y coordinar la ejecución de los programas del sector laboral en relación con el Plan General de Desarrollo y vigilar la inclusión, inversión y ejecución de los presupuestos, en armonía con las metas señaladas.

Conocer administrativamente de todos los asuntos en que sea necesario garantizar la observancia de las leyes sociales y dar protección al trabajo.

Estudiar y adoptar las medidas indispensables para mejorar las condiciones de trabajo, con la finalidad primordial de lograr la justicia entre los empleadores y trabajadores, brindándoles asistencia para la prevención y solución de los conflictos y para el afianzamiento de un clima de armonía y colaboración.

Mantener relaciones con las entidades internacionales del trabajo y seguridad social y presentar a consideración del Congreso Nacional los Convenios y Recomendaciones adoptados por esos organismos.

Estudiar la extensión del régimen de seguridad social, especialmente a las zonas campesinas y vigilar los organismos creados o que se creen para tal fin.

Estudiar los recursos humanos y

la planificación general del empleo en las diversas características y modalidades, con el fin de lograr una adecuada utilización de la mano de obra.

Promover, coordinar y regular la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, incluyendo las migraciones internas y externas, de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo.

Coordinar y formular la política del Gobierno en materia de formación y capacitación profesional y la readaptación laboral de personas de capacidad física disminuida.

5) VIVIENDA Y mejoramiento de vivienda

Fomentar, promover y dirigir el desarrollo cooperativo.

Recopilar, programar, evaluar y publicar estadísticas en materia laboral, en coordinación con los organismos públicos y privados, con el objeto de suministrar información adecuada y efectiva para el estudio y verificación de la política social del país.

Estimular el aumento de la producción y de la productividad para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias; acelerar el crecimiento económico del país; propiciar la industrialización y descentralizarla, hacerla competitiva en los mercados internacionales y procurar su financiamiento con capital nacional, todo en coordinación con los organismos correspondientes.

Fomentar el sindicalismo, su perfeccionamiento y capacitación.

la planificación general del empleo en las diversas características y modalidades, con el fin de lograr una adecuada utilización de la mano de obra.

Promover, coordinar y regular la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, incluyendo las migraciones internas y externas, de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo.

Coordinar y formular la política del Gobierno en materia de formación y capacitación profesional y la readaptación laboral de personas de capacidad física disminuida.

Fomentar, promover y dirigir el desarrollo cooperativo.

Recopilar, programar, evaluar y publicar estadísticas en materia laboral, en coordinación con los organismos públicos y privados, con el objeto de suministrar información adecuada y efectiva para el estudio y verificación de la política social del país.

Estimular el aumento de la producción y de la productividad para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias; acelerar el crecimiento económico del país; propiciar la industrialización y descentralizarla, hacerla competitiva en los mercados internacionales y procurar su financiamiento con capital nacional, todo en coordinación con los organismos correspondientes.

Fomentar el sindicalismo, su perfeccionamiento y capacitación.

Promover políticas de bienestar social para los trabajadores y sus familias.

Como organismos adscritos al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, encontramos las siguientes entidades, que tienen como objetivos básicos desarrollar los fines de la seguridad social en sus diversos aspectos : Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Superintendencia Nacional de Cooperativas, Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), Caja Nacional de Previsión Social, y el Centro Nacional de Instrucción y Capacitación Laboral.

b) VIVIENDA : INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL; CAJA DE CREDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO; CAJA DE VIVIENDA MILITAR; BANCO CENTRAL HIPOTECARIO. - La gran mayoría del pueblo colombiano carece de vivienda propia lo que ha constituido y constituye un problema social de graves repercusiones, que con el transcurrir el tiempo y que con las migraciones del campesinado hacia las grandes urbes ha tomado mayores proporciones, de donde los Gobernantes de turno han tendido que ocuparse del problema y buscándole una solución adecuada.-

Para confirmar lo expresado vemos como en la Ley 46 del año de 1918, se estatuyó que los Municipios con más de 15.000 habitantes debían destinar un dos por ciento (2%) de sus ingresos para fines de viviendas. Posteriormente la Ley 61 de 1936 obligó a las mismas Entidades, que tuvieran un presupuesto anual de \$ 25.000.00 o más, a destinar el tres por ciento (3%) del mismo para la construcción de viviendas adecuadas para los trabajadores (18). Con

(18) I.C.T. : Informe al Ministro de Fomento, Bogotá, 1966
pág. 35.

esas bases se iniciaron intentos aislados para solucionar el grave problema habitacional del país. En 1935, se creó el Instituto de Vivienda Rural, lo que es sancionado por Decreto 2114 de 1935, disponiendo para ello del 25 % de los recursos. Mediante el Decreto Ley 200 de 1936 se creó el Instituto de Crédito Territorial, como organismo autónomo descentralizado y con capital propio, cuya finalidad inicial era la de dotar de viviendas rurales a las familias campesinas, ya que la población rural de esa entonces, congregaba el setenta y uno por ciento (71%) de la población total del país, que en su mayoría carecían de habitación propia y las pocas familias que gozaban de éste mínimo vital tenían que conformarse con viviendas antihigiénicas, insalubres y de defectuosa construcción. Con el transcurso del tiempo y como una obvia consecuencia del movimiento migratorio de los campos hacia las grandes urbes, la situación social existente en esos centros urbanos comenzó a agravarse con la aparición de las llamadas enfermedades urbanas que por primera vez se conocían en nuestra Nación. Estas enfermedades urbanas se reflejaban en los tugurios, en los barrios piratas, en las invasiones, en donde se vivía en promiscuidad hacinamiento. Con fundamento en las anteriores consideraciones, el Gobierno Nacional en el año de 1942 ordenó crear dentro del Instituto de Crédito Territorial, una sección que se dedicara exclusivamente a fomentar programas populares de vivienda urbana, ya que éste problema de habitación de las grandes ciudades era cada vez de mayores proporciones y conllevaba una difícil situación social, ante lo cual el Gobierno a través de Inscradial dedicó todos sus esfuerzos para tratar de solucionarlo. Ante éste hecho quedó de competencia por autoconstrucción. Este sistema de autoconstrucción

cia exclusiva de La Caja de Crédito Agrario Industrial y Mine-
ro, el objetivo de desarrollar los programas de vivienda ru-
ral, lo que se efectuó por Decreto 2114 de 1965, disponiendo-
para ello del 22 % de los depósitos captados por la Institu-
ción a través del sistema de ahorro popular.

Es importante anotar sobre el pro-
grama social que el Instituto de Crédito Territorial ha impul-
sado en sus últimos años. El Inscredial, en sus diversas eta-
pas de existencia no ha sido impasible frente al logro de los
objetivos sociales que deben alcanzarse mediante la construc-
ción y entrega de vivienda a los sectores de la población de-
ingresos limitados, es decir, que no solo se ha preocupado de
solucionar el problema habitacional sino que labora simultá-
neamente en un programa social que permita la elevación del -
nivel de vida de las familias para mejorar las condiciones de
salud, higiene, nutrición, educación, recreación y trabajo de
todas y cada una de las familias que han adquirido su vivien-
da. Esta gestión la realiza a través de las trabajadoras so-
ciales del Instituto.

Los objetivos fundamentales que -
persigue el programa social del Instituto de Crédito Territo-
rial, lo podemos compendiar en los siguientes puntos : a) In-
tegración de la familia a sus nuevas responsabilidades y pri-
vilegios; b) La integración de la familia a núcleos vecinales
c) La integración de los vecindarios a una comunidad debida-
mente estructurada y organizada, y d) la integración de esa -
comunidad a la ciudad donde esta situada.

Otro aspecto de gran importancia-
que encontramos en el estudio de esta Entidad, es el desarro-
llo de los programas de servicio social, el que ha jugado un-
papel preponderante en la elaboración de los proyectos de vi-
vienda por autoconstrucción. Este sistema de autoconstrucción

exige para su cumplimiento una atención especial sobre aspectos sociales como la motivación, la selección de participantes, el adiestramiento de los mismos, la asesoría y educación social de las familias para integrarlas en grupos de trabajo-disciplinados.

No obstante lo hasta aquí expuesto, encontramos que no todas las programaciones del Instituto de Crédito Territorial, han tenido un cabal cumplimiento, como ocurrió en el plan cuatrienal (1956-1960), siendo su falla principal la falta de una política de inversiones proporcional al crecimiento de la población, ya que las viviendas construidas en base a éste plan, dejó un déficit acumulado anual de aproximadamente 18.000 viviendas sin construir y en el año de 1961 se llegó a un déficit acumulado de alrededor de ----- 265.000 viviendas sin solución.

Además del Instituto de Crédito Territorial y de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, a las cuales nos hemos referido, existen otras Entidades del sector público dedicadas a la financiación o construcción de viviendas urbanas, entre las que encontramos al Banco Central Hipotecario y la Caja de Vivienda Militar..

El Banco Central Hipotecario, es una Institución dedicada preferencialmente a financiar la construcción o mejora de viviendas para familias de ingresos medios altos y sus operaciones están dirigidas esencialmente a captar el ahorro personal a través de cédulas hipotecarias.

La Caja de Vivienda Militar, es un establecimiento público, con autonomía jurídica, administrativa y patrimonial, creado con el fin de proveer de habitación económica y adecuada, sea en arrendamiento o en propiedad a los oficiales, suboficiales y cuerpo activo en general de -

las fuerzas armadas, así como al personal de empleados civiles a su servicio. Sus prestaciones se extienden a todo el territorio nacional y se prestan de acuerdo a las posibilidades financieras de la Caja y mediante el cumplimiento de los requisitos previos de los socios.

3) ENSEÑANZA : SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE; CENTRO NACIONAL DE INSTRUCCION Y CAPACITACION LABORAL.

En desarrollo del deber del Estado de propiciar la enseñanza técnica de las clases trabajadoras, la Junta Militar de Gobierno dictó el Decreto No. 118 de junio 21 de 1957, mediante el cual se creó el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, y el Decreto No. 164 de agosto 6 del mismo año lo organizó. Once años más tarde se dicta el Decreto No. 3123 de diciembre 26 de 1968 por el cual fué reorganizado el Servicio Nacional de Aprendizaje. (19)

La naturaleza jurídica del Sena, es el de ser un establecimiento público, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, adscrito en la actualidad al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

Sus objetivos están encaminados a cumplir un aspecto fundamental de la política social del Gobierno: la enseñanza técnica a los trabajadores y en general a la promoción y formación profesional de los recursos humanos del país. Ampliando más éste concepto de sus objetivos podemos afirmar que el Servicio Nacional de Aprendizaje, es la Entidad encargada de dar formación profesional a los trabajadores jóvenes y adultos de la industria, el comercio, la agricultura y el servicio.

(19) SENNA: Estructura legal del Sena, Bogotá, 1969, págs.

cultura, la ganadería y la minería. Dicha labor tiene por finalidad la preparación técnica del trabajador y la formación de los ciudadanos socialmente útiles y responsables.

Los objetivos o finalidades propias del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, fuera de las ya mencionadas, podemos determinarlas más concretamente en la siguiente manera.

1) Dar formación profesional a

los trabajadores de todas las actividades económicas y en todos los niveles de empleo, para aumentar por ese medio la productividad nacional y promover la expansión del desarrollo económico y social del país.

2) Colaborar con los empleadores y con los trabajadores para establecer y mantener un sistema nacional de aprendizaje cuyos principios y métodos deberán ajustarse a las normas legales que regulan el contrato de aprendizaje.

3) Organizar programas de formación para trabajadores adultos.

4) Organizar por medio de convenios especiales y con fondos provenientes de los mismos, programas de formación profesional acelerada para personas desempleadas o subempleadas.

5) Organizar, a través de asesoría a los empleadores, programas de formación y de promoción profesional en el empleo, para los trabajadores administrativos y operativos de todos los niveles ocupacionales.

6) Colaborar con los empleadores

Estivos: presupuesto encuentra en razón de ser la institución de los Subsídios Familiares, que tiene o garantiza la satisfacción de los salarios para el Instituto Nacional de Instrucción y Capacitación Laboral, desde entonces funciona como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, con sede principal en la ciudad de Bogotá. Cajas, Cajas de Ahorro y por sus Cajas de Subsídios Familiares organizadas por la Asociación Nacional de Industriales, ANI, las Cajas. El Consejo Directivo de esta entidad está integrado por el Ministro de Educación o su Delegado Ministro de Fomento y Desarrollo o su Delegado, Ministro de Obras Públicas o su Delegado, Director del Servicio Nacional de Aprendizaje, Jefe del Departamento Administrativo de Planeación, Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, Rector de la Universidad Nacional o su Delegado. Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades, el Secretario de las Asociaciones Nacionales de Empleados Particulares, un representante de la Unión de Trabajadores Colombianos y un representante de la Confederación de Trabajadores Colombianos. Posteriormente se hicieron los Decretos 1498 del 27 y 1499, en julio 27 y octubre 9, respectivamente, del año 1957, que son. Los fines generales que persigue a través de su actividad el Instituto Nacional de Instrucción y Capacitación Laboral, son las de mejorar la capacitación sindical, la educación laboral, fomentar el sindicalismo y todas aquellas actividades culturales, profesionales y recreativas de los trabajadores y de las clases populares.

d) SUBSIDIOS FAMILIARES: CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR.— Una de las causas que atentan contra la seguridad del trabajador frente a su subsistencia tanto personal como familiar, es la redistribución inequitativa de la riqueza en consideración a las cargas familiares.

En éste presupuesto encuentra su razón de ser la institución de los Subsidios Familiares, que tiende a garantizar la suficiencia de los salarios para atender las cargas familiares.

En Colombia se adoptó el sistema de los Subsidios Familiares en forma espontánea por las empresas de Energía Eléctrica, Cerámicas Corono y por una Caja de Subsidios Familiares organizada por la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, las dos primeras de Bogotá y la tercera en la ciudad de Medellín.

Solo en el año de 1957, la Junta Militar de Gobierno, en consideración a que se habían presentado graves alteraciones de la normalidad económica con un aumento considerable del costo de la vida que imponía un reajuste general de salarios y con fundamento en la Doctrina Social de la Iglesia Católica, mediante el Decreto Ley 118 de 1957, se estableció el Subsidio Familiar.

Posteriormente se dictaron los Decretos Leyes 1521 y 249, en julio 24 y octubre 9, respectivamente, del año 1957, que constituyen las leyes básicas sobre la materia. También debe tomarse en cuenta el Decreto 875 de abril 19 de 1961, por el cual se reglamentan los artículos 7 y 8 del Decreto Ley 118 de 1957, y por último la Ley 58 de noviembre 9 de 1963, por el cual se hizo extensivo el derecho al Subsidio Familiar a los trabajadores oficiales. (20)

Ahora bien, nos preguntamos qué personas o empresas están obligados a pagar el Subsidio Familiar a sus trabajadores. Esta pregunta encuentra su respuesta

(20) "Sena" Sec. Antioquia: Legislación sobre el Sena y Subsidio Familiar, Medellín, 1966, págs. 15, 45.

concreta en la última de las leyes citadas. Todos los patronos particulares y los establecimientos públicos descentralizados con capital de cincuenta mil pesos (\$50.000.00) o superior, o que ocupen un grupo de trabajadores permanentes no inferior a diez (10), cualquiera que sea el monto de su capital, están obligados a pagar el Subsidio Familiar.

Para los efectos del subsidio familiar el capital del patrono se determina restando de la suma de los activos declarados por el año gravable inmediatamente anterior, que están vinculados directamente a actividades económicas en cuyo desarrollo se ocupen trabajadores permanentes, el monto de las deudas que puedan imputarse directamente a tales actividades. Para hacer el cómputo de que se trata se tendrá en cuenta todas las actividades, aunque no sean conexas, similares o complementarias entre sí.

Del capital calculado en la forma como se deja explicado, se destinará una suma equivalente al seis por ciento (6%) de su nómina mensual de salarios para el Subsidio Familiar y al Servicio Nacional de Aprendizaje, distribuido así : un cuatro por ciento (4%) para el Subsidio Familiar, y un dos por ciento (2%) para el Servicio de Aprendizaje, Sena.

Tienen derecho a recibir el Subsidio Familiar todos los trabajadores, tanto oficiales como particulares, que tengan el carácter de permanente y trabajen diariamente como mínimo la mitad de la jornada legal o durante noventa y seis (96) horas durante el mes. Para el cómputo de las horas que constituyen la jornada mínima exigida se puede sumar el tiempo diario servido a diversos patronos obligados a reconocer ésta prestación. Igualmente el Subsidio Familiar se reconoce solo a los trabajadores oficiales y particulares, cuya remuneración total mensual no exceda de dos mil -

pesos (\$2.000.00), en ciudad de más de 100.000 habitantes. En el resto del país se reconocerá a trabajadores que devenguen en total hasta mil quinientos pesos \$ 1.500.00, mensuales. Si el trabajador desempeña sus funciones en ciudades menos de 100.000 habitantes, pero su familia se encuentra domiciliada en una ciudad que tenga más de ese número el subsidio se le reconocerá si su remuneración total no excede de dos mil pesos (\$2.000.00) mensuales.

Dan derecho al Subsidio Familiar los hijos legítimos, legitimados y naturales legalmente reconocidos, siempre que dependan económicamente del trabajador y de que no tengan remuneración en cuantía igual o superior a la cuota del subsidio que les corresponda. Igualmente, dan derecho al subsidio los hijos adoptivos y los entenados o hijastros, mediante la presentación de las pruebas legales.

Cuando se presenta el caso de que el padre y la madre trabajen a la vez como asalariados, el subsidio se reconocerá de preferencia al padre, en cuanto a los hijos de ambos; pero si el padre o la madre tuvieran hijos de anterior matrimonio o naturales reconocidos que con ellos convivan, se incluirá separadamente por cuenta de quien los tenga.

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley 58 de 1963, los patronos obligados a pagar al Subsidio Familiar, deberán realizarlo a través de las Cajas de Compensación Familiar, con excepción de las entidades de derecho público, los patronos de empresas agrícolas, ganaderas y mineras, y los que han venido pagando directamente en virtud de las autorizaciones consignadas en el Decreto Ley 118 de 1957, así como las instituciones oficiales que sin ser afiliadas a una Caja de Compensación, reconocen actualmente esa preta-

ción a sus trabajadores. Los y cajas de Previsión Social en el sector público, y la bifurcación entre tal sector y el privado, ya que estos últimos se Las Cajas de Compensación Familiar, deben ser organizadas en forma de corporación, obtener personalidad jurídica y reunir un mínimo de veinte (20) patronos afiliados con no menos de doscientos (200) trabajadores con derecho a recibir el subsidio. Cada Caja de Compensación deberá tener estatutos aprobados por los patronos fundadores, será dirigida por una Asamblea General de Afiliados, un Consejo Directivo y un Director Administrativo.

Es importante anotar que el Subsidio familiar no es salario y por lo tanto no puede computarse como factor del mismo en ningún caso. Es inembargable por regla general, salvo en juicio de alimentos instaurados por las personas a quien se deben y en aquellos que contra adjudicatarios de sus viviendas siga el Instituto de Crédito Territorial por razón de cuotas de amortización vencidas y sus correspondientes intereses.

c) PRESTACIONES DE LOS TRABAJADORES

REES DEL SECTOR PUBLICO: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL; CAJAS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES; CAJAS DE ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS.

Los trabajadores y empleados del sector público se encuentra vinculados a diversas entidades de previsión social a veces de acuerdo a la rama de la administración a que pertenecen o a su actividad característica y en ocasiones según el orden nacional, departamental o municipal al cual se encuentran adscritos.

La variedad de estas entidades es uno de los grandes problemas que se encuentran en nuestro país y que dificultan el establecimiento de un verdadero sistema de Seguridad Social Integral, por cuanto éste hecho es atentatoria al principio esencial de unidad de gestión. La

multiplicidad de Institutos y Cajas de Previsión Social en el sector público, y la bifurcación entre tal sector y el privado, ya que estos últimos se encuentran adscritos al Instituto Colombiano de Seguros Sociales, es un fenómeno que se debe erradicar para lograr un paso de avanzada hacia un verdadero sistema de Seguridad Social Integral.

El más importante de todas las entidades de los trabajadores del sector público es la Caja Nacional de Previsión Social, la cual se creó y organizó por mandato de la Ley 6a. del año 1945, a cuyo cargo está el reconocimiento y pago de las prestaciones de los citados trabajadores. Posteriormente, y mediante Decreto 1600 del mismo año el Gobierno Nacional reorganizó la mencionada Caja como Entidad autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio distinto al del Estado.

Por Decreto Ley 3104 de 1953 se dispuso que la Caja Nacional de Previsión Social estuviese a cargo de una Junta Directiva y un Director General. La Junta Directiva está integrada por el Ministro del Trabajo y Seguridad Social, Ministro de Salud, Ministro de Hacienda Pública, Contralor General de la República, y un representante de los Empleados y Obreros Nacionales, designado por el Presidente de la República. El Director General de la Caja es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y no tiene período determinado. (21)

Los riesgos asumidos por la Caja Nacional de Previsión Social, son los siguientes : 1) Enfermedad no profesional y maternidad; 2) Enfermedad profesional y-

(21) Camacho Henríquez G.: Derecho de la Seguridad Social, - Bogotá, 1962, pág. 224.

accidentes de trabajo; 3) Invalidez, Vejez y Muerte, y; 4) Cesantía. y paga sus prestaciones a través de la Caja de Auxilios de los Handes Postal y Telegráfico; 5) Caja de Invalidez de Retiro de las Fuerzas Armadas. Son asegurados a la Caja Nacional de Previsión Social, los trabajadores: 1) El de todos los Ministerios, excepto Comunicaciones y Guerra; 2) El de los Departamentos Administrativos, entre los cuales se encuentran la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Estadística, el Departamento Administrativo de Seguridad, el Departamento Administrativo de Planeación, y el Departamento de Servicio Civil; 3) Los de los Institutos de Crédito Territorial, el Agustín Codazzi, el Caro y Cuervo, el Zooprofiláctico Colombiano y el de Asuntos Nucleares; 4) Los de la Contraloría General de la República; 5) Los trabajadores de las Notarías y de las Oficinas de Registro; 6) Los de la Universidad Pedagógica Nacional; 7) Los de la Empresa Colombiana de Aeródromos, y; 8) Los propios empleados de la Caja Nacional de Previsión Social.

La financiación de la Caja se realiza por medio del aporte efectuado por los asegurados, consistente en la cuota de afiliación equivalente a una tercera parte (1/3) del primer sueldo mensual y una tercera parte (1/3) de los aumentos que sobre este se realicen y por cuotas fijas equivalentes al cinco por ciento (5%) del sueldo mensual, también existe el aporte estatal quien contribuye en su doble condición de Estado y Empleador y que debe ser el tres por ciento (3%) del presupuesto nacional, prescripción que no se ha cumplido.

Algunas entidades públicas e institutos descentralizados tienen organizado el sistema de prestaciones a sus trabajadores en Cajas Propias, entre las cuales podemos citar las siguientes: a) El Ministerio de Comuni-

caciones y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecomunicaciones reconocen y pagan sus prestaciones a través de la Caja de Auxilios de los Ramos Postal y Telegráfico; b) Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares; c) Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas de Policía; Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria. Ley, por desgracia, se encuentran y en la actualidad se encuentran múltiples problemas que al Gobierno. Existen algunas Entidades de Derecho Público o Establecimientos Públicos que han organizado en forma independiente y propia sus propias cajas para reconocer y pagar todas los derechos y prestaciones a que tienen sus trabajadores como empleados públicos u oficiales, como es el caso de la Universidad de Nariño y de muchas otras entidades en panorama nacional. En la mayoría de los Municipios, especialmente en las capitales de Departamentos como Bogotá, Barranquilla, Medellín, Manizales, Armenia, Cali, Pasto, etc. así como en los Departamentos, existen algunas Cajas de Previsión Social Municipales o Departamentales, para atender los riesgos de sus empleados y obreros.

EL INSTITUTO COLOMBIANO DE SEGUROS SOCIALES COMO PARTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.- por las múltiples necesidades, solo se inició su aplicación con el de 1946. 1) CREACION.- La Ley 90 de 1946 es el estatuto orgánico del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, cuyo proyecto fué presentado a la consideración del Congreso por el entonces Ministro del Trabajo, Dr. Adán Arriaga Andrade en la primera administración del Presidente Alberto Lleras Camargo. Se convirtió en mandato de la República en el año de 1946 cuando el entonces Presidente de la República Dr. Mariano Ospina Pérez la sancionó, después que su Ministro de Trabajo Dr. Blas Herrera Anzoátegui, libró una de las batallas

llas parlamentarias más extraordinarias para ponerlo a funcionar. Es a los dos últimos funcionarios nombrados a quienes mucho les debe el Seguro Social, a través de toda su historia.

En las reuniones del Instituto de Seguros Sociales, Sinembargo, para la aprobación y posterior aplicación de ésta Ley, por desgracia, se encontraron e inclusive en la actualidad se encuentran múltiples problemas que el Gobierno debió y debe sortear. La industria nacional reaccionó fuerte y poderosamente contra el Seguro Social Obligatorio, aduciendo que eran nuevas cargas impositivas que se le creaban. En la actualidad el mismo problema existe en las regiones del país donde se establece por primera vez el Instituto. Los médicos, también se opusieron, alegando que se socializaba la medicina, que iban a perder la manera de seguir ejerciendo su profesión con clientela propia libre de toda influencia del Estado. Algunos trabajadores y sindicatos, fenómeno que también se presenta en la actualidad en las nuevas regiones incorporadas, se opusieron y combatieron el Seguro Social por las cuotas mensuales que les imponía sin tener en cuenta el espíritu de solidaridad de esta Ley y los beneficios que les traería.

Desafortunadamente esta Ley no obstante que enuncia todos los riesgos que debe cubrir una verdadera Seguridad Social Integral, por las múltiples oposiciones presentadas, solo se inició su aplicación cubriendo dos riesgos: el de Enfermedad Común y el de Maternidad, que son los más difíciles de cubrir, los más costosos y que producen mayores inconformidades, lo que trajo como secuela una estancamiento del Instituto Colombiano de Seguros Sociales. Para reafirmar lo expresado, vemos que solo en el mes de julio de 1.965 entra a regir el Seguro Social obligatorio de Enfermedad Profesional y Accidentes de Trabajo, y únicamente a partir del 1 de enero de 1967 por disposición expresa del Decreto 3041 de diciembre 19 de 1966 se pone en vigencia en todo -

el Territorio Nacional el seguro que cubre los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte.

En los comienzos del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, encontramos el Decreto No. 2351 de julio 13 de 1948 que reformó la Ley 90 de 1946, y que es de suma importancia por los principios consagrados y a los cuales no se les ha dado cabal cumplimiento. Por éste hecho y como referencia para el último capítulo del presente trabajo, transcribo en forma sintética las normas más interesantes del Decreto en referencia, que son los siguientes: 1) Prohibición de establecer Cajas Seccionales si los asegurados campesinos no constituyen desde un principio proporción importante sobre los asegurados urbanos; 2) Establecimiento de la cuota del Estado como no inferior a la mitad de la cuota patronal, y ésta última igual al doble de la del asegurado; 3) Reglamentación del subsidio en dinero por Maternidad o Enfermedad no Profesional equivalente hasta ciento ochenta (180) días de incapacidad comprobada, en la siguiente forma: las dos terceras (2/3) partes del sueldo en los primeros ciento veinte (120) días y la mitad por el tiempo restante.

2) FUNCIONES Y FACULTADES.- Múltiples son las funciones del Instituto Colombiano de Seguros Sociales determinadas en su estatuto orgánico, las cuales se encuentran determinadas en la Ley 90/46, y enunciaremos en la siguiente forma:

a) Planear, dirigir y controlar en el orden técnico, el conjunto de los ramos de los Seguros Sociales Obligatorios.

b) Elaborar y modificar sus propios estatutos y los reglamentos generales de los Seguros Sociales.

todos los seguros deben unificarse o centralizarse, o sea, hacerse a escala nacional y no regional. Pero entre nosotros rige un sistema diferente. El Instituto administrará los tres ramos del seguro que comprende los siete riesgos, a través de sus Oficinas Locales, excepto en territorios sometidos a la jurisdicción de una Caja Seccional de Seguros (Valle, Antioquia, Quindío), don la función de administración del seguro corresponde a estas Cajas.

De acuerdo con el artículo 103 de la Ley 90 de 1946, que modifica el artículo 103 de la Ley 100 de 1934, las Cajas de Compensación destinadas a atender los subsidios (art. 10) Vigilancia y control de los Seguros. A este respecto se debe entender que el Instituto no solo vigilará, sino que a su vez debe ser vigilado. Concretamente la vigilancia que ejerce el Instituto sobre las Oficinas Locales, a través del Departamento Administrativo de Oficinas Locales y sobre las Cajas Seccionales de Seguros Sociales, función que debe desarrollar el Director General.

El otro aspecto de la vigilancia del Instituto Colombiano de Seguros Sociales se dirige a los particulares, patronos y trabajadores, sujetos al régimen de seguros, por el incumplimiento de sus obligaciones. Para estos efectos está facultado para imponer multas y sanciones. De aquí surge el fundamento de la Inspectoría que el Instituto debe ejercer sobre patronos y trabajadores.

i) Facultad de organizar los seguros facultativos, que es una de las finalidades importantes del Instituto, pero que hasta la presente fecha no la ha usado. Estos seguros facultativos, implicarían el aseguramiento voluntario de quienes no son llamados a afiliarse obligatoriamente.

j) Organizar seguros adicionales. Estos seguros, dice la Ley 90 de 1946 art. 9 numeral 7o. tienen por objeto reconocer a los asegurados obligatorios y a

los miembros de sus familias que dependan exclusivamente de ellos prestaciones más favorables que las determinadas en la presente Ley, o sea, que el Instituto en sus reglamentos, deba procurar mejorar esas prestaciones.

k) Organizar y dirigir Cajas de Compensación para atender los subsidios familiares. Esta idea se encuentra consagrada en el estatuto orgánico del ICSS, que decía textualmente "... Las Cajas de Compensación destinadas a atender los subsidios familiares que algunos patronos decidan asumir en beneficio de los asegurados obligatorios que lleguen a establecerse por ley especial o en la convenciones colectivas del trabajo." (Art. 9 Ley 90/46).

1) Reglamentar su propia organización funcionamiento de acuerdo con la Ley, expidiendo sus estatutos o reformandolos en cualquier tiempo, con la aprobación del Presidente de la República.

3) ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

El estudio de la organización administrativa del Instituto Colombiano de Seguros Sociales nos lleva al análisis del territorio en que ofrece jurisdicción, de las diversas estructuras que lo integran y al de los funcionarios que ejercen en los diversos paises las labores administrativas.

En cuanto al territorio, es de conocimiento que el Instituto tiene jurisdicción nacional que la realiza a través de las Cajas Seccionales u Oficinas Locales, que pueden comprender el territorio de uno o varios Municipios sin que importe que pertenezcan o nó a un mismo Departamento, según la división política de la República.

La Dirección Administrativa, financiera y técnica del I.C.S.S. está a cargo de un Consejo Di-

rectivo y de un Director General. Se compone el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, además, de tres grandes divisiones: la médica, la técnica y la administrativa, comprendiendo cada una varios Departamentos, los que a su vez se subdividen en secciones.

El Consejo Directivo del Instituto, es la suprema autoridad junto con el Director General, ya que como dijimos a ellos corresponde la dirección administrativa, técnica y financiera de la entidad en referencia.

El Consejo Directivo está integrado por seis miembros, en la siguiente forma: El Ministro de Salud Pública o su Delegado, el Ministro del Trabajo y Seguridad Social o su Delegado, un Delegado del Presidente de la República, un Representante de los Trabajadores, y un Representante de los Patrones y un Representante del Cuerpo Médico.

Los Miembros del Consejo Directivo no gubernamentales, tendrán suplentes personales y son escogidos por el presidente de la República de ternas que presentan las entidades siguientes: a) Para el Representante de los Trabajadores la Confederación de Trabajadores Colombianos y la Unión de Trabajadores Colombianos; b) Para el Representante de los patrones la Asociación Nacional de Industriales, la Federación Nacional de Comerciantes y la Sociedad de Agricultores de Colombia; c) Para el Representante del Cuerpo Médico la Federación Médica Colombiana y la Asociación Nacional de Médicos.

El período del Consejo Directivo es de dos años contados a partir del 10. de enero de 1961, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 30. del Decreto Ley 1695 de 1960.

Seccionales, así como también de las oficinas locales del Instituto se rige por un reglamento especial adoptado por Acuerdo No. 106 del Consejo Directivo, aprobado por Decreto No. 2689 de 1969.

4) ORGANIZACION FINANCIERA. - El -

Instituto Colombiano de Seguros Sociales, adoptó como reglamento general el sistema de contribución tripartito. El artículo 16 de la Ley 90 de 1946, que fué reemplazado por el artículo 20 del Decreto Ley 3850 de 1946, a éste respecto establece: "Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones en especie y en dinero correspondiente a los seguros obligatorios y los gastos generales de los mismos serán obtenidos salvo en los casos expresamente exceptuados, por el sistema de triple contribución forzosa de los asegurados, de los patronos y del Estado. Cuando a éste último le corresponda contribuir, su cuota no será inferior a la mitad de la cuota del patrono".

Es claro que cuando la Nación, los Departamentos, los Municipios y los Institutos o Empresas descentralizadas oficiales tengan que contribuir como patronos, lo harán sin perjuicio de la contribución que al Estado-taviere que hacer en su condición de patrono.

Por creerlo de interés resumo el artículo 16 de la Ley 90 de 1946, cuya idea es la siguiente y a la cual no se le ha dado cumplimiento en ninguna de las etapas del Instituto: "El Estado está facultado para contribuir con una parte de la cuota patronal cuando se trate de empresas agrícolas o mineras exploradoras de metales preciosos cuyo capital no exceda de \$125.000.00, o en todo caso tratándose de empresas con un capital que no exceda de \$ 30.000.00. Esta contribución será fijada entre el 10% y el 40% de la cuota patronal, previa consulta con el Instituto y mediante decreto a

jecutivo. También puede contribuir hasta con la mitad del aporte que corresponda al asegurado cuando éste tenga más de cuatro personas a su cargo de las obligadas a alimentar de acuerdo a las prescripciones del Código Civil".

Pero la contribución tripartita que acabamos de señalar, tiene las siguientes excepciones: - I) Solo cotiza el patrono: a) Para el seguro que cubre los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (art. 39 Decreto 3169 de 1964); b) Para los trabajadores a domicilio y a los ayudantes de estos (art. 19 Ley 90/46) y c) Para los aprendices, cuando su remuneración corresponda a la primera categoría de salarios (art. 22 Ley 90 de 1946); - II) Contribuye el Estado, en forma unilateral: a) en el caso de los trabajadores independientes, ya que ellos carecen de empleador, con el equivalente de las cuotas patronales que habrían de corresponder a estos, y b) Con la cotización íntegra de los asegurados obligatorios, mientras presten el servicio militar (art. 23 Ley 90 de 1946); III) Contribuyen o cotizan en forma unilateral los particulares: a) Cuando se tratan de asegurados facultativos y b) Los asegurados obligatorios que gozan de una pensión deben contribuir con cuotas sobre el monto de suspensiones para el seguro de enfermedad profesional y maternidad.

Es fundamental que el Estado cumpla con la ley y los reglamentos del Instituto Colombiano de Seguros Sociales en materia de contribuciones, ya que sin este cumplimiento no podría financiarse adecuadamente. Uno de los grandes tropiezos del Instituto y demás entidades de Previsión Social, consiste en el no pago oportuno o simplemente en el no pago de las cuotas del Estado, lo que trae como secuela el raquitismo económico de estas Instituciones cuyo común denominador es el déficit crónico de sus arcas ante lo cual se ven imposibilitadas para cumplir a cabalidad su obje

tivo primordial. que se decretan en la presente ley.

El Estado, además de las cotizaciones que puedan corresponderle como patrono, aportará también a los fondos del Instituto Colombiano de Seguros Sociales el producto de las siguientes rentas especiales, que se encuentran determinadas en el art. 29 de la Ley 90 de 1946.

a) Los auxilios especiales que lleguen a ser incluidos en las leyes de apropiaciones con destino al Instituto, a las Cajas Seccionales o a ciertas modalidades de los Seguros Sociales.

b) Toda partida liquidada en los presupuestos nacionales para sueldos o salarios de los asegurados que no fuere aplicada a su destinación original, por cualquier motivo.

c) Las sumas procedentes de las multas que se impongan con arreglo a la presente Ley, así como las que provengan de cualquier infracción a la legislación del trabajo.

d) El producto de las ventas de los bienes muebles nacionales que se liciten por deterioro, antigüedad o inutilidad para el servicio.

e) El valor que corresponda al Fisco Nacional por concepto de bienes ocultos, vacantes o montreños, de herencias yacentes o tenoros.

f) El veinte por ciento (20%) del impuesto de sucesiones y donaciones.

g) El veinte por ciento (20%) de

los nuevos impuestos que se decreten en la presente legislatura. Las de escritorio y demás alcances necesarios para su cumplimiento, y 3) Exención del pago de los Fletes en los envíos de los transportes del Estado por:

h) El valor de todas las multas-impuestas por las Juntas de Control de Precios.

Por lo dispuesto en el art. 30 de la Ley 90 de 1946, son también recursos del Instituto Colombiano de Seguros Sociales y de las Cajas Seccionales de esta Entidad, en la proporción y por los medios de recaudo que señale los reglamentos, los siguientes: 1) Las donaciones, herencias, legados y subvenciones que favorezcan al Instituto o a las Cajas; 2) Todas las sumas que se encuentren depositadas ante las autoridades de la rama jurisdiccional por concepto de las cauciones, y que no hayan sido reclamadas por las personas a quien pertenezcan, dentro del término de un año, contado a partir de la fecha en que pueda ser reclamada su devolución; 3) El valor de todos los depósitos bancarios, a la orden o en cuenta corriente, menores de \$ 10.00 que no sean retirados después de un año; 4) El valor de todas las multas y descuentos disciplinarios que los patronos impongan o hagan efectivos a sus trabajadores asegurados; 5) El valor de todas las prestaciones en dinero que no hayan sido reclamadas o cobradas dentro de los términos establecidos para tal efecto y de acuerdo a cada seguro.

Según el art. 31 de la Ley 90 de 1946, el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, goza de las siguientes franquicias y exenciones; a) Franquicia postal y telegráfica en el territorio de la República; b) Exención de todo impuesto o contribución de carácter nacional, departamental, municipal, de todas las operaciones y contratos relacionados con el seguro social; c) Exención de derechos aduaneros y demás gravámenes fiscales para la importación de mobiliarios, materiales de construcción, maquinarias, instrumen-

tos de cirugía, implementos hospitalarios, drogas, papelería, útiles de escritorio y demás elementos necesarios para su servicio, y; d) Exención del pago de los fletes en las empresas de transportes del Estado para los elementos necesarios para el Instituto.

Para poder computar las cotizaciones que corresponden a los asegurados, la Ley orgánica del Instituto, ordena agruparlos en categorías de salarios, según las remuneraciones, asignando a cada categoría un salario de base. De esto se deduce que si la remuneración del trabajador excede la cuantía del salario de base, del respectivo grupo o categoría de salarios o es inferior, no se tomarán en cuenta las diferencias que puedan existir, para efectos de contribuir ni para el pago de las prestaciones en dinero que se liquiden también sobre el salario de base. (art. 20 Ley 90/46)

De acuerdo al art. 21 de la Ley 90 de 1946, el patrono está obligado a entregar la totalidad de las cotizaciones, es decir, tanto su propio aporte como el de sus trabajadores y para ese efecto está facultado para retener la parte del salario correspondiente a la cotización con que deben contribuir sus trabajadores. Una vez agotado el trámite anterior, si el patrono no cumple con la obligación de pagar su cuota y la de sus trabajadores al Instituto, ésta podrá cobrarlas por la vía ejecutiva.

El Decreto Ley 2324 de 1948 en su art. 8o. concretó de una manera precisa lo que se ha denominado Fondo de Solidaridad que tiene por finalidad cubrir obligaciones o erogaciones que no puedan ser atendidas individualmente por el Instituto o por las Cajas Seccionales o excedan la capacidad financiera de cada una de tales entidades por causa de insuficiencia eventual en los ingresos y para atender circunstancias de carácter extraordinario o de fuerza ma-

tos de cirugía, implementos hospitalarios, drogas, papelería, útiles de escritorio y demás elementos necesarios para su servicio, y; d) Exención del pago de los fletes en las empresas de transportes del Estado para los elementos necesarios para el Instituto.

Es obligatorio para el Instituto

Para poder computar las cotizaciones que corresponden a los asegurados, la Ley orgánica del Instituto, ordena agruparlos en categorías de salarios, según las remuneraciones, asignando a cada categoría un salario de base. De esto se deduce que si la remuneración del trabajador excede la cuantía del salario de base, del respectivo grupo o categoría de salarios o es inferior, no se tomarán en cuenta las diferencias que pueden existir, para efectos de contribuir ni para el pago de las prestaciones en dinero que se liquiden también sobre el salario de base. (art. 20 Ley 90/46)

De acuerdo al art. 21 de la Ley 90 de 1946, el patrono está obligado a entregar la totalidad de las cotizaciones, es decir, tanto su propio aporte como el de sus trabajadoras y para ese efecto está facultado para retener la parte del salario correspondiente a la cotización con que deben contribuir sus trabajadores. Una vez agotado el trámite anterior, si el patrono no cumple con la obligación de pagar su cuota y la de sus trabajadoras al Instituto, éste podrá cobrarlas por la vía ejecutiva.

El Decreto Ley 2324 de 1948 en su art. 8o. concretó de una manera precisa lo que se ha denominado Fondo de Solidaridad que tiene por finalidad cubrir obligaciones o erogaciones que no puedan ser atendidas individualmente por el Instituto o por las Cajas Seccionales o excedan la capacidad financiera de cada una de tales entidades por causa de insuficiencia eventual en los ingresos y para atender circunstancias de carácter extraordinario o de fuerza ma-

por, tales como crisis económicas, catástrofes, epidemias, -- guerras o conmociones que den lugar, por su extensión y el número de personas afectadas, a erogaciones susceptibles de causar el desequilibrio financiero de las respectivas entidades.

Es obligatorio para el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y para las Cajas Seccionales, -- como también, para las Oficinas Locales, elaborar anualmente presupuestos de ingresos y egresos. Para tal efecto corresponde al Instituto, dictar las normas sobre preparación, elaboración y control presupuestales, anotando que solo se puede -- destinar el 10% del acervo total de los ingresos presupuestales para gastos de administración.

Por último encontramos un aspecto importante en éste aparte de la organización financiera, -- que es el de inversiones.

El art. 70 de la Ley 90 de 1946, faculta al Instituto para hacer inversiones, de acuerdo al reglamento de inversiones y planes generales en la materia, en: 1) Adquisición, construcción o financiación de clínicas quirúrgicas, de maternidad, salas cunas, sanatorios, hospitales, puestos de socorro, dispensarios, laboratorios y demás edificios necesarios para los fines del I.C.S.S.; 2) Adquisición, -- construcción y sostenimiento de colonias obreras, campos de -- reposo e institutos de reeducación profesional para inválidos y lesionados; 3) Financiación de urbanizaciones populares; 4) Creación de cajas de préstamos; 5) Fundación de Institutos de orientación profesional

5) RIESGOS QUE CUBRE.-- Antes de iniciar el estudio concreto de éste título, creemos de importancia tratar del concepto de riesgo. Ante todo es necesario anotar que el concepto de riesgo se vincula al concepto de su

lario, ya sea por no tenerlo, o por resultar insuficiente o por perderlo. Además, no todos los riesgos traen daños de igual magnitud al realizarse y no son desgraciados por todos sus aspectos, ya que no es lo mismo un período de una enfermedad sin consecuencias, que un accidente de trabajo que traiga como consecuencia una invalidez permanente total. La maternidad aunque incapacita para obtener un salario durante un determinado tiempo, significa felicidad y satisfacción para la madre. De estas consideraciones podemos decir que el riesgo es un hecho futuro o simplemente posible, cuya realización se traduce en la pérdida o disminución total o parcial de la capacidad del trabajador de ganar un salario.

En el derecho Colombiano del Trabajo los riesgos de la vida social, han sido clasificados en cuatro grandes grupos que se subdividen a la vez así :

- 1) Riesgos propiamente laborales :
 - a) Accidentes de trabajo.
 - b) Enfermedad Profesional.
- 2) Riesgos biológicos :
 - a) Enfermedades y accidentes no profesionales.
 - b) Maternidad.
 - c) Invalidez no profesional.
 - d) Vejez.
 - e) Muerte.
- 3) Riesgo familiar :
 - a) Aumento del número de hijos sin entradas suficientes.
- 4) Riesgos económicos-sociales :
 - a) Pérdida de empleo, o falta de trabajo.
 - b) Salario insuficiente.

c) Falta de conocimiento personal. (22)

De la anterior clasificación vemos que los riesgos típicamente laborales son la enfermedad profesional y los accidentes de trabajo, porque ellos provienen del trabajo a diferencia de los otros que afectan al ser humano con independencia de su condición de trabajador. En efecto, la maternidad afecta a la mujer trabajadora como a la que no lo es, la muerte acasaca al ser humano, sea o no trabajador. Hemos fijado nuestra atención en éste primer grupo de riesgos, porque fueron los primeros de que se ocupó la Seguridad Social en su período de formación y por lo tanto los primeros riesgos que produjeron la intervención legislativa para indemnizar o reparar sus consecuencias, como vimos en el capítulo de historia.

Puede decirse de que en el fondo el riesgo es uno solo, el de la pérdida o disminución de la capacidad de ganancia de una persona, y con ella del salario o sustento y así podría hablarse de riesgo único. En la práctica no se ha aceptado esta posición y se acostumbra a estudiar y tratar los riesgos por clases y grupos.

El art. 10 de la Ley 90 de 1946, estatuto orgánico del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, estableció el Seguro Social Obligatorio de los trabajadores, contra los siguientes riesgos: I) Enfermedad no profesional; II) Enfermedad Profesional; III) Accidentes de trabajo; IV) Maternidad; V) Invalidez; VI) Vejez, y; VII) Muerta.

Estos riesgos a su vez se encuen

(22) Camacho Henríquez G.: Derecho de la Seguridad Social, Bogotá, 1962, pág. 11.

tran clasificados en tres grupos, en la siguiente forma; I) - Enfermedad no profesional y maternidad; II) Accidentes de trabajo y enfermedad profesional, y; III) Invalidez, vejez y muerte.

1) La Ley 90 de 1948 en su art. -

Se dice "Serán asegurados por el régimen de Seguro Social Obligatorio todos los ind. El primer grupo tiene por finalidad procurar a los trabajadores la asistencia médica necesaria para salvaguardar su salud, y en consecuencia, conservar su capacidad de trabajo y ganancia. Además, otorgar algunas prestaciones médicas a la cónyuge o compañera e hijos del trabajador.

Como puede observarse la Ley 114

está en el Seguro Social Obligatorio a los trabajadores dependientes, puesto que la Ley El segundo grupo protege contra las contingencias de su empleo, le da asistencia médica necesaria cuando ellas se presentan, para buscar su recuperación completa, su rehabilitación o readaptación, asegurando los medios de vida en caso de indemnizaciones para el trabajador o sus familiares.

El tercer grupo ampara a los asegurados mediante pensiones de invalidez o vejez, en forma que les permita subvenir a sus necesidades y a las de su familia y de pensiones para los sobrevivientes, en caso de fallecimiento del asegurado o pensionado.

6) ASEGURADOS Y BENEFICIARIOS. - -

Este título del presente capítulo hace referencia al campo de aplicación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, respecto a las personas que son asegurados obligatorios facultativos, quienes se encuentran excluidos del mismo, y quienes son beneficiarios.

Quiénes están obligados a asegurarse al Seguro Social? Como regla general se puede contestar que todos los trabajadores dependientes de particulares. Para

concretar más la respuesta podemos decir que los siguientes-trabajadores son asegurados obligatorios del Seguro Social:

Instituto. (art. 4o. Ley 90 de 1946)

1) La Ley 90 de 1946 en su art.-2o. dice " Serán asegurados por el régimen de Seguro Social-Obligatorio, todos los individuos, nacionales y extranjeros, que presten sus servicios a otra persona en virtud de un contrato expreso o presunto, de trabajo o aprendizaje, inclusive los trabajadores a domicilio y los del servicio doméstico

Como puede observarse la ley llamada al Seguro Social Obligatorio a los trabajadores dependientes, puesto que la dependencia continuada la suponen tanto el contrato de trabajo como el de aprendizaje. La aclaración que hace el artículo sobre los trabajadores a domicilio de acuerdo a la legislación y doctrina actuales sale sobrando, debemos anotar, además, que respecto a los trabajadores del servicio doméstico, hasta la presente fecha no se los ha considerado como asegurados obligatorios sino simplemente facultativos, en los distintos reglamentos del Instituto.

2) Los trabajadores particulares que para este efecto están asimilados a trabajadores particulares, sin que por esta razón pierdan su carácter de tales para otros efectos. Estos son los empleados y obreros que prestan su servicio mediante un contrato de trabajo a la Nación, los Departamentos y Municipios, en: a) Construcción y conservación de obras públicas; b) En las empresas o instituciones comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, o forestales, que aquellas entidades explotan directamente o indirectamente o de las cuales sea accionistas o copartícipes; c) Los trabajadores que presten servicios a entidades o empresas de derecho público o descentralizadas, cuando no estén excluidos por disposición legal expresa. (art. 3o. Ley 90 de 1946).

3) Los Médicos y demás personal científico, que de manera continua presten sus servicios al Instituto. (art. 4o. Ley 90 de 1946)

4) Los trabajadores afiliados a las instituciones de previsión social actualmente existentes en el caso de que concurren las circunstancias previstas en el inciso 2o. del artículo 82 de la Ley 90 de 1946. (# 4 art. 2o. Decreto 2690/60).

a) El cónyuge, los padres y los hijos menores de ambos sexos.
Según la Ley 90 de 1946 art. 7o.- el Seguro Social será facultativo para las siguientes personas:

1) Trabajadores independientes -- con ingreso normal no mayor de \$ 2.400.00 anuales, y que no tengan un patrimonio mayor de \$ 15.000.00.

2) Trabajadores independientes -- que tengan dos o más personas que dependan de ellos para su subsistencia y vivan bajo su mismo techo, siempre que sus ingresos normales no excedan de \$ 4.800.00 anuales y que su patrimonio no pase de \$ 30.000.00.

3) Los trabajadores que habiendo estado sujetos al Seguro Social Obligatorio dejen de estarlo por cualquier circunstancia.

4) Para los trabajadores independientes de pequeños ingresos (\$ 1.800.00 anuales), mientras el seguro los recibe como obligatorios.

5) Para los miembros de la familia del asegurado que dependan exclusivamente de él para su subsistencia y vivan bajo su mismo techo.

6) Para las personas exceptuadas del Seguro Social Obligatorio, de que trata el Art. 6o. de la Ley 90.

Las personas que se encuentran exceptuadas de afiliarse al régimen del Seguro Social Obligatorio, y que se encuentran determinadas en el Art. 6o. de la disposición citada son las siguientes:

a) El cónyuge, los padres y los hijos menores de catorce años del patrono, aunque figuren como asalariados de éste.

b) Los demás miembros de la familia del patrono, dentro del cuarto grado civil de consanguinidad y segundo de afinidad, que presten sus servicios exclusivamente por cuenta del patrono y vivan bajo su mismo techo.

c) Los empleados y obreros afiliados a otra institución de previsión, en la que gocen de mayores beneficios a los reconocidos por el Instituto.

d) Los gerentes y apoderados generales, por su condición de representantes del patrono, aunque se hallen ligados por contratos de trabajo, siempre que sean aportantes de la sociedad de que dependen y ésta sea distinta de la anónima.

e) Los trabajadores cuyo número de jornadas sea inferior a noventa días.

f) Los que se ocupan de labores agrícolas temporales, como los de siembra, cosecha y demás similares, siempre que por otro concepto distinto no estén sujetos al seguro obligatorio.

hasta un (1) año después del nacimiento, un exilio de
g) Las personas que ejecuten labores ocasionales extraños a la empresa o actividad del patrono.

h) Los trabajadores que al inscribir por primera vez al I.C.S.S., hayan cumplido sesenta (60) años de edad, no quedarán protegidos contra los riesgos de invalidez y muerte de origen no profesional, ni contra el riesgo de vejez y por lo tanto no estarán sujetos a cotización por estos conceptos.

i) Los extranjeros que hayan venido o vengán al país en virtud de un contrato de duración fija no mayor de un (1) año mientras esté vigente el contrato inicial, y los que por depender de empresas subsidiarias o filiales de empresas extranjeras que cubran varios países estén sujetos a ser trasladados al exterior en cualquier tiempo, siempre que dichas organizaciones los tengan protegidos con algún régimen de seguro por los mismos riesgos. Esto se entendió únicamente al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

Tenemos por último los beneficiarios que son la esposa o compañera y los hijos de los asegurados, a quienes el Instituto Colombiano de Seguros Sociales extiende sus servicios, a condición de que dependan exclusivamente del asegurado, determinados así:

1) La esposa o compañera del trabajador, ésta última con el lleno de ciertos requisitos, tienen derecho a la asistencia médica-obstétrica en los nueve meses anteriores al parto.

2) Los hijos de los asegurados, sin distinción de ninguna especie, tienen derecho a recibir

hasta un (1) año después del nacimiento, un auxilio de asistencia en especie y la necesaria atención médica, quirúrgica, hospitalaria y farmacéutica.

7) PRESTACIONES.-- Este título lo estudiaremos de acuerdo a las prestaciones que otorga el Instituto por cada grupo de riesgos, dividiéndolo en prestaciones por el seguro de Enfermedad no Profesional y Maternidad, prestaciones por el seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y según la clase de incapacidad permanente y prestaciones por el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

Es necesario aclarar que las prestaciones que suministra el Instituto pueden clasificarse de diversas maneras. En cuanto a sus finalidades pueden ser: preventivas (como las de higiene y seguridad en el trabajo), reparadoras y rehabilitadoras. En cuanto a su forma, pueden ser en dinero, en forma de subsidio o de pensión y en especie como drogas, y asistenciales, consistentes en el suministro de servicios médicos y hospitalarios.

Las prestaciones que otorga el Instituto en caso de Enfermedad no Profesional, se determinan en la siguiente manera :

En especie; la necesaria asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, odontológica y los servicios afines.

En dinero: las dos terceras partes del salario de base, mientras dura la incapacidad a partir del cuarto día de la misma y hasta por un máximo de 180 días.

Prestaciones por Maternidad :

capital equivalente a tres En especie: la indispensable asistencia médica obstétrica durante el período de embarazo, parto y puerperio. En caso de que la incapacidad sea temporal el 80% se pagará en En dinero: el salario de base durante las cuatro (4) semanas anteriores al parto y las cuatro (4) semanas que le siguen, a condición de que no efectúe ningún trabajo remunerado durante estos períodos. (23) Pensión vitalicia para la viuda y los hijos no mayores de 18 años del pensionado fallecido.

Los Trabajadores afiliados al Instituto contra los riesgos de Accidentes de trabajo y enfermedad Profesional, tienen derecho a las siguientes prestaciones:

En especie: asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, suministro de medicamentos y medios terapéuticos que se requieran. Provisión reparación y renovación de aparatos de prótesis y ortopedia.

En dinero: a un subsidio diario del 100% del salario de base en caso de incapacidad temporal y mientras no se declare permanente hasta por ciento ochenta días, y si la incapacidad se prolonga, continuará recibiendo subsidio desde el séptimo mes a razón de las dos terceras partes del salario de base hasta que desaparezca la incapacidad o se le declare permanente.

Prestaciones por incapacidad permanente parcial:

En dinero: una indemnización en

(23) I.C.S.S.: Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Enfermedad no Profesional y Maternidad, Bogotá-1960, pág. 4.

capital equivalente a tres (3) anualidades de la pensión que hubiere correspondido en caso de incapacidad permanente total cuando la incapacidad causa una disminución del 5% al 20% de la capacidad de trabajo. En caso de que la incapacidad sea superior al 20%, se pagará una pensión mensual de invalidez, determinada de acuerdo a la tabla de valuación de incapacidades. Si el pensionado fallece, un auxilio funerario, equivalente a una mensualidad sin ser inferior a \$ 420.00, pensión vitalicia para la viuda y los hijos no mayores de 18 años del pensionado fallecido. Los menores de 18 años, a falta de otros, la pensión corresponderá parcialmente a los ascendientes.

Prestaciones por incapacidad per-

manente total :

En especie: Prestaciones médicas, quirúrgicas, hospitalarias y farmacéuticas, mientras dure la invalidez para enfermedad común y maternidad, y tratamiento de rehabilitación, readaptación y reeducación profesional. En dinero: mientras subsiste la incapacidad, pensión mensual equivalente al 60% del salario mensual de base, más incrementos para la cónyugue y los hijos. En caso de muerte auxilio para gastos funerarios por una cantidad igual a una mensualidad de la pensión del de cujus y pensión vitalicia para la viuda y los hijos menores de 18 años. A falta de cónyugue e hijos, la pensión corresponderá parcialmente a los ascendientes.

Prestaciones por incapacidad per-

manente absoluta :

En especie: tratamiento para rehabilitación, reeducación y readaptación profesional y prestaciones médicas, quirúrgicas, hospitalarias y farmacéuticas pa

ra enfermedad no profesional y maternidad, mientras dure la invalidez. En dinero: pensión mensual de invalidez igual al 70% del salario mensual de base, incrementada en razón de la cónyugue y los hijos, durante el tiempo que subsista la incapacidad. En caso de fallecimiento del pensionado auxilio para gastos funerarios, equivalente a una mensualidad de la pensión del fallecido y pensión de sobrevivientes para la viuda y los hijos menores de 18 años. A falta de éstos, la pensión corresponderá parcialmente a los ascendientes.

En especie: prestaciones médicas quirúrgicas, farmacéuticas, Prestaciones por incapacidad permanente máxima o gran invalidez :

En especie: prestaciones médicas quirúrgicas, farmacéuticas y hospitalarias para enfermedad no profesional, maternidad, mientras dure la invalidez y tratamiento de rehabilitación, readucción y readaptación profesional.

En dinero: pensión mensual de invalidez igual al 85% del salario mensual de base, más incrementos por el cónyugue y los hijos. En caso de muerte del pensionado, lo equivalente a una mensualidad de la pensión, para gastos funerarios y pensión de sobrevivientes para la viuda y los hijos menores de 18 años. A falta de estos la pensión corresponderá a los ascendientes. (24)

Respecto al seguro que cubre los

(24) I.C.S.S., Decretos 3169 y 3170 de 1964, Bogotá, Págs. 4, 5, 6, y 3, 5.

riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte, el más nuevo en cuanto a su aplicación, pues, solo empezó a regir desde el 10. de enero de 1967, sus prestaciones no son comunes para todos los asegurados, las que se dividen en ordinarias o generales y reducidas o temporales mientras tiene vigencia el régimen-especial de transición. Bajo este doble aspecto especificaremos las prestaciones a que tienen derecho los asegurados por los seguros de I.V.M.

Prestaciones ordinarias por invalidez no Profesional y Vejes :

En especie: prestaciones médicas quirúrgicas, farmacéuticas, hospitalarias por enfermedad no profesional y maternidad.

En dinero: I) Pensión mensual de invalidez o vejes, cuya cuantía se determina, así: a) Montobase igual al 45% del salario mensual de base; b) Con aumentos equivalentes a 1.2% del salario mensual de base, por cada 50 semanas de cotización posteriores a las primeras 500 semanas cotizadas; c) Con incrementos del 7% sobre la pensión mínima por cada uno de los hijos no mayores de 16 años, o de 18 si son estudiantes, o hijos inválidos de cualquier edad; d) Incrementos del 14% sobre la pensión mínima por el cónyuge del beneficiario. En caso de que se configure una gran invalidez, la cuantía básica se eleva al 55% del salario mensual de base. II) Auxilio para gastos funerarios, equivalente a una mensualidad de la pensión del fallecido. III) Pensión de sobrevivientes para el viudo o viuda e hijos del pensionado fallecido, según la cuantía de la que disfrutaba el causante.

Prestaciones reducidas o tempora

les por Invalidez no Profesional y Vejez, mientras rige el régimen especial de transición :

En dinero: el asegurado que en el momento de la invalidez no pudiera acreditar el mínimo de 150 semanas de cotización, tiene derecho a recibir en sustitución de la pensión y por cada 25 semanas acreditadas, una indemnización de monto equivalente a una mensualidad de la pensión que le habría correspondido, siempre que tuviere acreditado un mínimo de 100 semanas. En cuanto a vejez, el asegurado que habiendo cumplido la edad mínima para pensionarse (55 años mujeres, 60 años hombres), se retire definitivamente del trabajo sin acreditar el mínimo de 500 semanas de cotización, tiene derecho a recibir en sustitución de la pensión y por cada 25 semanas de cotización acreditadas, una indemnización equivalente a una mensualidad de la pensión que le hubiere correspondido, siempre que tenga acreditadas un mínimo de 100 semanas, sin haber transcurrido más de 10 años entre la última cotización y el cumplimiento de las edades mínimas.

Prestaciones ordinarias en caso

de Muerte:

En dinero: Cuando la muerte del asegurado sea de origen no profesional, se produce derecho a pensión de sobrevivientes para el cónyuge supérstite y los huérfanos, por un monto igual al que le hubiere correspondido al asegurado en caso de invalidez o de vejez, en la fecha del fallecimiento, de acuerdo a lo expuesto anteriormente a las prestaciones ordinarias por invalidez no profesional y vejez, pero excluidos los aumentos por cargas familiares. Igualmente un auxilio para gastos funerarios equivalentes a una mensualidad de la pensión que le hubiere correspondido al de cuyos.

Prestaciones reducidas o tempora

Les por Muerte : (2) Si al momento de fallecer el asegurado no dejare derecho a pensiones de sobrevivientes -- por no acreditar el número de cotizaciones mínimas, los herederos tienen derecho, en sustitución de la pensión, a una indemnización de una mensualidad de la pensión que le hubiere correspondido, por cada 25 semanas de cotización. Para el derecho a ésta prestación será requisito haber cotizado un mínimo de 100 semanas. Y, que, en particular para Colombia y Ecuador, antes por vínculos étnicos, históricos y culturales, se aplica la expresión (2) Los trabajadores inscritos -- por primera vez al Instituto con posteridad a los primeros tres años de iniciación del Seguro contra los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte, que en el momento del fallecimiento no tuviere el número y densidad de cotizaciones requeridas para pensión, dejaran derecho a que se otorgue a sus beneficiarios una indemnización en cuantía equivalente a una mensualidad de la pensión que les habría correspondido por cada 25 semanas de cotización acreditadas, sin que el número pueda ser inferior a las doce mensualidades. (25)

8) INTERNACIONALIDAD.-- Al hablar de los principios esenciales de la Seguridad Social Integral dijimos que era uno de los más importantes del contenido de ésta Ciencia, ya que al trabajador debe considerarse como factor creador de riqueza para el país que trabaja sin tener en cuenta su nacionalidad. Sobre este tópico el Instituto Colombiano de Seguros Sociales ha dado un paso trascendental de integración de servicios con la vecina República del Ecuador.

(25) I.C.S.S.: Normas sobre el Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez, y Muerte, Bogotá, 1967, págs. 6, 7, 10, 11.

dor, mediante el canje de ratificaciones del Convenio Bilateral entre el I.C.S.S. y el Instituto Nacional de Previsión del Ecuador, el que fué firmado en la ciudad de Bogotá en abril 19 de 1968.

Para éste efecto se tuvo en cuenta el espíritu de unión real y efectiva que inspira a los pueblos de América que hace imperiosa la integración económica-social en los diferentes aspectos del desarrollo para el bienestar de sus pueblos y, que, en particular para Colombia y Ecuador, unidos por vínculos étnicos, históricos y culturales, es más viable la ejecución de programas de interés recíproco, además de que la Seguridad Social constituya el mejor sistema para hacer efectivos los anhelos de justicia colectiva en la vida, moderna.

En cuanto a las estipulaciones del Convenio Bilateral en referencia, podemos sintetizarlas en la siguiente forma:

1) Establece el principio de protección recíproca de sus afiliados respecto de los seguros de Enfermedad no Profesional, Maternidad, Accidentes de Trabajo, Enfermedad Profesional.

2) Se encuentra protegidos los afiliados al Instituto Colombiano de Seguros Sociales que transitorialmente se encuentren en el Ecuador y los afiliados al Instituto Nacional de Previsión del Ecuador, que transitorialmente se encuentren en Colombia.

3) Las prestaciones que se presentan a estos afiliados, son las siguientes:

a) Seguro de Enfermedad no Profesional

dor, mediante el canje de ratificaciones del Convenio Bilateral entre el I.C.S.S. y el Instituto Nacional de Previsión del Ecuador, el que fué firmado en la ciudad de Bogotá en abril 19 de 1968.

Para éste efecto se tuvo en cuenta el espíritu de unión real y efectiva que inspira a los pueblos de América que hace imperiosa la integración económica-social en los diferentes aspectos del desarrollo para el bien estar de sus pueblos y, que, en particular para Colombia y Ecuador, unidos por vínculos étnicos, históricos y culturales, es más viable la ejecución de programas de interés recíproco, además de que la Seguridad Social constituye el mejor sistema para hacer efectivos los anhelos de justicia colectiva en la vida, moderna.

En cuanto a las estipulaciones del Convenio Bilateral en referencia, podemos sintetizarlas en la siguiente forma:

1) Establece el principio de protección recíproca de sus afiliados respecto de los seguros de Enfermedad no Profesional, Maternidad, Accidentes de Trabajo, Enfermedad Profesional.

2) Se encuentra protegidos los afiliados al Instituto Colombiano de Seguros Sociales que transitorialmente se encuentren en el Ecuador y los afiliados al Instituto Nacional de Previsión del Ecuador, que transitorialmente se encuentren en Colombia.

3) Las prestaciones que se prestan a estos afiliados, son las siguientes:

a) Seguro de Enfermedad no Profe-

sional: asistencia médica, quirúrgica, odontológica, farmacéutica y hospitalaria; subsidios en dinero.

b) Seguros de Maternidad: asistencia obstétrica necesaria que comprenderá la prenatal, la de parto y puerperio; subsidio en dinero.

c) Accidentes de trabajo: asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y de rehabilitación encaminada a evitar la incapacidad permanente; provisión, renovación de aparatos de prótesis ortopedia; subsidio en dinero.

d) Enfermedad Profesional: asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y de rehabilitación encaminada a evitar la incapacidad permanente; provisión o renovación de aparatos de prótesis y ortopedia.

4) Las prestaciones anteriormente enunciadas se otorgarán con sujeción a las normas que al respecto rijan en el país que se conceden dichas prestaciones.

5) Para solicitar la prestación de los servicios los afiliados del I.C.S.S., que se hallen transitoriamente en el Ecuador, comprobaban su derecho mediante la presentación del Carnet de Identificación y la Tarjeta de Comprobación de Derechos otorgados por dicho Instituto.

Los afiliados al Instituto Nacional de Previsión, que se hallaren transitoriamente en Colombia, comprobarán su derecho a las prestaciones mediante la presentación de su cédula de ciudadanía, carnet de afiliación y certificado conferido por dicha Entidad en el que consta que es afiliado activo y que está en ejercicio de sus dere-

chos como tal.

6) Entre las Entidades suscriptoras de éste Convenio, a petición expresa, se podrá recabar de la otra atención médico-quirúrgicas o de rehabilitación para los afiliados en los centros médicos especializados de que disponga. El costo de estos servicios será pagado por la Institución a que pertenece el asegurado, pero tal costo no podrá exceder del que represente la atención a los propios asegurados.

7) Para la ampliación de servicios a los miembros de la familia de los afiliados a estas Entidades u otros beneficiarios, será necesario suscribir un convenio adicional.

8) Con el propósito de que la finalidad que persigue este convenio se extienda a los seguros de Invalidez y Vejez, las partes acuerdan preparar conjuntamente y en un tiempo prudencial los estudios para obtener que un afiliado que haya trabajado en ambos países sin reunir en ninguno de ellos el tiempo de cotización mínima requerida para gozar de las prestaciones de los seguros citados, pueda computar los tiempos acreditados en cada país para el reconocimiento del derecho.

9) Las dos Entidades acuerdan, en beneficio de sus asegurados, suprimir todo período de espera para conceder las prestaciones de los seguros de Enfermedad - Profesional y Maternidad, cuando el trabajador afiliado a la Institución del Seguro Social de uno de los países pase a ser afiliado obligatorio del otro, siempre que en la Institución de procedencia tuviera reconocido el derecho a la prestación.

porque la dinámica social es indetenible. En segundo lugar -- porque los Seguros Sociales no es un concepto estático. Al -- contrario en sí es dinámico. Su dinámica es progresiva hacia la protección de todos los ciudadanos, de toda la población.

Con este mismo criterio tradicional se venía tomando los Seguros Sociales por los distintos -- organismos internacionales, tales como, la Organización Inter -- nacional del Trabajo, la Asociación Internacional de Seguri -- dad Social y la Conferencia Interamericana de Seguridad So -- cial. Con el transcurrir del tiempo y el cambio de mentalidad de la estructura social, se ha salido de ese círculo cerrado. En la actualidad, en estos organismos y en sus "declaraciones" no existe la parcialización de clase respecto a la concepción de los Seguros Sociales, antes por el contrario, se proclama -- que sus finalidades se dirigen a lograr que todas las perso -- nas, que todas las comunidades, que todos los pueblos, deban -- ser protegidos por los Seguros Sociales para alcanzar un sis -- tema de Seguridad Social Integral, concibiendo a ésta como un derecho genérico de garantía que es inherente a la naturaleza humana.

Esta nueva concepción de los Se -- guros Sociales, por parte de los organismos internacionales, -- necesariamente se ha reflejado en los Estados miembros de los mismos, y es el resultado como dijimos antes, de la transfor -- mación social, que se va imponiendo en los diversos estamen -- tos de las sociedades modernas.

El Seguro Social, debe salir de -- su política tradicional y en consecuencia debe aplicar sus -- principios y técnica a la totalidad de los miembros de una So -- ciedad. Para ello es necesario aplicar en toda su fortaleza -- el principio cristiano de la redistribución de la riqueza -- del ingreso nacional. Así el aporte del que tiene o gana

cho debe compensar la cotización del que nada tiene o ga
co. Este mismo principio se debe aplicar no solo respecto a
las personas, sino de las regiones de un país, así como tam-
bién, de Nación a Nación.

La época actual colombiana impo-
ne al Instituto Colombiano de Seguros Sociales, romper las ca-
denas de su orientación clásica y dar éste fundamental paso -
de avanzada hacia la Seguridad Social Integral. La fuerza cen-
trífuga expansiva de los Seguros Sociales hacia la protección
y amparo de todos los sectores sociales, para prevenir y en-
secuela eliminar los focos endémicos de la miseria, debe ser,
un hecho categórico al que enrumbe nuestro Instituto Colombia
no de Seguros Sociales.

1) POBLACION DESPROTEGIDA.-- Al -
realizar el estudio de éste tópico vamos a efectuarlo relacio-
nándolo con el principio de la universalidad o generalización
de la Seguridad Social Integral.

La universalidad o generaliza-
ción del campo de aplicación corresponde a la esencia del con-
cepto moderno del Seguro Social. Solo alcanzada esta meta es-
posible crear un sistema de Seguridad Social Integral, en que
todos los ciudadanos tengan el carácter de sujetos activos de
la Sociedad.

Nos preguntamos, el Seguro So-
cial Colombiano cumple a cabalidad éste concepto moderno? --
Nuestro Seguro Social es clásico o es dinámico hacia la inte-
gración de un régimen de Seguridad Social Integral?. Basta un
breve análisis para demostrar el sistema clásico adoptado y -
el Instituto Colombiano de Seguros Sociales.

El artículo 2o. de la Ley 90

1946, establece que serán asegurados por el régimen del Seguro Social Obligatorio todos los individuos, nacionales o extranjeros, que presten sus servicios a otras personas en virtud de un contrato de trabajo, expreso o presunto o de aprendizaje.

En esta forma se consagró un Seguro Social clásico y así ha venido operando desde su creación hasta la actualidad. Vemos entonces, que se consagró un sistema de Seguro Social de clase, parcializado, únicamente para los trabajadores activos o dependientes. Pero anotemos que, aún dentro de éste sector, no comprende a todos los trabajadores, como veremos luego.

Esta orientación clásica del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, es atentatoria del principio de la universalidad o generalización, esencia de la Seguridad Social Intgra, que persigue la expansión continua y progresiva del campo de aplicación para ir comprendiendo gradualmente a todos los ciudadanos, a todos los miembros de una comunidad.

Este fenómeno no solo se presenta respecto de las personas, sino también, en cuanto a las regiones amparadas por el I.C.S.S. Efectivamente, vemos como en sus comienzos inició labores en una parte ínfima del territorio colombiano, sin que en sus veinte tres años de existencia se pueda afirmar que cubre todo el espacio geográfico de nuestra Patria, aunque es menester reconocer que en éste último cuatrenio se ha extendido considerablemente.

En la actualidad cubre las siguientes regiones, amparando a los trabajadores asalariados de las mismas: Cundinamarca, Antioquia, Quindío, Valle, Caldas, Magdalena, Nariño, Tolima, Boyacá, Cauca, Atlántico, Cg

sar, Bolívar, Santander del Norte, Santander del Sur, Guajira
Meta, Huila, Córdoba. Debemos advertir que el Instituto no cu-
bre la totalidad del territorio de los Departamentos citados--
sino que se circunscribe a determinados Municipios, como ocu-
rre en la Oficina Local de Nariño que ampara a los trabajado-
res asalariados de los Municipios de Pasto, Tumaco, Ipiales y
Contadero, únicamente.

Por lo expuesto se deduce que el
Instituto Colombiano de Seguros Sociales, ha creado una clase
privilegiada de trabajadores frente a los trabajadores del --
sector público, los independientes, los ocasionales, los sub-
empleados y aún de gran parte de los trabajadores particula--
res asalariados que no se encuentran protegidos por el Seguro
Social Obligatorio.

Esta protección limitada a una --
categoría de trabajadores, que constituye una mínima parte de
la mano de obra nacional, ha producido una situación de privi-
legio injustificada que rompe el sentido de solidaridad que --
debe existir entre los mismos, y que en vez de contribuir a --
la justicia y a la paz social constituye un elemento de desax-
monía e injusticia.

En efecto encontramos que los --
trabajadores particulares sujetos al Seguro Social Obligato--
rio constituyen apenas una parte de los trabajadores del País
reafirmando lo anterior tomamos un dato suministrado por el --
Director General del Instituto Colombiano de Seguros Sociales
en agosto de 1968, en el cual manifestaba, que el Instituto a
su cargo, con la apertura de las nuevas Oficinas Locales, en-
aplicación del programa de extensión horizontal, aspiraba a --
tener a fin de ese año unos 724.000 asegurados. Esta cantidad
de asegurados apenas constituye el 9.2% de la población acti-
va, que se la estimaba en ese mismo año en 7.900.000 aproxi-

sar, Bolívar, Santander del Norte, Santander del Sur, Guajira
Meta, Huila, Córdoba. Debemos advertir que el Instituto no cu
bre la totalidad del territorio de los Departamentos citados--
sino que se circunscribe a determinados Municipios, como ocu
rre en la Oficina Local de Nariño que ampara a los trabajado
res asalariados de los Municipios de Pasto, Tumaco, Ipiales y
Contadero, únicamente.

Por lo expuesto se deduce que el
Instituto Colombiano de Seguros Sociales, ha creado una clase
privilegiada de trabajadores frente a los trabajadores del --
sector público, los independientes, los ocasionales, los sub
empleados y aún de gran parte de los trabajadores particula--
res asalariados que no se encuentran protegidos por el Seguro
Social Obligatorio.

Esta protección limitada a una --
categoría de trabajadores, que constituye una mínima parte de
la mano de obra nacional, ha producido una situación de privi
legio injustificada que rompe el sentido de solidaridad que --
debe existir entre los mismos, y que en vez de contribuir a --
la justicia y a la paz social constituye un elemento de desar
monía e injusticia.

En efecto encontramos que los --
trabajadores particulares sujetos al Seguro Social Obligato--
rio constituyen apenas una parte de los trabajadores del País
reafirmando lo anterior tomamos un dato suministrado por el --
Director General del Instituto Colombiano de Seguros Sociales
en agosto de 1968, en el cual manifestaba, que el Instituto a
su cargo, con la apertura de las nuevas Oficinas Locales, en
aplicación del programa de extensión horizontal, aspiraba a --
tener a fin de ese año unos 724.000 asegurados. Esta cantidad
de asegurados apenas constituye el 9.2% de la población acti
va, que se la estimaba en ese mismo año en 7.900.000 aproxi--

madamente.

Frente a los trabajadores particulares sujetos al Seguro Social Obligatorio, se encuentra el resto de trabajadores particulares en las regiones donde aún no se ha establecido el Instituto los que son amparados por las normas del Código Sustantivo del Trabajo. Es preciso considerar que aunque tal estatuto contempla un conjunto bastante completo y relativamente avanzado de prestaciones, no tienen derecho a disfrutar de todas ellas sino una parte de trabajadores ya que muchas prestaciones solo benefician a los trabajadores de las empresas de gran capital, que son las menos. Además el Código no contempla sino muy escasas prestaciones para los familiares de los Trabajadores, circunscribiéndolas a algunas pensiones o indemnizaciones en caso de fallecimiento del Trabajador activo o pensionado, sin que se establezca prestaciones para familiares durante la vida del Trabajador.

En cuanto a los trabajadores del sector público u oficiales las normas sobre prestaciones sociales protegen, en general, a todos los trabajadores sociales de la Nación, no así, a los de los Departamentos y Municipios, algunos de los cuales tienen prestaciones reducidas, a lo que se agrega que la mayoría de las Entidades de Previsión que atienden el pago de sus prestaciones por su precaria situación económica y financiera, no pueden otorgar oportunamente las prestaciones, hasta el punto de que su pago tardío hacen nulatorio el fin para el cual fueron creadas por la Ley.

En el art. 10. del Decreto 2351- de 1948, reformativo de la Ley 90 de 1946, se estableció que las Cajas Seccionales que en el futuro se establezcan por el Instituto, solo podrán organizarse sobre la base de que los asegurados campesinos constituyan desde un principio una pro-

porción importante en relación con los asegurados urbanos.

Esta norma que aún se encuentra en plena vigencia y que beneficia directamente a los campesinos no ha sido cumplido a cabalidad por ninguna Caja Seccional u Oficina Local del Instituto, a excepción de la Caja Seccional del Quindío donde los asegurados campesinos sube al cuarenta y dos por ciento (42%), del total de asegurados en la Caja Seccional del Valle donde llegan a un veinte y uno por ciento (21%) y en la Oficina Local de Santa Marta que agrupa a todos los campesinos de la zona bananera. En las otras Cajas Seccionales y Oficinas Locales establecidas en diversas regiones por el Instituto, esta norma no se ha cumplido, por cuanto los asegurados campesinos no constituyen porción importante frente a los asegurados de las ciudades, donde se puede concluir que los trabajadores rurales están prácticamente desprotegidos contra todas las contingencias e infortunios, con excepción de la mínima parte de este sector afiliado al Seguro Social obligatorio.

Los trabajadores independientes, no tienen ningún tipo de amparo. En el año de 1966, siendo Ministro del Trabajo el Dr. Carlos Augusto Noriega, presentó un proyecto de Ley, el que fué aprobado en primer debate por la Comisión Séptima de la Cámara, mediante el cual se reformaba la Ley 90 de 1946 y se consideraba que todos los trabajadores independientes, tales como, profesionales, industriales, agricultores, maestros de taller, artesanos, lustrabotas, vendedores ambulantes, etc., serían sujetos al régimen del Seguro Social Obligatorio. Por desgracia este proyecto no se convirtió en Ley de la República y los trabajadores de éste sector se encuentran desprotegidos contra toda clase de contingencias.

La esposa e hijos de los trabaja-

jadores del sector oficial, de los trabajadores del campo y de los trabajadores independientes, no tiene ningún amparo, únicamente la esposa o compañera e hijos de los trabajadores particulares asegurados por el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, disfrutaban de algunas prestaciones, tales como de atención médica-obstétrica en el parto y puerperio las primeras, y los segundos atención médica y prestaciones en especial hasta un año de edad.

Por lo expuesto se deduce que por lo la extensión del Seguro Social a la totalidad del espacio geográfico nacional, a nuevas categorías de trabajadores inicialmente y de manera posterior a todos los miembros de la comunidad colombiana, y la expansión de los servicios a los familiares de los trabajadores y de cualesquiera persona que dependa económicamente de ellos, podrá terminar en buena parte con la situación de privilegio para un sector de estos trabajadores y de injusticia para el resto, lo que conducirá al cumplimiento de uno de los principios básicos de la Seguridad Social Integral: ampliación constante del ámbito protector del sistema.

Sin embargo, debemos anotar que esta proyección del Instituto Colombiano de Seguros Sociales al encuadramiento de la población supone dificultades de todo orden, especialmente económicas, ante lo cual se debe proceder en una forma gradual y paulatina integrando primero a los trabajadores y posteriormente a toda la comunidad, a fin de que el Seguro Social sea sinónimo de Seguridad Social Integral cuando comprenda a toda la población con fundamento en la idea cristiana de que si existe el derecho a la vida es natural que debe existir el derecho a los medios para conservar la.-

2) INTEGRIDAD DE PRESTACIONES. --

Un régimen de Seguridad Social Integral, implica en orden a las prestaciones la integridad respecto al cuidado de la salud y de los medios económicos de subsistencia o prestaciones cuando se presentan los infortunios.

En nuestro país en relación a la adecuación de las prestaciones que amparan a los trabajadores son diferentes de acuerdo al sector a que pertenezcan, como veremos a continuación.

Las que se otorgan a los trabajadores públicos nacionales, pueden considerarse, en general, y desde el punto de vista de su contenido jurídico, como aceptables, pero varias de ellas son hoy día insuficientes por su monto y duración y pecan por su falta de calidad y morosidad en su otorgamiento que hacen prácticamente nugatorio el fin para el cual fueron creadas por la Ley.

Las prestaciones establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo para los trabajadores particulares en aquellas regiones donde aún no se ha establecido el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, a primera vista pueden considerarse aceptables, aunque adolecen de las mismas fallas que las oficiales en cuanto a su monto y duración, y en lo relativo a la calidad de las prestaciones en especie se encuentran sujetas a la forma en que el patrono dé cumplimiento a la Ley, lo que hace con mucha frecuencia y especialmente en las empresas pequeñas que no se cumplan o se paguen en forma incompleta.

Las prestaciones de los trabajadores particulares sujetos al Seguro Social Obligatorio en las regiones que éste administra, pueden considerarse suficientes por su calidad y monto. Por otra parte los reglamentos generales del Instituto, contienen normas que aseguran una protec-

ción completa y adecuada, cañida a la experiencia adquirida y enseñanzas de otras Instituciones Latinoamericanas de idéntico género. Es más, el Instituto en sus reglamentos ha establecido un sistema de indemnizaciones diferentes al del Código Sustantivo del Trabajo (típicamente patronales) que son más favorables para los trabajadores y sus familias.

Respecto a los trabajadores independientes por no tener patrón ni ser asegurados forzosos del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, no tienen ninguna clase de prestación.

De lo anterior se deduce que el Seguro Social colombiano patrocina solamente a una clase de trabajadores que hemos denominado priviligiados frente a la gran mayoría de trabajadores con prestaciones reducidas o sin ninguna clase de amparo, hecho ante el cual se hace imprescindible la unificación de prestaciones por parte del Seguro Social colombiano a todos los trabajadores, sin hacer distinciones aberrantes, en este sector que forja la riqueza colombiana.

Pero el Instituto Colombiano de Seguros Sociales no solo debe integrar las prestaciones, haciendo que estas sean comunes para todos los trabajadores cualesquiera que sea su actividad o entidad a que estén adscritos, sino que debe desterrar la clásica controversia entre riesgos profesionales y riesgos sociales, para cumplir a cabalidad esta finalidad.

Esta polémica sobre el riesgo profesional y riesgo social que se enuncia así: En caso de accidente de trabajo o una enfermedad profesional las prestaciones económicas que se conceden son superiores a las que se prestan en caso de enfermedad común, invalidez y muerte natu-

sionales y riesgos sociales cualesquiera que sea la causa o infortunio que produjo el estado de necesidad social.

3) UNIDAD DE LEGISLACION.- CODIFICACION.- Una de las características más protuberantes que impiden establecer en nuestro medio un sistema de Seguridad Social Integral, es la falta completa de unidad de las normas sociales protectoras de los trabajadores y en general de la comunidad, pues, no existe un cuerpo doctrinal, sino por el contrario, una variedad de normas de carácter legal y reglamentario que establecen los más diversos tipos de amparo para una misma contingencia.

En efecto, los trabajadores públicos se rigen en general por la Ley 6a. de 1945 y los Decretos que la reglamentan y la reforman, estableciendo las bases generales y mínimas, pero existe dentro de este campo otros sectores que tienen prestaciones con modalidades propias originadas en normas legales especiales, tratándose de entidades públicas descentralizadas, la mayoría de cuyos trabajadores están vinculados por relaciones contractuales y otros tienen prestaciones extralegales conseguidas por sus sindicatos en convenciones colectivas.

Los trabajadores particulares, en aquellas regiones donde se ha establecido el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, son amparados por los reglamentos de esta Institución en aquellos riesgos que administra.

Los trabajadores particulares no sujetos al régimen del Seguro Social Obligatorio, se rigen por las normas del Código Sustantivo del Trabajo, cuyas prestaciones no son iguales para todos, sino que se tiene en cuenta los niveles de capitales de las empresas a las que pertenecen.

De manera que la falta de un sistema legislativo unificado ha traído como secuela la multiplicidad y variedad de amparo y prestaciones, y lo que es más grave una irritante situación de privilegio para cierta categoría de trabajadores.

Se hace indispensable, ante esta situación, propender porque todas las disposiciones relativas a la Seguridad Social Integral, se simplifiquen y codifiquen en un texto único que evite las contradicciones y haga desaparecer la injusticia originada en prestaciones especiales para privilegiados grupos de trabajadores.

Esta unidad legislativa y doctrinal llevará necesariamente a una integración común en el tipo de amparo y prestaciones que debe cubrir inicialmente a todos los trabajadores, terminando con el privilegio injustificado de ciertos sectores que menoscaban la solidaridad que debe existir entre ellos, y aspirando a que en el futuro sea protegida toda la comunidad. Hacia esta meta final se debe encarar el problema.

4) UNIDAD DE ORGANISMO GESTOR.— En la falta de unidad legislativa se basa en muy buena parte, el fenómeno de la pluralidad de órganos gestores de la Seguridad Social Integral en nuestra Nación.—

Efectivamente, la protección de los trabajadores públicos se presta a través de un gran número de entidades de previsión de carácter nacional, departamental y municipal, que en su gran mayoría se encuentran en precaria situación económica y financiera, por insuficiencia de recursos, o por incumplimiento de las entidades oficiales en el pago de sus contribuciones y aportes, por administraciones inadecuadas, por falta de estudio matemático actuaria

les para la fijación de los aportes necesarios, por la creación de prestaciones adicionales sin calcular el monto de las reservas necesarias para atenderlas, todo lo cual ha traído consigo el que no puedan otorgar oportunamente las prestaciones a sus afiliados haciendo nula la protección contemplada en la Ley.

En cuanto a los trabajadores particulares, corresponde a los patronos atender directamente el suministro del pago de las prestaciones, o al Instituto Colombiano de Seguros Sociales con respecto a los riesgos que administra.

Es pues indispensable para cumplir uno de los principios básicos de la Seguridad Social Integral, el adoptar medidas a fin de lograr terminar con la multiplicidad de entidades y crear un solo organismo rector.

Debemos advertir que la fusión de la gestión en solo organismo no implica necesariamente la centralización, pues es perfectamente posible ramificar la entidad gestora en organismos auxiliares con relativa autonomía, aunque bajo su dirección, o sea, que debe existir unidad de dirección, técnica, de prestaciones y descentralización funcional y territorial, con lo cual se logrará la mejor prestación a los asegurados de todos los sectores y regiones.

Además, la administración por una sola Institución tiene que ser más barata que por varias entidades, por cuanto la variedad de ellos supone elementos y gastos duplicados que podrían ahorrarse, y con lo cual se logra una gestión de mínimo costo y en secuela las prestaciones tendrán un valor adquisitivo real.

La integración de todos los trabajadores sin distinción de actividad, la unidad de gestión, la integridad de las prestaciones y la codificación de normas sobre Seguridad Social Integral, son imperativos que debe realinear a corto plazo el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, a fin de integrar un sistema de Seguridad Social Integral real, que ampare inicialmente a todos los trabajadores, pero teniendo como meta la protección posterior de la comunidad, en aplicación al principio de la solidaridad que se debe imponer frente a la concepción individualista.

Transcribimos textualmente la parte final de la entrevista del Doctor Enrique Lleras Restrepo, (R. I. P.) Director General en ese entonces del Instituto, concedida al Diario El Tiempo y publicada en la edición del día domingo 29 de octubre de 1967: " Yo creo que el ideal tiene que ser una sola institución de Seguridad Social en el país; que mediante la unificación de prestaciones hasta donde sea posible, se encargue de esos servicios en todo el país. El sistema de Seguridad Social Integral exige actuar sobre grandes núcleos ".

BIBLIOGRAFIA

- Beveridge, William.
Bases de la Seguridad Social. México. 1963 Fondo de Cultura Económica.--
- Bolaños M., José A.
Conferencias de Derecho de la Seguridad Social. (inéditas)
- Camacho E., Guillermo.
Derecho de la Seguridad Social. Bogotá. 1965. Editorial Temis.--
- Cavallos H., Miguel Angel.
La Seguridad Social en el Ecuador. Quito. 1964. Editorial Universitaria.--
- De La Cueva, Mario.
Derecho Mexicano del Trabajo. México. 1959. Editorial Porrúa S. A. 2a. Edición.--
- Gonzalez Ch., Guillermo.
Prestaciones Sociales del Sector Privado. Bogotá. 1964. Editorial Temis.--
- Instituto Colombiano de Seguros Sociales.
Reglamento General del Seguro Social Obligatorio de Enfermedad no Profesional y Maternidad. Bogotá. 1960. Publicación del ICSS.--
- Instituto Colombiano de Seguros Sociales.
Reglamento de aplicación y normas de operación para el otorgamiento de indemnizaciones. Bogotá. 1964. Publicación ICSS.--
- Instituto Colombiano de Seguros Sociales.
Decreto No. 3169 de 1964. Bogotá. 1964. Publicación ICSS.--
- Instituto Colombiano de Seguros Sociales.
Cartilla Informativa. Bogotá. 1967. Publicación ICSS.--
- Instituto Colombiano de Seguros Sociales.
Normas sobre el Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte. Bogotá. Publicación ICSS.--

- Instituto Colombiano de Seguros Sociales.
Boletín Informativo. Números, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19.-
Bogotá. 1967ss., Publicación del ICSS.-
- Juan XXIII, Papa.
Mater et Magistra. Bogotá. 1963. Ediciones Paulinas.-
- Leira C., Eduardo.
Seguro de Accidentes de Trabajo. Madrid. 1959. Editora A
guilar.-
- Márquez, Gabino S. J.
La Enciclicas. Madrid. 1959. Apostolado de la Prensa S.-
A.-
- Martán G., Eduardo.
Prestaciones Sociales de los Trabajadores Públicos. Bogo-
tá. 1965. Editorial Temis.
- Martí B., Carlos.
El Seguro Social en Hispanoamérica. Madrid. 1949. Semi-
narios de Problemas Hispanoamericanos.-
- Ministerio del Trabajo.
Pensamiento Social del Cristianismo. Bogotá. 1961. Ta-
lleres Mintrabajo.-
- Morales B., Otto.
Seguridad Social Integral. Bogotá. 1960. Biblioteca del
Ministerio del Trabajo.-
- Morales B., Otto.
Planteamientos Sociales. Bogotá. 1960. Imprenta Nacio-
nal.-
- Pérez L., J.
Fundamentos de la Seguridad Social. Madrid. 1959. Edito
ra Aguilar.-
- Ruiz N., José Mario.
La formación del concepto de Seguridad Social. Quito. --
1961. Casa de la Cultura.-
- Servicio Nacional de Aprendizaje.
Cartilla de información. Bogotá. 1961. Publicaciones del
SENA.-

Servicio Nacional de Aprendizaje.

Estudio Socio-Económica area de Marino. Bogotá. 1962.---

Publicaciones del SERNA.--

Tegner, Goran.

La Seguridad Social en Suecia. Estocolmo. 1956. Instituto

Sueco.--

Vásquez, Pablo.

Análisis de la Población protegida por el Seguro Social Co

lombiano. Bogotá. 1964. Ministerio del Trabajo.--

AN
T

20282 11891

368.4 Ceral Q., Omar Guillermo
C787 El seguro social como factor

esencial de la seguridad social

NOMBRE *Bernardo C. Ceral Q.* VENCE *11-11-11*

No. del Carnet *11-12/11*

NOMBRE *Edo. de los Rios* VENCE *11-23/11*

No. del Carnet *11-23/11*

NOMBRE *Edo. de los Rios* VENCE *11-23/11*

No. del Carnet *11-23/11*

NOMBRE

AN
T
368.4
C787

11891

~~20282~~