

CAPITULO XXV

SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER BENEFICO Y SOCIAL

SUMARIO: 1. Intervención del Estado en la Beneficencia y Asistencia Públicas.—2. Parecer de los autores acerca de la intervención del Estado en estas materias.—3. La Beneficencia Pública y los Institutos de Previsión Social.—El Seguro Social Obligatorio.—4. Organización y funcionamiento de la Beneficencia Pública en Venezuela.—Somera indicación de algunas de las Instituciones benéfico-sociales existentes.—5. Las pensiones civiles, Jubilaciones, retiros y montepíos militares.—6. La Previsión en los Despachos Ministeriales: disposiciones de la Ley de Ministerios sobre establecimiento de Cajas de Ahorros.—7 El problema de las “clases pasivas”.

I.—Intervención del Estado en la Beneficencia y Asistencia Pública

El concepto etimológico de la beneficencia es, como suele afirmarse, demasiado amplio; derivada la palabra beneficencia de las dos latinas *bene facere*, por beneficencia habría que entender toda acción de ayuda y protección al prójimo.

En términos generales, *la beneficencia* es el cumplimiento del deber moral del hombre que le impone hacer el bien a sus semejantes en proporción a los medios de que disponga. Tomada en este concepto, consiste, pues, en ayudar “por parte de aquellos que tienen medios en abundancia, temporal o permanentemente, a aquellos otros que los tienen insuficientemente o carecen de ellos en absoluto”. La definición trascrita nos deja ver que, *la beneficencia*, en su forma ordinaria, es *la caridad privada*; “su fundamento y motor es el sentimiento de piedad, el

espíritu caritativo impulsado por la compasión o la filantropía. Pero la obra de caridad, si bien animada por sentimientos individuales, trasciende del individuo a la sociedad llegando a adquirir entonces el carácter de una *función social*, que corresponde también al carácter del mal que se propone remediar, o sea, la indigencia misma, que es también social” (Bielsa).

“Considerada en su evolución progresiva, la *beneficencia* asume tres formas a saber: a) cuando depende de la libre y espontánea iniciativa individual (*beneficencia privada*); b) cuando es ejercida como una función pública, si bien el fondo pecuniario no se constituye de prestaciones obligatorias exigidas por el Estado (*beneficencia mixta*); c) Cuando ejercida como función pública, el fondo pecuniario se forma de prestaciones exigidas de los contribuyentes mediante la *coacción jurídica* (*beneficencia legal*). Esta graduación, o mejor aun, evolución, se opera al transformarse la organización de individualista en socialista. Entonces, en el Estado social, la *beneficencia legal* o, llamándola por su nombre, *la asistencia*, se presenta a éste como *un deber*, y al individuo beneficiario (asistido) como *un derecho*” (Bielsa).

Tomando en cuenta el fin directamente perseguido por la beneficencia, así como el núcleo de personas a quienes afecta, son extraños al concepto de los servicios que presta, los de higiene, p. ej., porque tienden a alcanzar otros objetivos, e igualmente deben ser excluidos de su campo de acción los servicios de policía relativos a vagos y vagabundos.

2.—Parecer de los autores acerca de la intervención del Estado en estas materias

La beneficencia como la asistencia públicas se consideran por la generalidad de los autores como **un deber social** impuesto al Estado moderno, siendo característica de los servicios de esta índole **la gratuidad**. (Bonnard, Jordana de Pozas, de Velasco Calvo, etc.)

“Es cierto que la indigencia no es un fenómeno particular y exclusivo de los tiempos modernos, pero también lo es que en la época presente el fenómeno del pauperismo adquiere una importancia extraordinaria, no sólo por la cantidad de pobres que necesitan de la asistencia, sino por la amenaza constante de multiplicarse el número de indigentes en

proporciones considerables. La industria moderna, con sus grandes manufacturas, ha creado una clase social que hoy constituye en todos los países civilizados una parte notable de la población total y cuyos medios de subsistencia son, para la mayoría de ella, tan exigüos que apenas bastan para sustentarse a duras penas, y a la vez tan inciertos que el peligro de quedar de un momento a otro sin recursos y caer así en la indigencia es continuo. Y si bien los arduos y vastos problemas y deberes que la llamada "cuestión social" propone a la sociedad y al Estado no pertenecen directamente al problema del pauperismo, es necesario, no obstante, señalar cuán profunda es la influencia que en el pauperismo ejerce esa cuestión económico-social y por qué se proponen en esa esfera las tentativas para su solución" (Bialsa).

Si consideramos como **una obligación positiva del Estado la asistencia pública**, manifestada bajo la forma de prestar socorro a los niños, a los ancianos que están en la imposibilidad de trabajar, a los indigentes, etc., éstos tendrán, en cierto modo, un derecho con respecto a la sociedad: el derecho a ser socorridos. La sociedad, se ha dicho, es en sustancia responsable de las chocantes desigualdades que contemplamos: un sujeto tiene en abundancia todos los elementos necesarios para vivir, mientras a otros les falta lo más estrictamente necesario (Berthélemy).

La solución expuesta ha sido vivamente criticada por los economistas pertenecientes a la Escuela Clásica. Según éstos, la asistencia pública debe ante todo ser la obra de **la iniciativa privada**; el Estado debe limitarse a cubrir la insuficiencia de los recursos de los particulares, auxiliándolos con subvenciones en dinero efectivo. El Estado no debe cargar con el pesado fardo del Servicio de la Asistencia Pública. Por otra parte, la asistencia no debe despojarse de su verdadero carácter de ser un don, una liberalidad: no debemos ver en aquélla la fuente de una obligación formal para el Estado, ni la causa de un derecho para los individuos. En otros términos, los particulares, estando seguros de ser sostenidos en caso de necesidad, y de no faltarles cuando lleguen a viejos las cosas indispensables a la existencia, se abandonarán a la ociosidad, no tratando de allegar recursos por sí mismos para ponerse a salvo de tan graves eventualidades y peligros (Berthélemy, Santamía de Paredes, Fábregas del Pilar).

De un modo general, el Estado, ante el problema de la asistencia pública, debe ocuparse como asienta el reputado autor Royo Villanova, de manera exclusiva: 1º, de prevenir las necesidades; 2º, de socorrerlas. "Funciones preventivas son las que realizan, por ejemplo, las Cajas de Ahorros y Montes de Piedad, para evitar que las clases menos acomodadas, supuesta su precaria posición, se precipiten, al menor contratiempo, en la miseria. El socorro de las necesidades se refiere a las distintas clases de éstas: la pobreza, la enfermedad, la invalidez, la infancia, la ancianidad, la concepción ilegítima y sus consecuencias (alumbramiento, asistencia, lactancia, cuidado de expósitos, etc., etc.)"

En los países civilizados, las instituciones de beneficencia y asistencia públicas pueden tener por objeto: 1º, el cuidado y aislamiento de los enajenados; 2º, la asistencia de los niños; 3º, la asistencia médica gratuita; 4º, la asistencia hospitalaria, respecto a enfermos que no pueden ser tratados y curados en sus propias casas; 5º, la asistencia de los ancianos; 6º, las casas de maternidad, para prestar cuidados a las mujeres en cinta y en los partos; 7º, las casas de expósitos, donde son recibidos los recién nacidos; 8º, las casas de huérfanos y desamparados, las casas de misericordia; 9º, la asistencia de las familias numerosas; 10º, las residencias de ciegos, que tienen la piadosa misión de albergar, asistir, educar, reeducar, instruir y cuidar de los ciegos pobres de uno u otro sexo, etc.

En Inglaterra hay una división administrativa que tiene por base el socorro de los pobres; las parroquias y las uniones, cuyo Consejo ("Board of Guardians") tuvo a su cargo ese servicio, administrando, al efecto, los recursos correspondientes (tasa de pobres) y disponiendo el ingreso de los pobres válidos en casas de trabajo ("Workhouses"), dejó tal servicio desde el año de 1929 al cuidado de los Consejos de Condado y de los Consejos de Burgo. En Alemania están las reuniones locales, provinciales y de Estado, y en Francia y en Italia la Beneficencia se considera como una carga obligatoria para la Adimintsaricón provincial y municipal (Royo Villanova).

No faltan autores de Derecho administrativo que critican algunas de las instituciones de beneficencia antes señaladas, p. ej., las Casas de expósitos, "donde se recogen y se crían a los niños arrojados y abandonados por sus padres", alegando lo siguiente: "en dichas casas se dá la comodidad a los malos padres para que sin ser vistos y ocultamente dejen sus hijos en un sitio, llamado torno, donde son recogidos por los empleados de la casa, a quienes no les interesa averiguar de dónde ni cómo han venido los niños". Estas casas — agregan — "apartándose del valor moral de la beneficencia, se convierten en un apoyo al crimen, o por lo menos, en fomento al vicio".

Los padres del recién nacido podían ser muy bien personas acomodadas y también, aptas para el trabajo y no encontrarse en situación de pedir caridad para sí ni para sus hijos.

El hecho de recoger misteriosamente a los hijos de esta clase de personas, "es amparar el crimen y fomentar la inmoralidad", pues que, es el más abominable de los delitos y la más repugnante inmoralidad arrojar a esos seres a los azares de la caridad pública. Si los padres son realmente pobres e incapacitados para el trabajo; en ese caso, ¿por qué ocultan ser ellos los padres, acaso es delito y una vergüenza infamante el tener hijos? Los infantes sin padres conocidos abandonados en la Casa de expósitos, pueden ser hijos realmente del crimen, de relaciones prohibidas por la moral, entonces las Casas dichas al facilitar esa clase de crímenes, cometen, sin advertirlo, doble falta: "la de amparar que los padres aban-

donen a sus hijos y la de fomentar las relaciones inmorales (concubinarias, incestuosas, etc.)”.

“Para evitar las horribles e irremediables consecuencias anotadas, se debería recurrir —proponen— al medio de recoger en las Casas de expósitos únicamente a los hijos recién nacidos de padres pobres e imposibilitados para el trabajo, previa comprobación de estos hechos, y recoger también a los niños cuyos padres hayan muerto o se hallen inutilizados por alguna causa”. Pero agregamos nosotros, ¿qué comprobación previa puede hacerse respecto a un infante colocado en una cesta a las puertas de una Casa de expósitos? Tal investigación resultará siempre nugatoria. Entonces sería preferible no instalar casas de esta índole, si es que con ellas habremos de favorecer la inmoralidad o el crimen. Afortunadamente, en nuestro medio no existen “pobrezas abrumadoras”, y por esta razón muy pocas madres venezolanas podrán encontrarse en la situación desesperada de romper sus sentimientos naturales y cometer ese crimen de lanzar a sus hijos a la calle, como quien arroja un pedrusco. Y la rareza de semejantes hechos es explicable, dadas las condiciones favorables, sociales y económicas, de nuestro país.

3.—La Beneficencia Pública y los Institutos de Previsión Social. El Seguro Social Obligatorio

Ya esbozamos en el número precedente algunos de los objetivos de las medidas preventivas puestas en práctica para hacerle frente al problema de la beneficencia pública. La observación atenta de esas medidas nos permitirá apreciar la íntima relación existente entre las instituciones de previsión y las de beneficencia, en cuanto que, con métodos distintos, se proponen el mismo resultado de evitar el abandono de ese núcleo de individuo infelices que no pueden bastarse a sí propios para ganar la vida y necesitan ayuda de los demás. Las primeras instituciones (de previsión), en efecto, tratan de evitar un futuro, mientras las segundas tratan de atender un presente.

Aunque es difícil que la beneficencia deje alguna vez de ser necesaria, es cierto, como lo recuerdan varios de los tratadistas mencionados, que el presupuesto de la imprevisión (beneficencia), decrece en la misma medida en que aumenta el presupuesto de la previsión (seguros sociales). Con razón ha dicho el Profesor Bielsa —como lo hicimos notar en uno de los Capítulos anteriores— que, evidentemente, la forma más evolucionada de la asistencia social es *el seguro*.

El Seguro Social Obligatorio.—Fué implantado en Venezuela, por la Ley de 24 de julio de 1940 (1) y para ejercer la vigilancia y el control de conjunto de los ramos que comprende el Seguro Social y solucionar las cuestiones de principio de carácter general, existe un organismo de-

(1) Puede consultarse esta Ley, a la p. 65 del Tomo LXII, Vol. II de la Recop. de L. y D. de Venezuela.

nominado "*Instituto Central de los Seguros Sociales*", que funcionará bajo la tutela del Ministerio del Trabajo y de Comunicaciones, el cual Instituto gozará de personalidad jurídica y patrimonio distinto e independiente del Fisco Nacional.

La Ley sólo regula el Seguro Social Obligatorio en los siguientes casos: a) Enfermedad-maternidad; y b) Accidentes y enfermedades profesionales.

En el futuro, y mediante leyes especiales, habrá de extenderse el Seguro Social Obligatorio a los riesgos de la vejez, invalidez, muerte y de paro forzoso, a cuyos efectos el Ejecutivo Federal preparará las estadísticas y los estudios técnicos necesarios para la extensión del seguro a los riesgos indicados, y determinará las regiones y las categorías de empresas situadas fuera de dichas regiones, a las cuales aplicará la obligación del Seguro Social Obligatorio desde su iniciación, para extenderlo progresivamente a otras regiones y a otras categorías de empresas, a medida que éstas vayan ofreciendo la requerida base.

Según nuestra Ley, están sujetas al Seguro Social Obligatorio las personas que presten sus servicios en virtud de un contrato, expreso o presunto, de trabajo o de aprendizaje. Sin embargo, mientras el Ejecutivo Federal establece las condiciones y medidas bajo las cuales deben estar asegurados obligatoriamente, *no estarán sujetos al Seguro Social Obligatorio* las siguientes: a) Los trabajadores agrícolas y pecuarios; b) Los trabajadores a domicilio, cuyas condiciones de trabajo no puedan asimilarse a las de los trabajadores ordinarios; c) Los trabajadores domésticos; d) Los trabajadores temporeros; e) Los trabajadores que presten servicios a varios patronos; y f) Las personas que realicen o hagan labores en servicios o establecimientos públicos.

De otra parte, tampoco estarán sujetas al Seguro Social Obligatorio, las personas siguientes: a) Las que ejecuten trabajos ocasionales extraños a la empresa del patrono; b) Los miembros de la familia del patrono dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, que presten sus servicios exclusivamente por cuenta del patrono y vivan bajo su mismo techo; y c) Los trabajadores cuya remuneración normal exceda del límite fijado por el Ejecutivo Federal, no pudiendo ese límite ser inferior a Bs. 7.200 por año, si bien esta disposición regirá solamente para el riesgo de enfermedad-maternidad.

No pudiendo detenernos a hacer un estudio total de la Ley de Seguro Social Obligatorio, pasaremos a dar breve noticia acerca de *las prestaciones* y de *los recursos* para cubrirlas, tanto en el "Seguro Enfermedad-Maternidad", como en el "Seguro de Accidentes y de enfermedades profesionales".

En caso de enfermedad, el asegurado tendrá derecho: a) A la necesaria asistencia médica y quirúrgica, así como también al suministro

de los medicamentos y otros productos terapéuticos que requiera su estado; y b) En caso de incapacidad para el trabajo, a una indemnización diaria, excluyendo los días domingos empezando desde el cuarto día de la incapacidad (2).

La duración y atribución de las prestaciones, tanto en dinero como en especie, será limitada en su máximo por el Ejecutivo Federal, sin que ese límite máximo pueda bajar de 26 semanas ni exceder de 52 semanas a contar del primer día de la indemnización diaria.

En caso de maternidad, la asegurada tendrá derecho: a) A la necesaria asistencia obstétrica; b) A una indemnización diaria en dinero, equivalente a la indemnización diaria de enfermedad, que será pagada durante las 6 semanas que preceden al parto y durante las 6 semanas que le siguen, a condición de que la interesada no efectúe ningún trabajo remunerado durante ese período.

En todo caso, el fallecimiento del asegurado dará derecho a una indemnización funeraria, y de otro lado, los miembros de la familia del asegurado que estén a su cargo y, a la vez, que vivan bajo su mismo techo, tendrá derecho a la necesaria asistencia médica y quirúrgica, así como también al suministro de las medicinas y otros productos terapéuticos que requiera su estado (3). Mas deberá tenerse presente que el derecho a las prestaciones de maternidad y a la asistencia de los miembros de la familia del asegurado, podrá estar subordinado al cumplimiento de un período previo de cotización determinado por el Ejecutivo Federal.

Los *recursos* necesarios para cubrir las prestaciones en especie y en dinero y para la formación de los fondos del seguro enfermedad-maternidad, serán obtenidos mediante la cotización aportada, por partes iguales, entre el patrono y los asegurados. El primero estará obligado a entregar la totalidad de la cotización a la correspondiente Caja Regional, y podrá, al efectuar el pago del salario de cada asegurado, retener la parte de cotización que éste debe aportar en razón del período de trabajo cubierto por el salario, y, eventualmente, cualquier tasa, multa y reembolso exigibles del asegurado, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias (4).

(2) Los asegurados serán agrupados, según su salario, en clases de salarios. A cada una de estas clases de salarios le será asignado un salario de base, que servirá para el cálculo de las prestaciones en dinero. Las ganancias de ciertas categorías de trabajadores, así como el valor de las diversas formas de remuneración en especie, podrán ser objeto de una estimación por parte del Seguro.

(3) El Ejecutivo Federal podrá limitar dicha asistencia, para que los gastos de asistencia no excedan de una fracción determinada de los gastos del seguro enfermedad-maternidad.

(4) Tanto los gastos de administración del seguro, así como los de equipo sanitario y de primer establecimiento, estarán a cargo del Fisco Nacional y serán sufragados mediante una subvención incluida en el Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos.

Seguro de accidentes y de enfermedades profesionales.—El asegurado que hubiere sufrido un accidente de trabajo o adquirido una enfermedad profesional, tendrá derecho:

a) En todos los casos, a la necesaria asistencia médica y quirúrgica, así como también al suministro de los medicamentos y otros medios terapéuticos que requiera su estado; y b) En caso de incapacidad, a una indemnización diaria, calculada en la forma que se indica en la Nota 2 de este Capítulo, que empezará desde el cuarto día de la incapacidad y podrá ser atribuida durante un período determinado igual al estipulado para el “Seguro Maternidad-Enfermedad” (5).

Si a la expiración del período determinado para la atribución de las prestaciones en dinero, el asegurado permanece con una incapacidad de ganancia de más del 5%, tendrá derecho a una indemnización variable según el grado de su incapacidad, y fijada de acuerdo con el salario anual de base.

Si antes de la expiración de ese período se comprueba que la incapacidad es de *carácter permanente*, la indemnización diaria cesará de pagarse; y el asegurado que permanezca con una incapacidad de ganancia de más de 5%, tendrá derecho a la indemnización arriba prevista.

El salario anual base será equivalente a trescientas veces el promedio de salario diario, comprobado en el curso de los períodos pasados en el seguro durante los 12 meses que hayan precedido al accidente o al origen de la enfermedad profesional. Si el salario así calculado no corresponde a la capacidad normal de ganancia del trabajador, se sustituirá por la remuneración habitual de un trabajador de la misma formación profesional, que trabaje en las mismas condiciones.

En caso de *incapacidad total*, el asegurado tendrá derecho a una renta equivalente a las dos terceras partes de su salario anual base.

El inválido que no pueda moverse, conducirse o efectuar los actos principales de la existencia o que necesite de las asistencias constantes de otra persona, tendrá derecho a una indemnización adicional, que no podrá exceder de la suma de Bs. 2.400 anuales.

En caso de *incapacidad parcial* que no sea mayor del 10%, la renta será equivalente a las dos terceras partes de la cantidad en que haya quedado reducido el salario anual de base, a causa de la incapacidad de ganancia provocada por el riesgo sufrido.

Si la incapacidad está comprendida entre el 5% y el 10%, la indemnización consistirá en el pago de un capital equivalente a tres veces la anualidad de la renta eventual.

(5) Dichas prestaciones serán proporcionadas por el Seguro de Enfermedad-Maternidad, por cuenta del Seguro de Accidentes y a reserva del reembolso de este último.

En caso de accidente o de enfermedad profesional seguido de muerte, la viuda en todo caso, y el viudo sólo cuando esté inválido, y los hijos a cargo del asegurado, tendrán derecho a una renta fijada así: A) Viuda no inválida, 25% del salario de base del asegurado; B) Viudo o viuda inválidos, 30% del salario base del asegurado; C) Huérfano de padre o madre, 15% del referido salario base; y D) Huérfano de padre y de madre o asimilado, 25% del mismo salario base (6).

Las rentas se pagarán mensualmente y por adelantado, y no podrán ser objeto de cesión ni de embargo. El fallecimiento del asegurado dará derecho a una indemnización funeraria.

Los *recursos* necesarios para cubrir las prestaciones en dinero y en especie del seguro de accidentes y de enfermedades profesionales, inclusive los capitales representativos de las rentas liquidadas cada año, serán equilibradas por las cotizaciones a cargo de los patronos. Estas serán proporcionales a los riesgos que presenten las empresas.

El Ejecutivo Federal determinará las clases de riesgos, los grados de riesgos que implique cada clase y la distribución de las empresas entre las diferentes clases de riesgos, para lo cual la Ley objeto de nuestro estudio, precisa las reglas (7).

Los gastos de administración de este Seguro estarán a cargo del Fisco Nacional y serán sufragados mediante una subvención incluida en el Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos.

4.—Organización y funcionamiento de la Beneficencia Pública en Venezuela. Somera indicación de algunas de las instituciones benéfico-sociales existentes

Considerada la Beneficencia como *obra social* que tiende principalmente a dar satisfacción a las necesidades materiales, tales como alimentar y curar enfermos, atender a los niños, a los ancianos, indigentes, enajenados, etc., se halla organizada en Venezuela bajo la forma de *Servicios Municipales*, cuyos gastos de sostenimiento los sufraga el respectivo Tesoro Municipal. Mas esto no excluye el apoyo que, en muchas ocasiones le prestan, por medio de subvenciones, el Gobierno Nacional, los Gobiernos de los Estados y las Asociaciones particulares. Amén de

(6) En el caso de que el asegurado no dejare viuda, el Ejecutivo Federal podrá determinar la persona o personas que deben recibir las mismas prestaciones a que habría tenido derecho la viuda. En el caso de que ésta contrajere nupcias, la renta será reemplazada por un capital equivalente a tres veces la anualidad que le correspondía; y en el caso de que la viuda establezca vida concubinaria, cesarán sus derechos de renta.

(7) Véase el Art. 28 de la "Ley de Seguro Social Obligatorio".

que algunos ramos asistenciales, los dirige y los paga, exclusivamente, el Gobierno Nacional. No existe en Venezuela una legislación nacional sobre Beneficencia Pública.

La ingerencia del Despacho de Sanidad y Asistencia Social, en la rama de "Asistencia Social", se concreta a ciertos importantes servicios de interés nacional, donde juega papel preponderante el factor técnico, sin el cual la acción asistencial sería nugatoria. Dichos servicios los enumera la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos (8), y las sumas para sostenerlos van incluidas entre los Gastos correspondientes al expresado Departamento Ejecutivo, a saber:

a) Los del "Instituto de Pre-Orientación de Menores", de Los Teques; b) Los del "Reformatorio para Mujeres", de La Victoria; c) Los del "Servicio Social" del Departamento Libertador del Distrito Federal; d) Los del Instituto Anticanceroso "Luis Razetti"; e) Los del Comedor Popular "Plaza España" de Caracas, y los del Comedor Popular de La Guaira; f) Los de la Panadería de Maiquetía; g) Los de la "Colonia Agrícola Sanitaria", de Anare; h) Los del "Refugio Infantil para Varones", de Maracay; y los del "Servicio Social", de Maracaibo.

Agruéguese a todo esto el sostenimiento del "Servicio Social de la Lepra"; del "Servicio de Control" de la misma enfermedad, y de las "Leproserías de Cabo Blanco" y de la "Isla de Providencia". Lo asignado para dotación del Personal y gastos de sostenimiento de la "Escuela de Servicio Social" del Departamento Libertador, y la partida de Bs. 1.314.480, asignada para ayudar al sostenimiento de diversos Hospitales e Instituciones de Beneficencia en la República (9).

Además de las ayudas mencionadas, los Gobiernos de los Estados asignan en sus Presupuestos de Gastos partidas destinadas a cubrir erogaciones del ramo de Beneficencia y prestan también su cooperación a las Municipalidades en todo lo relativo al sostenimiento de Hospitales para asistir enfermos que padezcan de dolencias corrientes, susceptibles de tratamientos médicos y quirúrgicos generales; Asilos para recluir enajenados; Asilos para mendigos llegados a la ancianidad; Asilo para huérfanos; Refugios de la infancia; Hospitales para niños pobres, etc. Los Cuerpos Concejiles ordinariamente reglamentan el funcionamiento de los Institutos de esta especie mediante Ordenanzas Municipales.

En todo caso, las Municipalidades siempre incluyen en sus Leyes de Presupuesto, partidas destinadas a satisfacer los gastos de la Beneficencia y Asistencia pública, y existen en la República algunas Municipalidades,

(8) Véase, por ejemplo, el Capítulo IV de la citada Ley, correspondiente al año económico 1944-45, en la Gaceta Oficial de los EE. UU. de Venezuela, No. 82 Extr., del 30 de junio de 1944.

(9) Los gastos de "Asistencia Social", según el Presupuesto 1944-45, montaron a Bs. 2.552.000, y si agregamos a esta suma los relativos a Leproserías Nacionales, que son de Bs. 1.755.580, tendremos un gasto total de Bs. 4.307.580.

como la del Distrito Federal, que sufragan los gastos de dichos servicios por medio de la cuantiosa renta que produce el juego de Lotería (10). Así se sostiene holgadamente en Caracas: el famoso "Hospital Vargas", el "Hospital Municipal de Niños", el Instituto "Simón Rodríguez", la Casa de Maternidad "Concepción Palacios", la "Casa Prenatal", el "Sanatorio Rísquez", la "Casa de Beneficencia", el Hospital "José Gregorio Hernández", el Asilo "La Providencia", la "Casa de Observación de Menores", el "Asilo de Huérfanos", el "Asilo Santa Ana" y el "Hospital Psiquiátrico". En La Guaira: el Hospital "San Juan de Dios" y la "Cruz Roja" seccional; en Maiquetía, el Hospital "San José", y en Antimano, el "Refugio de la Infancia" (11).

En la ciudad de Maracaibo (Estado Zulia), debemos mencionar las siguientes instituciones benéficas y asistenciales, sostenidas, ya por el Gobierno del Estado, ya por la Municipalidad del Distrito Maracaibo (en el Zulia funciona una Lotería de Beneficencia Pública), o por ambas Entidades: "Casa de Beneficencia", "Instituto Profiláctico Anti-venéreo", "Instituto "Pro-Infancia" (que comprende: "Sala de Puericultura", "Casa-Cuna", "Gota de Leche", "Hospital de Niños Pobres", "Clínica de Niños Pobres", "Orfelinato de Varones", "Orfelinato de embras", etc.), "Hospital Antituberculoso", etc.

Además, por iniciativa de los particulares existen en Venezuela numerosas instituciones para la protección de los menores de edad de ambos sexos, cuyos padres son indigentes. Entre ellas mencionaremos en Caracas: la "Obra del Buen Consejo", el Instituto "San José del Avila", el "Colegio de las Hermanas del Buen Pastor", el "Colegio de las Hermanas Franciscanas del Sagrado Corazón de Jesús", el "Asilo de San Vicente" para niños pobres, la Casa Hogar "María Antonia Bolívar", el "Instituto Sociedad Amigo de los Ciegos", el "Hospital Poliomelítico", el "Instituto Cruz

(10) La Ordenanza sobre "Beneficencia Pública Municipal" del Distrito Federal, de 1º de marzo de 1943, destina a sufragar los gastos de la Beneficencia Pública Municipal, el producto líquido de los sorteos que realice la Lotería de Beneficencia Pública del expresado Distrito; el impuesto sobre billetes de Loterías extranjeras o de aquellas que funcionen en otras Entidades políticas de la República, que se vendan en el Distrito Federal; los impuestos que se establezcan sobre rifas, apuestas y sorteos de todas clases, etc. La Dirección y Administración General de los establecimientos y demás obras benéficas y de asistencia existentes en el Distrito Federal, las ejercerá el Gobernador por órgano de una Junta que se denominará "Junta de Beneficencia Pública del Distrito Federal", la cual estará constituida así: Por el Inspector General de los Hospitales y Obras Benéficas; por un Concejal escogido del seno de la Comisión Permanente de Beneficencia del Concejo Municipal; por un Médico experto en asuntos benéficos y asistenciales; por un comerciante o financista y por un abogado. (Puede consultarse esta Ordenanza, a la p. 144 de la **"Recopilación de Ordenanzas Municipales"**, por J. R. Berrizbeitia A., Caracas, 1944.)

(11) Pueden obtenerse los datos relativos a los gastos mensuales de sostenimiento de los Institutos enumerados, en los Nos. 27 y 28 del **"Boletín Trimestral de Estadística Municipal"**, publicado por el Gobierno del Distrito Federal (Año 1943, Caracas, Venezuela).

Roja", de Caracas, el Instituto "Asociación Venezolana de Mujeres", el "Instituto Casa Nazareth", etc. (12).

5.—Las pensiones civiles, jubilaciones, retiros y montepíos militares

Según lo estatuye la Constitución Nacional (13), las Cámaras obrando como Cuerpos Colegisladores deberán dictar, como en efecto lo han hecho, leyes de carácter general sobre pensiones civiles, jubilaciones, retiros y montepíos militares, pagaderos por el Tesoro Nacional.

En la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos fijará el Congreso Nacional la partida o partidas *en globo* que se destinen a cubrir estas erogaciones y el Ejecutivo Federal las distribuirá debidamente, otorgando en cada caso particular la respectiva cédula por órgano del Ministro a quien corresponda, todo según lo determina la Ley.

La materia de pensiones civiles ha sido objeto de una ley especial llamada "*Ley de Pensiones*", siendo la vigente de 13 de julio de 1928 (14), y este servicio está adscrito al Departamento de Relaciones Interiores. Según esta Ley, "Toda persona que hubiere prestado servicios civiles en una o en varias ramas de la Administración pública Nacional, con posterioridad al 9 de diciembre de 1824, *durante 30 años consecutivos, pero con interrupciones no mayores de un año*, tendrá derecho a retirarse del servicio, y gozar de una pensión proporcional al cargo más alto que hubiere desempeñado durante cinco años consecutivos". La ley fija el montante de la pensión para los altos funcionarios, hasta Director de Ministerio, inclusive; y respecto a los empleados no clasificados en ella, el Ejecutivo queda facultado para acordar en cada caso la pensión de retiro que juzgue conveniente.

Muerto el autor de los servicios, la pensión o el derecho a reclamarla si aquél no lo hubiere hecho, pasará, disminuía en un 25%, a las personas que a continuación se expresan y en el orden que indica: 1º, La viuda; 2ª, Los hijos varones menores de edad, y también las hijas divorciadas de cualquiera edad, siempre que ellas no hayan dado causa al divorcio, todos legítimos o legitimados; y 3º, La madre legítima mientras permanezca casada con el padre del causante o en estado de viudez.

A falta de las personas a que se refieren los tres números anteriores, el Ejecutivo Federal, cuando lo creyere conveniente, podrá otorgar la pensión a los nietos varones menores de edad, las nietas solteras o viudas de

(12) Algunas de estas Instituciones de índole benéfica o asistencial, reciben subvenciones de la "Junta de Beneficencia Pública Municipal" del Distrito Federal.

(13) Véase el inciso 14 del Art. 77.

(14) Recop. de L. y D. de Venezuela, Tomo LI, p. 351.

cualquiera edad, y también a las divorciadas, siempre que ellas no hayan dado causa al divorcio, todos legítimos o legitimados (15).

La Ley de Pensiones comprende también importantes normas sobre "*Pensiones Militares*", las cuales se otorgarán en las siguientes categorías: 1ª, *Montepío Militar*; 2ª, *Retiro Militar*; y 3ª, *Invalidez en Servicio Militar*.

Montepío Militar.—La muerte en campaña a consecuencia de heridas recibidas en función de armas o dentro de los dos años siguientes a tales heridas, si la muerte fuere consecuencia de ellas, de los militares que presten o hayan prestado servicios en las condiciones precisadas en la ley que analizamos, a Gobiernos Nacionales legalmente constituídos, o a alguna de las revoluciones armadas que llegaron a constituirse en gobiernos legales, etc., da derecho a una pensión a favor de los siguientes parientes del causante: 1º, La viuda; 2º, Los hijos varones menores de edad y las hijas solteras o viudas de cualquiera edad, etc.; 3º, La madre legítima mientras permanezca casada con el padre del causante o en estado de viudez; 4º, Las hermanas legítimas huérfanas y solteras cualquiera que sea su edad. Esta pensión podrá alcanzar hasta los nietos varones menores de edad o a las nietas solteras o viudas de cualquiera edad, etc., a juicio del Ejecutivo Federal. La cuantía mensual del Montepío Militar será proporcionada al grado que tuviere el causante para la fecha de su muerte, y conforme a la especificación que la misma ley hace (16).

Retiro Militar.—Tendrán derecho a retirarse del servicio y a gozar de una pensión proporcional al mayor grado que hubieren obtenido, computada conforme a la especificación que, según dijimos, hace la ley para el Montepío Militar, los militares que se encuentren en uno de estos casos: 1º, Que hayan permanecido en servicio en el Ejército Nacional por 25 años consecutivos; 2º, Que hayan permanecido en servicio activo en el Ejército Nacional por un total de 35 años, aunque los servicios no hayan sido consecutivos.

Invalidez.—Son inválidos: los militares que en servicio activo se inutilicen por causa de heridas u otras lesiones sufridas en tiempos de paz como de guerra.

Si el militar ha perdido por completo la vista y el uso de uno o parte de sus miembros superiores o inferiores, por amputación, heridas, lesiones o enfermedades mutilantes, gozará de una pensión calculada conforme a la tarifa que dijimos precisa la ley para los Montepíos Militares. Esta misma tarifa regirá reducida en las dos terceras partes, para las pensiones de que disfrutarán los militares cuando padezcan de enfermedades efectivamente graves y de carácter incurable, motivadas por heridas u otras causas durante el servicio activo.

(15) Los servicios prestados se prueban exclusivamente con los nombramientos respectivos originales, en copias certificadas o impresos en publicaciones oficiales.

(16) Véase el Art. 27 de la Ley de Pensiones.

Todo lo relativo a las "Pensiones Militares" es del exclusivo manejo del Ministerio de Guerra y Marina, y de ellas trata también la "Ley Orgánica del Ejército y de la Armada", de 13 de julio de 1939, reformada parcialmente a 24 de junio de 1944 (17). Estas pensiones son referentes no sólo a los oficiales efectivos del Ejército sino también a los de la Armada Nacional, e igualmente a los asimilados, especialistas e individuos de tropa, y a los familiares respectivos, cuando dicha Ley Orgánica les atribuya el goce de aquéllas (18).

Entre las reformas sustanciales introducidas en 1944, respecto al expresado ordenamiento del Ejército y de la Armada, está la eficiente organización dada a la previsión, para beneficiar a los miembros de nuestra milicia, reforma consistente en haber creado la "*Caja de Previsión Social de las Fuerzas Armadas*", con el fin de auxiliar económicamente a los oficiales efectivos, a los sub-oficiales y clases reenganchados y a los especialistas permanentes del Ejército y de la Armada, facilitarles préstamos, formar y desarrollar la vivienda personal de los mismos, proteger su salud y ampliar su seguridad social y también para auxiliar económicamente a sus herederos. Esta Caja gozará de personalidad jurídica autónoma y de patrimonio propio, y tendrá una *Sección de Ahorro* para los individuos que están cumpliendo servicio militar y los enganchados, pudiendo afiliarse a la Sección los oficiales de todas las categorías y situaciones, los sub-oficiales y clases reenganchados, los especialistas del Ejército y de la Armada y los civiles que desempeñen un cargo o empleo en el Ministerio de Guerra y Marina o en cualquier dependencia militar o naval (19).

Hemos mencionado el grupo de individuos para quienes es *facultativo* afiliarse a la Caja de Ahorros de las Fuerzas Armadas, pero existen otros individuos que están *obligatoriamente* afiliados a ella, como son los ofi-

(1) Véanse los Arts. 341 y sigs. de la "Ley Org. del Ejército y de la Armada", cit., publicada en la Gaceta Oficial de los EE. UU. de Venezuela, No. 84 Extraod., del 4 de julio de 1944.

(18) La misma Ley Org. cit., determina 4 clases de pensiones militares, o sea, una más que las precisadas por la "Ley de Pensiones", pues a las de "Montepío", "Retiro" e "Invalidez", agrega la pensión "*de disponibilidad*", de la cual gozarán los miembros del Ejército, de la Armada, etc., sólo después de 10 años de servicios continuos o de 15 discontinuos, cuando hayan cesado en sus respectivas actividades. La Ley Militar es más liberal, en cuanto fija lapsos más cortos para gozar de esta pensión, y dada su especialidad, deberá aplicarse con preferencia a la de Pensiones, en cuanto a militares se refiere.

(19) Hasta época muy reciente, sólo existía la "*Caja de Ahorros del Soldado*", de alcances más limitados, pero con todo, era una institución de innegable utilidad para el personal de tropa del Ejército, cuya administración en cada Cuerpo estaba encomendada al Primer Comandante, bajo la supervigilancia de los Comandantes Superiores. "El éxito obtenido en el año de 1943 nos lo demuestra el que después de haber sido entregado a los licenciados por servicio cumplido la cantidad de Bs. 1.943.858,95, el montante depositado en el Banco de Venezuela para el día 31 de diciembre de dicho año, fué de Bs. 2.000.979,80 (Véase la p. XIII de la "Exposición" de la Memoria del Ministerio de Guerra y Marina, año de 1944).

ciales efectivos de cualquier situación, los sub-oficiales y clases reenganchados y los especialistas permanentes del Ejército o de la Armada.

Las cotizaciones para la Caja de Previsión Social se pagarán durante todo el tiempo que el afiliado esté en servicio o disfrute de pensión y en una cuota del 3% de lo que perciba (20); los individuos sólo afectos a la Sección de Ahorro (en servicio militar y los enganchados), cotizarán hasta el 10% de la cantidad que reciban durante el servicio o empleo, y los afiliados voluntarios a la misma Sección, depositarán no menos del 2% del sueldo (21).

Cuando falleciere un afiliado *obligatorio* de la Caja, los beneficiarios respectivos tendrán derecho a un capital equivalente a un año del último sueldo normal del grado que el causante devengó, sin que ese capital pueda exceder de Bs. 15.000.

Los afiliados obligados a la Sección de Ahorro tendrán derecho hasta el 50% de sus depósitos, a *préstamos personales*. Los afiliados no obligatorios gozarán del mismo derecho hasta el límite que fije el Reglamento.

Jubilaciones.—Esta materia corresponde al Despacho de Educación Nacional, y según la “Ley de Educación”, se otorgarán las jubilaciones a los maestros y profesores al Servicio del Ejecutivo Federal, después de *20 años de servicios* o antes si fueren afectados, por causas ajenas a su voluntad, de incapacidad absoluta y permanente para el trabajo. Este derecho comprende el de opción entre la permanencia en servicio —para lo cual es necesaria la aprobación del Consejo Técnico de Educación o del Consejo Universitario, según el caso— o el retiro con goce de pensión (22).

(20) Las cotizaciones serán descontadas por las oficinas o servicios de pago e ingresarán a la Caja.

(21) Los fondos que existan en el Ejército o en la Armada, como ahorro o providentes, serán depositados en la Caja al iniciarse sus actividades. La Nación cubrirá los gastos necesarios al establecimiento de dicha Caja, contribuirá a su funcionamiento, y le entregará una suma inicial para su patrimonio (Véase el Art. 357 de la Ley Org. del Ejército y de la Armada).

(22) La Memoria del Ministerio de Educación Nacional, correspondiente al año de 1944, a la p. 467 del Tomo I, dice que para dicho año existían 373 personas jubiladas y 78 pensionadas. Se hace observar que las jubilaciones acordadas no son siquiera proporcionadas a los tiempos de servicios y así hallamos maestros con 40 años de trabajo, jubilados con Bs. 100 y otros con 25 o menos años de servicio, jubilados con sumas dobles y hasta triples. Esta irregularidad se explica por el hecho de que las jubilaciones en ocasiones se acuerdan hasta el límite permitido por la pensión de que disfrutara el último maestro fallecido, y, además, entre las personas jubiladas se hallan maestros de institutos particulares, municipales, estatales y federales; así, la Nación carga con la jubilación de un personal que no trabajó en los planteles federales, en atención a que las anteriores leyes otorgaban el derecho de jubilación a todos los servidores de la instrucción, sin distinción de las clases de plantel donde hubieran servido. Este régimen se ha modificado por la Ley de 1940, según la cual ha quedado únicamente a la Nación la obligación de jubilar al personal que ha servido en institutos federales. La cantidad presupuestada para “Previsión Social”, en

Las jubilaciones serán acordadas, con preferencia, a los maestros y profesores que, llenos los requisitos del servicio, hayan cumplido 60 años de edad o hayan quedado incapacitados en el ejercicio de la profesión (23).

De otra parte, gozarán *de licencia con pensión* equivalente al sueldo que devengan, las maestras casadas en estado de gravidez desde tres meses antes del alumbramiento hasta dos meses después del mismo, o por mayor tiempo a causa de alguna enfermedad que, según certificado médico, sea consecuencia del embarazo o del parto.

También gozarán *de licencia con sueldo íntegro* hasta por tres meses, los maestros o profesores enfermos, previa comprobación por los servicios médicos oficiales. Pasados tres meses la pensión podrá reducirse hasta la mitad, a menos que se trate de pensión por enfermedad permanente (24). Este retiro con goce de pensión por incapacidad para el trabajo producida por enfermedad, constituye una innovación de las leyes educacionales venezolanas.

Aparte las jubilaciones y pensiones que actualmente se otorgan a los profesores y maestros venezolanos, no se ha llegado aún a mejorar eficientemente las condiciones económicas y sociales de éstos. Sin embargo, un alivio progresivo de su penosa situación se espera de la vigencia de la "*Ley de Escalafón del Magisterio Federal*", de 20 de julio de 1944 (25),

(23) Véase el Art. 133 de la "*Ley de Educación*", de 24 de julio de 1940, reformada parcialmente a 27 de julio de 1944. Ya dijimos que las partidas globales que la Ley de Presupuesto fija para las jubilaciones, montepíos y retiros, etc., las distribuye el Ejecutivo Federal entre los individuos que reunan los requisitos legales para disfrutar de dichas liberalidades. Al Congreso le está vedado ordenar la erogación de ninguna otra suma determinada, por medio de Leyes especiales, ni de Acuerdos. En tal virtud, están fuera de ley las peticiones que frecuentemente son dirigidas a las Cámaras Legislativas, especialmente a la del Senado, exigiendo pensiones, jubilaciones, etc., pues, como se ve, las Cámaras no tienen facultad legal para otorgarlas. La disposición del aparte único del inciso 9º del Art. 77 de la Constitución Nacional, envuelve el principio de la autolimitación de la facultad legislativa de erogar sumas fuera de la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos. Así lo requiere el buen orden administrativo.

(24) Véase el Art. 134 de la Ley de Educación.

(25) Puede consultarse esta Ley en la Gaceta Oficial de los EE. UU. de Venezuela, N° 21.463. Ya nos referimos a su texto, en el Capítulo XXI de este Tomo, dedicado a la intervención del Estado en la Educación Nacional.

el Departamento de Educación, alcanzó a un poco más de Bs. 900.000 para el año de 1944; pero esta cantidad resulta ser insuficiente, pues las personas dedicadas a la educación pública merecen beneficios mayores, tales como un seguro que cubra los riesgos de imposibilidad transitoria o permanente para el trabajo docente, jubilación, auxilio inmediato en caso de muerte y montepío a favor de los herederos. La Memoria de referencia advierte que la única solución firme del problema en una forma amplia a la vez que justa, tanto para la Nación como para sus servidores, es el establecimiento de la "Caja Nacional de Previsión Social para el Magisterio y el Profesorado", a la cual contribuyan tanto la Nación como los educadores al servicio de ella. El Ministerio de Educación trabaja en el sentido de implantar, cuanto antes, el régimen aludido.

basado (el escalafón) en el número de años de servicios y otros méritos, de acuerdo con la clasificación que se haga de los maestros en los dos tipos A y B (subdivididos en 5 clases cada uno, de acuerdo con el número de años de servicio), previstos en la referida Ley. Organizado el régimen del Escalafón (con derecho al ascenso de una clase a la otra inmediata superior), serán fijados los sueldos y las primas que se pagarán, según el tipo y clase a que pertenezcan los directores y maestros de los planteles pre-escolares federales y de las escuelas primarias federales.

Es de advertir que el régimen del Escalafón del Magisterio no puede reputarse como ramo de la Beneficencia Pública, pero sí tiende — aparte de la simple jubilación — a mejorar las condiciones económicas de ese numeroso grupo de funcionarios públicos, puesto que permite elevar los sueldos de los maestros, de modo de fijar la asignación mínima correspondiente a la última categoría prevista en el Escalafón (26). El Estado venezolano con una legislación justa, con sueldos fijados de acuerdo con el costo de la subsistencia en las diversas localidades del país, evitará la remuneración inadecuada de la función docente, y que más tarde deberá remediar el Estado mismo, por medio de la Beneficencia.

6.—La Previsión en los Despachos Ministeriales: Disposiciones de la Ley de Ministerios sobre establecimiento de Cajas de Ahorros

La “Ley de Ministerios”, autoriza especialmente al Ejecutivo Federal para establecer y organizar en cada Ministerio la “Caja de Ahorro” o el “Seguro Social” de sus empleados. Una u otra Institución se alimentará con un porcentaje del sueldo del empleado y una cantidad igual que en cada caso aportará el Estado en calidad de subvención (27).

En cumplimiento de la anterior disposición, están funcionando en varios Ministerios sus correspondientes Cajas de Ahorros. Tal es el caso del de Relaciones Interiores. En éste, la “Caja de Ahorros” comprende no solamente a los empleados del propio Despacho, sino también los de las Oficinas de su dependencia; está constituida bajo la forma de una **Asociación Civil**, cuyo objeto es proveer a sus miembros de un medio adecuado de practicar el ahorro sistemático.

La referida “Caja de Ahorros” **ayudará** a aquellos miembros que, a juicio de la Junta Administradora, realmente la necesiten, en los casos de

(26) Tal fijación de sueldos mínimos se hizo en España, por Ley promulgada desde el año de 1910, según puede leerse a la p. 324 de la obra “**La Función Docente del Estado**”, por el Dr. Ubierna, publicada en Madrid, en 1917.

(27) Véase el Art. 28 de la “Ley de Ministerios”, de 31 de julio de 1939 (Recop. de L. y D. de Venezuela, Tomo LXII, p. 744).

enfermedad grave y muerte de éstos y sus familiares, tales como: el padre, la madre, los hermanos, esposa e hijos, de acuerdo con los ingresos de la Caja, provenientes ya de las contribuciones que para fomentarla ingresen a la Asociación por cuotas ordinarias o extraordinarias entregadas por cualquiera persona física o jurídica, o ya por intereses provenientes de los préstamos que haga la misma Caja de Ahorros a sus miembros, y de los intereses devengados por los fondos de la Asociación.

A más de las ayudas indicadas, podrá cualquier socio verificar **el retiro parcial** de fondos, sin exceder del 75% de sus respectivos haberes, pero esto sólo podrá efectuarse en los casos siguientes: a) Para la adquisición de una propiedad inmueble, reparaciones o modificaciones de la misma; b) Para la cancelación de hipoteca sobre una propiedad; y c) Para la cancelación de primas de seguro vencidas o próximas a vencerse.

El retiro total de los fondos sólo podrá realizarse: cuando el socio tuviere causa justificada para retirarse de la "Caja de Ahorros", o dejare de ser empleado. En caso de muerte del socio, la entrega de sus haberes se hará a sus herederos.

Los socios podrán, además, **solicitar préstamos** a la Asociación, hasta por el 50% de las cantidades que tengan en haber, de acuerdo con el dictamen de la Junta Administradora, pero ésta tiene facultades por los Estatutos de la Caja para conceder préstamos hasta por el 75% de los haberes de los socios, en los casos siguientes:

a) Por matrimonio del socio; b) Por parto de la cónyuge del socio; c) Por enfermedad grave comprobada del socio o de sus familiares (padre, madre, hermanos, esposa e hijos), o por muerte de alguno de éstos; d) Para la cancelación de primas de seguro vencidas o próximas a vencerse; y e) Cuando se trate de la adquisición de un inmueble, reparaciones o modificaciones del mismo, o para cancelar una hipoteca.

Finalmente, la Junta Administradora tiene facultades por los mismos Estatutos, para conceder, por ejemplo, a un socio, el préstamo de una suma mayor a la de sus haberes, en los casos contemplados en la letra e) del párrafo anterior, mediante garantía a su satisfacción y bajo su responsabilidad, pero en ningún caso este préstamo podrá exceder de la cantidad de Bs. 10.000; y podrá, igualmente, con ciertas restricciones, invertir los fondos de la Caja de Ahorros en la adquisición de terrenos y casas de habitación destinadas a ser vendidas a sus socios. Mas la adjudicación se hará en las condiciones siguientes: a) Se preferirá al socio que no tenga propiedad; b) Al socio que aporte la quinta parte del valor del inmueble; c) Por un plazo no mayor de 5 años y por una cantidad que no exceda de Bs. 10.000; y d) No podrá el socio traspasar el inmueble sin previo consentimiento de la Asociación.

El interés que deban pagar los socios por los préstamos que se les hagan, lo fijará la Junta Administradora, pero en ningún caso será menor

del 3% ni mayor del 6% anual, siendo bien entendido que la "Caja de Ahorros" solamente podrá dar en préstamos hasta el 60% de su activo, y copada esta suma, la Junta mencionada se hará responsable de cualquier préstamo que conceda (28).

7.—El problema de las "clases pasivas"

Todo ese conjunto de personas que reciben del Tesoro Público pensiones civiles, militares o de jubilación, referido en los dos números anteriores, constituye lo que en muchos países denominan **clases pasivas**.

Los derechos pasivos de todas esas personas tienen por único objeto, como se ve por lo que hemos venido exponiendo, asegurar al pensionista el disfrute de una situación económica determinada, en relación con su antigua situación oficial y con la categoría social inherente a ella, para el funcionario mismo o para su familia.

Su razón de existencia se puede fundamentar en el derecho a vivir del funcionario que trabaja para el Estado, cuando sin culpa suya ya no puede prestar servicio; la de asegurar la propia subsistencia y la de su familia; la obligación del Estado como representante de la sociedad política que se benefició con el trabajo del funcionario, a asegurar su subsistencia y la de su familia; la conveniencia para la Administración de poder sustituir a los empleados inútiles, sin perjuicio para éstos; como garantía de la Administración para retener a sus funcionarios competentes y como consecuencia la buena organización técnica sin interrupción alguna, a la que daría lugar el continuo desplazamiento de los funcionarios que no tuviesen seguridad económica en caso de inutilidad física.

El problema de las **Clases pasivas** se ha planteado por los tratadistas de Derecho administrativo y aún por los Gobiernos y Parlamentos, como uno de los de más trascendencia social y económica, y, las soluciones recaídas no han podido, aún siendo adversas, moralmente abolir estos pensionados, ni suprimir legalmente los créditos (que en algunos países son de gran cuantía), consignados en los Presupuestos de Gastos del Estado, porque siempre ha surgido con vivos caracteres el cuadro representativo de la vejez desvalida, o inutilidad física del funcionario civil o militar que siempre vivió pobre, o el de la familia desamparada en los umbrales de la miseria a causa de la escasa remuneración por los servicios prestados. Teniendo presente este hecho real, con razón expresa el Profesor Royo Villanova que la pensión de las **Clases pasivas** viene a ser una continuación del estipendio, por considerar que el funcionario no resulta su-

(28) Todos los datos que hemos suministrado, los hemos tomado del Folleto contentivo de los **Estatutos de la Caja de Ahorros de los Empleados del Ministerio de Relaciones Interiores**, aprobados en Asamblea, a 26 de diciembre de 1940. Los Estatutos de las demás Cajas actualmente en actividad, en otros Despachos Ejecutivos, contienen con ligeras variantes, los mismos preceptos que acabamos de transcribir.

ficientemente retribuido con el sueldo, y no ha podido, en consecuencia, asegurarse los medios suficientes para su vejez o inutilidad, ni prevenir económicamente la contingencia de su muerte para proveer a las necesidades de la familia.

Pero no todos los autores levantan sus lanzas para defender el numeroso grupo de los pensionados y jubilados, alegando no sólo razones económicas y jurídicas sino de índole moral, que les coloca en una posición de falsa cultura social con sólo fijarnos en el avance del movimiento obrero hacia el reconocimiento legal de sus derechos a retiros retribuidos, por inutilidad física, que se consideraron no ha mucho, como utópicos.

Así argumentan sus impugnadores:

“a) El deseo de adquirir, de conservar, de no hacer perder los derechos pasivos, produce como consecuencia, la permanencia en el servicio activo de la Administración, de funcionarios que no se hallan en condiciones efectivas de prestarlo.

b) La determinación, calificación y clasificación de las diversas clases de derechos pasivos, es origen de una complicada rama de la legislación administrativa, y requiere para aplicarla la creación de un servicio y de una organización administrativa especial, también complicada y costosa.

c) La seguridad de la percepción del haber pasivo, sin ninguna clase de esfuerzo personal, fomenta la imprevisión y el desorden, cuyas consecuencias desastrosas no resuelven las pensiones aún imponiendo máximos sacrificios al Tesoro.

d) La cuantía y aumento considerable de las pensiones, verdadera carga abrumadora para el Tesoro.

e) El fomento de la empleomanía y el aumento de una clase de inactivos y parasitaria”.

Todos estos argumentos serían irrefutables si realmente los funcionarios estuviesen suficientemente retribuidos para que con sus propios medios acudieran al seguro, a la mutualidad o al ahorro. Pero en la práctica carece de eficacia, pues, desgraciadamente, el funcionario en activo no puede pensar en el mañana cuando el presente es un problema económico de adversa solución.

Partiendo del aspecto económico y financiero tan desastroso para el Tesoro; del aspecto técnico de la Administración para separar a los funcionarios inútiles para el servicio y del aspecto jurídico y moral respecto del funcionario; y basándose en la ciencia económica moderna y en los principios de Derecho administrativo, propugnan algunos autores que puede solucionarse el problema de las Clases pasivas reconociéndoles su existencia por las razones anteriormente expuestas, pero variando com-

pletamente su regulación jurídica actual, fomentando el Estado la iniciativa particular del funcionario, previa retribución equitativa, facilitándole la manera de hacer economías — como se viene haciendo entre nosotros — con la creación de las Cajas de Ahorro y de Previsión Social; y si se quiere llegar a una solución aún más firme del problema, y sobre todo, más equitativa, tanto para la Nación como para sus servidores, sea cual fuere la situación jerárquica que les corresponda, se debe pensar en fundar una “Caja Nacional de Previsión Social”, pero no circunscrita al magisterio y al profesorado (como para éstos lo propugna la Memoria de Educación Nacional de 1944, según ha poco indicamos), sino comprensiva de todos los empleados administrativos y judiciales, cuyos medios económicos requieran esta medida protectora, y al sostenimiento de dicha Caja contribuirán tanto la Nación como los diversos funcionarios de ella.

BIBLIOGRAFIA

Bonnard, *Ob. cit.*; de Velasco Calvo, *Ob. cit.*, Tomo II; Berthélemy, *Ob. cit.*; Bielsa, *Ob. cit.*, Tomo III; Dr. Bullrich, *Ob. cit.*, Tomo I; Royo Villanova, *Ob. cit.*; Gascón y Marín, *Ob. cit.*, Tomo II; J. M. Gutiérrez, *Ob. cit.*; Dr. Quinteros, *Ob. cit.*; Dr. Alayza y Paz Soldán, *Ob. cit.*; Journé, *Ob. cit.*; Henry George, “Progreso y Miseria” (Traducción española del inglés, Madrid, Editorial Beltrán, 1933); Dr. J. M. Ubierna, “La Función Docente del Estado”, Madrid, 1917, “Recopilación de Ordenanzas Municipales”, por J. M. Berrizbeitia A. (Caracas, 1914); “Boletín Trimestral de Estadística Municipal”, publicado por el Gobierno del Distrito Federal, Nos. 27 y 28, año 1943.