

*EXCEPCION DE INEPTITUD DE LA DEMANDA - Improcedencia / ACTO GENERAL
- Autónomo / ACTO COMPLEJO - Inexistencia*

En cuanto a la ineptitud de la demanda por no haber acusado el acto administrativo complejo integrado por la resolución atacada y el acto de inscripción de la F.M.G. ante el ISS. Se declarará no probada esta excepción la resolución demandada es un acto administrativo de carácter general, autónomo e independiente, no requiere de una voluntad administrativa para su perfeccionamiento, y en consecuencia no era necesario impugnar ningún acto concreto de inscripción como lo pretende el accionante.

*SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO - Inscripción / DIRECTOR GENERAL DEL ISS -
Funciones / APROBACION CONSEJO DIRECTIVO DEL ISS - Improcedencia /
PERSONAL DE MAR FLOTA MERCANTE - Inscripción Seguro Obligatorio*

El Decreto ley 1650 de 1977 por el cual se determina el régimen y la administración de los Seguros Sociales Obligatorios, en su art. 57 literales a) y e) asignó al Director General del Instituto, entre otras, las funciones de dirigir, coordinar, controlar y orientar la acción administrativa en el Instituto, y la ejecución de los planes y programas, de acuerdo con las disposiciones de la Junta Administradora y con las políticas del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios. Le corresponde también a dicho funcionario organizar, dirigir y controlar los sistemas de inscripción de afiliados, y de facturación y recaudación de aportes con arreglo a las disposiciones de la Junta Administradora. Dispuso el art. 5o. del decreto 1993 de 1967, que "la inscripción de patronos y trabajadores se iniciará en las fechas que determine, por resolución la Dirección General del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales". De la anterior normatividad se desprende con claridad, que el acto acusado lo expidió el Director del Instituto, en ejercicio de las funciones administrativas, Dicho acto no requería de posterior aprobación del Consejo Directivo, pues dicho organismo, mediante acuerdo, aprobado por el decreto 1993/67, expresamente ordenó la inscripción del personal de empresas y agencias de transporte marítimo. No existe razón al demandante en cuanto afirma que la facultad del Director del ISS se hallaba limitada a las disposiciones de la Junta Administradora.

*SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO - Extensión de la cobertura / CONSEJO
NACIONAL DE LOS SEGUROS SOCIALES OBLIGATORIOS - Facultades /
EMPRESAS DE TRANSPORTE MARITIMO - Inscripción del personal en el seguro
social*

A la luz del art. 43 literal e) del decreto ley 1650 de 1977 corresponde al Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios, aprobar los proyectos de extensión de la cobertura de los Seguros Sociales a otras áreas geográficas o nuevos sectores de población, y conforme al literal b) del art. 55 ibídem, corresponde a la misma entidad preparar los proyectos sobre ampliación a los seguros de Salud a nuevas contingencias y extensión de la cobertura, teniendo en cuenta la capacidad de los servicios, las posibilidades financieras, el grado de necesidades; no obstante esta argumentación pudo ser objeto de análisis para la expedición del decreto 1993 de 1967, que ordenó la inscripción en el Seguro Social Obligatorio de los riesgos allí indicados, al personal de empresas y agencias de transporte marítimo.

SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO - Naturaleza / PERSONAL DE MAR - Régimen Convencional / DERECHOS ADQUIRIDOS - Inexistencia

No obra ningún elemento de juicio que permita deducir a la sala que en verdad el acto acusado haya desconocido algún derecho en particular, y además, no debe olvidarse que la actividad de los Seguros Sociales Obligatorios, como un servicio público que es, se halla orientado y dirigido por el Estado, por definición legal, está inspirada en los principios de utilidad pública, procura el bien colectivo, y su interés de cifra en el bienestar de la comunidad en general. En ese orden, no resulta aceptable la solicitud de anulación de un acto de carácter general, por considerarlo contrario a los intereses de particulares consagrados en una convención colectiva. *NOTA DE RELATORIA:* Se menciona la sentencia de junio 30 de 1996, Exp. 4982, Consejera Ponente Dra. DOLLY PEDRAZA DE ARENAS.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION ""B""

CONSEJERO PONENTE: DOCTOR SILVIO ESCUDERO CASTRO

Santafé de Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997).

Ref. Expediente No. 5462

Autoridades Nacionales

Actor: UNION DE MARINOS MERCANTES QE COLOMBIA "UNIMAR" Y OTRA.-

Llegado el momento procesal pertinente y no observando causal de nulidad que invalide la actuación, procede la Sala a dictar sentencia, previos los siguientes

ANTECEDENTES

La Unión de Marineros Mercantes de Colombia "UNIMARD" y la Asociación Nacional de Oficiales de la Marina Mercante Colombiana "ASOMECA", por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., demandaron la nulidad de la Resolución No. 3296 de 2 de agosto de 1990, expedida por el Director General del Instituto de los Seguros Sociales, 'por el cual se procede a fijar la fecha de iniciación de inscripción en el régimen de los seguros sociales obligatorios para el personal de mar que labora en las empresas y agencias de transporte marítimo'.

Sirven de fundamento a las peticiones, los hechos que a continuación se resumen:

Mediante el acto enjuiciado el ISS fijó fecha límite para la inscripción en el régimen de los Seguros Sociales obligatorios (enfermedad en general y maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales e invalidez, vejez y muerte), para el personal de mar vinculado a las empresas y agencias de transporte marítimo que labora permanentemente a bordo de sus barcos, el 15 de agosto de 1990.

En el mismo acto se estableció que los servicios médicos y asistenciales, del personal de mar que se encuentre a bordo de sus barcos, se prestaría en los centros del Instituto o en los sitios contratados para el efecto. Igualmente

determinó que las prestaciones económicas propias de los Seguros Sociales obligatorios se pagarían en moneda legal colombiana.

El ISS expidió dicha resolución, luego de que, mediante actos administrativos anteriores, reconoció no tener la capacidad física para atender la prestación de servicios asistenciales al personal de las empresas y agencias de transporte marítimo, como sucedió con la Resolución No. 3042 de 15 de noviembre de 1982, "por la cual se suspende indefinidamente la resolución No. 3951 del 1º de septiembre de 1982.

También mediante Resolución 7192 del 12 de diciembre de 1985, el Director del I.S.S., derogó las Resoluciones 1760 y 4398 del mismo año, por las cuales había fijado fecha "para la inscripción en los Seguros Sociales obligatorios al personal de mar vinculado a las empresas y agencias de transporte.

Posteriormente ante una petición de inscripción del personal de la Flota Mercante Grancolombiana, al régimen de los Seguros Sociales obligatorios elevada por el Vicepresidente Administrativo de dicha empresa, el Director General del I.S.S. afirmó:

La Dirección General para fijar la fecha de inscripción del personal en alta mar, debe tener presente, básicamente, por así ordenárselo en forma perentoria la ley (art. 43 literal c) art. 55 literal b) del D.L. 1650 de 1977), que el instituto pueda responder con sus recursos humanos, físicos y financieros, por las obligaciones (prestaciones económicas y de salud) que a su cargo nacen con tal inscripción. Es innegable que para responderle al personal de mar por las contingencias propias de Enfermedad General y Maternidad (seguro de E.G.M), Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (seguro de IVM), por cuyo amparo ellos van a cotizar, debe disponer de una infraestructura especialísima que le permita cumplir adecuadamente sus obligaciones de CONFORMIDAD Y CON CEÑIMIENTO A LOS REGLAMENTOS DE LOS SEGUROS SOCIALES OBLIGATORIOS."

Afirma que, aunque la decisión contenida en el oficio DG 03126 del 22 de diciembre de 1989 se encuentra suspendida provisionalmente, lo firmado allí, es jurídicamente exacto, por cuanto la decisión de llamamiento a inscripción, no es facultad arbitraria del Director del ISS.

Pone de presente también que en comunicación de 14 de marzo de 1989, según oficio 00595, el Director del I.S.S., al dar respuesta a una petición de la Asociación Nacional de Oficiales de la Marina Mercante Colombiana, dijo:

"El Instituto por falta de tratados y convenios internacionales, no está en posibilidad de prestar servicios médico-quirúrgicos, hospitalarios, ni de suministrar drogas y complementarios en forma ordinaria y permanente a sus afiliados en puertos extranjeros, como tampoco la de repartirlos oportunamente bajo su responsabilidad, para tratamientos varios en el territorio colombiano. Sin embargo de conformidad con el artículo 1º de la ley 20 de 1987, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en sus Decretos Reglamentarios 1307 de 1988 y 237 de 1989 el Instituto podrá autorizar la atención de la salud de sus beneficiarios en instituciones del exterior y cuya eficiencia esté científicamente acreditada, solo para la realización de procedimientos que no se practiquen en el país, o cuando el riesgo suceda en el exterior y no haya tiempo necesario para el traslado a Colombia".

Dice el libelista que la consideración transcrita es tanto más importante cuanto que, de conformidad con el artículo 5º del acuerdo 257 de 1967, se facultó al Director General del I.S.S., para que fijara la fecha a partir de la cual debía llamarse a registro de inscripción en los diversos riesgos al personal y agencias de transporte marítimo, atendiéndose a la capacidad técnica y operativo del seguro.

La facultad del Director del ISS. para establecer la fecha de llamamiento a inscripción al personal vinculado con las actividades de transporte marítimo, es reglada y limitada a las condiciones operativas y administrativas de la entidad para el cubrimiento efectivo de los riesgos de invalidez, vejez y muerte, e implica que este tipo de inscripciones debe estar antecedido del cumplimiento de las circunstancias técnicas y operativas que demuestren la posibilidad efectiva y real de prestar los servicios.

Fundamenta el anterior razonamiento en las siguientes disposiciones: artículo 43 literales c) y d) y artículo 55 literal b) del decreto 1650 de 1977, en concordancia con el artículo 70 del inciso 2º del decreto ley 433 de 1971, normatividad que exige previamente a la afiliación de nuevos trabajadores, la necesidad de contar con datos y estudios actuariales y financieros que brinden

seguridad al beneficiario y evite descalabro económico a la entidad rectora de la seguridad social.

El llamamiento a inscripción realizado por el Director del ISS no lo precedió ninguno de los análisis antes mencionados, ni el Instituto ha adecuado su infraestructura y capacidad física para la atención del personal de altamar. Esta situación se torna no solamente ilegal, sino injusta e inequitativa con los trabajadores que además de verse menguados en sus derechos convencionales, resultarán afectados con la afiliación al ISS.

Que los demandantes tienen suscritas con la 'Flota Mercante Grancolombiana, sendas convenciones colectivas de trabajo en las cuales se establecen derechos especiales en favor de sus afiliados por la naturaleza peculiar de la actividad que desarrollan. Téngase en cuenta que el domicilio principal de la Empresa es en Bogotá y los marinos y técnicos tienen fijada su residencia en distintas localidades del país; el marino permanece a bordo durante nueve meses al año aproximadamente, lo que hace inoperante la atención que le puede brindar el ISS y el instituto atiende a los usuarios en sus unidades programáticas y dispensarios ubicados en distintos lugares de la geografía nacional; la institución no está autorizada para prestar servicios en el exterior, sino en circunstancias especiales determinadas por la ley. Su sistema operativo no permite la idea de que los marinos puedan recibir efectiva atención.

Por lo anterior es que han contemplado en los distintos acuerdos convencionales celebrados con la Flota, derechos que atiendan su especialísima condición laboral, de allí que se hubieran consagrado los siguientes derechos que, bajo el régimen ordinario estarían en la órbita del ISS: seguro médico a familiares (convención colectiva de 1966); servicios médicos, quirúrgicos y hospitalarios (laudo arbitral de 1971); auxilio médico a familiares (laudo arbitral de 1975); pensión de invalidez (laudo arbitral 1963-1964).

Las anteriores prerrogativas establecen un régimen especial diferente al consagrado por el ISS, de manera tal que al llamarse a inscripción se produce un desconocimiento de sus derechos adquiridos consagrados en distintas convenciones colectivos de trabajo.

El ISS procedió a dictar la resolución, sin tener capacidad física, financiera, ni material para prestar la atención debida a los marinos y al personal de mar que, por circunstancias especialísimas están amparados por un régimen convencional que es el que se adecúa al concepto de especial protección de

trabajo y que configura una serie de derechos .adquiridos y amparados por la Carta Política.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACION

Invocó las siguientes: C.N. , artículos 2º, 17, 20, 30, 32, y 122 ; Decreto 1650 de 1977, artículos 43 literales b) y c) y 55 literal b).; Decreto 433 de 1971, artículos 4º y 7º.

El decreto 1650 de 1977 estableció el régimen y administración de los Seguros Sociales obligatorios y las normas sobre organización y funcionamiento de las entidades que lo administran.

Dicho régimen, inicialmente desarrollado por el decreto ley 433 de 1971, en su artículo 2º, estableció la obligatoriedad de la afiliación para los trabajadores que presten sus servicios a patronos, bien sean ellos de carácter privado o público.

El acuerdo 257 de 1967 aprobado por el Decreto 1993 de 1967, facultó al Director General del ISS, para fijar la fecha de registro e inscripción de los diversos riesgos del personal de empresas y agencias de transporte marítimo. Es una facultad discrecional del Director del ISS. Sin embargo dicha discrecionalidad está limitada por el interés superior de velar por la consolidación de la estructura administrativa, financiera y económica del Instituto. Así la obligatoriedad de afiliación al sistema de seguridad social, debe atemperarse en las posiciones reales de cobertura con las posibilidades reales de atención al usuario, como se desprende de los decretos 433 y 1650 de 1977 respectivamente.

La discrecionalidad del Director para llamar a inscripción y registro a ciertos grupos de trabajadores, tiene por finalidad proteger al ISS de una sobrecarga irracional que la conduciría a su descapitalización en detrimento de los sectores salariales más necesitados.

El Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios tiene entre sus funciones, aprobar los proyectos de extensión de la cobertura de los Seguros Sociales a otras áreas geográficas o a nuevos sectores de población, teniendo en cuenta la capacidad de los servicios, las posibilidades financieras, el grado de necesidades, el mejor empleo de los recursos y los programas de desarrollo económico y social.

Cuando el Director General del ISS en uso de sus atribuciones legales, decide llamar a inscripción a grupos de trabajadores, debe hacerlo fundado en el respeto a sus competencias. De allí que el artículo 57 del Decreto 1650 establezca que sus actuaciones deben arreglarse a las políticas del Consejo Nacional de los Seguros Sociales obligatorios.

Si el Director General del ISS, para expedir el acto impugnado no consultó a la Junta Administradora, ni ordenó previamente que se realizaran los estudios actuariales y financieros sobre el impacto de la afiliación de los trabajadores de la Flota Mercante Grancolombiana, aparece clara la violación de las disposiciones invocadas.

Contestación de la demanda. El ISS por intermedio de apoderado contestó la demanda, propuso la excepción de falta de presupuestos sustanciales, así:

"Conforme el mismo Consejo de Estado, la adecuada aplicación e interpretación del Acuerdo 257 de 1967 Aprobado por el decreto 1993 de 1967 era la expedición de la resolución cuya validez se impugna'.

Así, el Instituto mal podía violar las normas invocadas por el libelista. La resolución demandada se expidió en obediencia al acuerdo 257 de 1967, cuyo alcance fue fijado en sentencia de marzo de 1988 y auto de 3 de junio de 1990, mediante el cual suspendió provisionalmente el oficio 3136 de 1986 dirigido al Vicepresidente Administrativo de la Flota Mercante Grancolombiana S.A., donde se informaba que la Dirección General para fijar fecha de inscripción del personal en altamar debía contar con la infraestructura que le permita cumplir con las obligaciones o prestaciones de los seguros.

También la Flota Mercante Grancolombiana S.A. mediante apoderado se presentó al proceso en calidad de tercero interviniente, alegando tener un interés directo en las resultas del proceso, se opuso a las peticiones de la demanda y propuso excepciones con base en el siguiente razonamiento:

Se pretende la nulidad de acto en cuanto afecta los derechos adquiridos de los trabajadores afiliados a UNIMAR y ASOMECA. Para el restablecimiento se estima que la sola anulación satisface plenamente las expectativas del proceso.

Sin embargo, afirma, la nulidad de la resolución, no implica la desaparición del acto administrativo de inscripción de la 'F.M.G.' en el régimen de los Seguros Sociales obligatorios; la resolución impugnada es un típico acto de trámite que abre las puertas para el ingreso de la F.M.G. al régimen de la seguridad social.

El juez administrativo no puede adentrarse en el universo de la convención colectiva para conceptuar sobre sus bondades. En este sentido la demanda parte de una premisa inaceptable', como es la de establecer parangones entre el acto acusado y las convenciones colectivas, para concluir que aquél es violatorio de éstas. La primera causal de anulación se cifra en la afectación de derechos adquiridos que no son otros que los pactados en las convenciones.

Los considerandos del acto acusado, son una síntesis apretada de las jornadas que tuvo que recorrer la F.M.G. para que el ISS cumpliera con el deber legal de relevarla en las obligaciones de la seguridad social.

Por lo anterior propuso excepciones así:

La resolución impugnada es un acto de trámite no demandable ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Si la intención de los demandantes es la desafiliación del ISS, debieron demandar el acto administrativo particular y concreto de inscripción de la F:M.G. en el régimen de Seguros Sociales obligatorios.,

La demanda es inepta por no haberse pedido la anulación del acto administrativo complejo integrado por el acto acusado y el acto de la inscripción de la F.M.G. ante el ISS.

Para resolver, se

CONSIDERA:

Se controvierte la Resolución No. 03292 de 2 de agosto de 1990, expedida por el Director General del Instituto de los Seguros Sociales por la cual se procede a fijar fecha de iniciación de inscripción en el régimen de los Seguros Sociales Obligatorios para el personal de mar que labora en las empresas y agencias de transporte marítimo'.

Antes de abordar el examen de fondo, procede la Sala a resolver las excepciones propuestas en el siguiente orden:

a) El Instituto de los Seguros Sociales propuso la excepción de falta de presupuestos sustanciales, que hizo consistir en que, Conforme el mismo Consejo de Estado, la adecuada aplicación e interpretación del Acuerdo 257 de 1967 aprobado por el Decreto 1993 de 1967, era la expedición de la resolución cuya validez se impugna'.

En esos términos la excepción no tiene vocación de prosperidad, pues al parecer la de falta de presupuestos sustanciales la funda en el análisis correspondiente a la legalidad del acto. Además el libelista no se preocupó por explicar en que consistía. Se declarará no probada.

El apoderado de la Flota Mercante Grancolombiana propuso excepciones así:

Si la intención de los demandantes era la desafiliación del ISS, debieron demandar el acto administrativo particular y concreto de inscripción de la F.M.G. en el régimen de Seguros Sociales Obligatorios.

Ineptitud de la demanda por no haber acusado el acto administrativo complejo integrado por la resolución demandada y el acto de inscripción de la F.M.G. ante el ISS.

En cuanto a la primera excepción se observa que el acto lo expidió el Director General del Instituto de Seguros Sociales, en ejercicio de la función administrativa conferida especialmente por el Decreto 1993 de 1967, aprobatorio del Acuerdo 257 del mismo año, para determinar por resolución, la fecha de iniciación de la inscripción en el Seguro Social obligatorio, al personal de mar que labora en las empresas y agencias de transporte marítimo.

El acusado es un acto administrativo de carácter general que, aun cuando produce efectos particulares, es autónomo e independiente, no es de trámite como lo sugiere el libelista. Se declarará no probada la excepción.

La segunda excepción que hace consistir en que, si la intención era la desafiliación del ISS, debieron demandar el acto administrativo particular y concreto de afiliación de la F.M.G. al régimen de Seguros Sociales Obligatorios, y por lo tanto se presenta ineptitud de la demanda, se considera infundada, pues como antes se dijo, el acto acusado es de carácter general, es un acto administrativo autónomo e independiente, puede impugnarse directamente sin necesidad de demandar el acto particular y concreto de afiliación de las F.M.G. al régimen ,de Seguros Sociales Obligatorios .

Además en gracia de discusión aceptando que debió demandar el acto particular de afiliación de la F.M.G, al régimen de lo Seguros Sociales Obligatorios, la competente para su conocimiento, no sería la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sino la Jurisdicción del Trabajo como lo disponen, el artículo 68 de la Ley 90 de 1946 y el artículo 52 del Decreto 721 de 1949.

En cuanto a la ineptitud de la demanda por no haber acusado el acto administrativo complejo integrado por la resolución atacada y el acto de inscripción de la F.M.G. ante el ISS, las mismas razones expuestas para resolver las anteriores excepciones, sirven para declarar no probada ésta, pues se repite la resolución demandada es un acto administrativo de carácter general autónomo e independiente, no requiere de otra voluntad administrativa para su perfeccionamiento, y en consecuencia no era necesario impugnar ningún acto concreto de inscripción como lo pretende el excepcionante.

A continuación se examinará el fondo del asunto en el siguiente orden:

Básicamente la solicitud de anulación del acto se funda en lo siguiente:

La resolución atacada se expidió no obstante que el mismo instituto de los Seguros Sociales, mediante actos anteriores reconoció no tener la capacidad física para atender la prestación de los servicios asistenciales al personal de las empresas y agencias de transporte marítimo, como ocurrió con las Resoluciones 3042 de 15 de noviembre de 1982 y 7192 de 12 de diciembre de 1985. Transcribe igualmente las consideraciones consignadas en el oficio 00595, en el cual, el director del Instituto de los Seguros Sociales al dar respuesta a una petición formulada por la Asociación Nacional de Oficiales de la Marina Mercante Grancolombiana S.A. expresó:

El Instituto por falta de tratados y convenios internacionales, no está en posibilidad de prestar servicios médico-quirúrgicos, hospitalarios, ni de suministrar de drogas y complementarios en forma ordinaria y permanente a sus afiliados en puertos extranjeros, como tampoco la de repatriarlos oportunamente bajo su responsabilidad, para tratamientos varios en el territorio colombiano. Sin embargo de conformidad con el artículo 1" de la Ley 20 de 1987 , previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en sus decretos reglamentarios 1307 de 1988 y 237 de 1989, el Instituto podrá autorizar la atención de la salud de sus beneficiarios en instituciones del exterior y cuya eficiencia esté científicamente acreditada, sólo para la realización de procedimientos que no se practiquen en el país, o cuando el riesgo suceda en el exterior y no haya tiempo necesario para el traslado a Colombia".

Además de los cánones constitucionales, invoca como transgredidos los artículos 43, literales b) y c) y 55 literal b) del Decreto 1650 de 1977 y artículos 4 y 7 del Decreto Ley 433 de 1971.

Considera el demandante que la facultad de llamamiento a inscripción y registro es una facultad discrecional del Director, sin embargo su ejercicio está limitado por el interés superior de velar por la consolidación de la estructura administrativa, financiera y económica del instituto. La obligatoriedad de la

afiliación al sistema de seguridad social, debe atemperarse con las disposiciones reales de cobertura y con las posibilidades de atención al usuario.

En primer término advierte que la Resolución No. 3296 de 2 de agosto de 1990, la expidió el Director General del Instituto de los Seguros Sociales, en ejercicio de la facultad conferida en los ordinales a) y e) del artículo 57 del Decreto Ley 1650 de 1977 y en especial, en uso de las atribuciones conferidas en los artículos 1º y 5º del Acuerdo 257 de 1967, aprobado por el Decreto 1993 del mismo año.

En efecto, el Decreto Ley 1650 de 1977 por el cual se determina el régimen y la administración de los Seguros Sociales obligatorios, en su artículo 57 literales a) y e) asignó al Director General del Instituto, entre otras, las funciones de dirigir, coordinar, controlar y orientar la acción administrativa en el Instituto, y la ejecución de los planes y programas, de acuerdo con las disposiciones de la Junta Administradora y con las políticas del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios.

Le corresponde también a dicho funcionario las funciones de organizar, dirigir y controlar los sistemas de inscripción de afiliados, y de facturación y recaudación de aportes con arreglo a las disposiciones de la Junta Administradora.

Dentro del anterior marco jurídico, el Consejo Directivo del Instituto, mediante Acuerdo 257 de 1967, aprobado por el Gobierno nacional mediante Decreto No. 1993 del mismo año, en su artículo 10 ordenó la inscripción en el Seguro Social obligatorio de enfermedad no profesional y maternidad; accidente de trabajo y enfermedad Profesional ; invalidez, vejez y muerte de los patronos y trabajadores que cumplan dentro de la jurisdicción de las actuales cajas seccionales y oficinas locales del instituto, alguna o algunas de las actividades allí enumeradas, entre ellas, en cuanto a transporte se refiere, la inscripción de "personal de empresas y agencias de transporte marítimo».

Dispuso también el artículo 5º del Decreto 1993 de 1967, que "la inscripción de patronos y trabajadores de iniciará en las fechas que determine, por resolución la Dirección General del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales".

De la anterior normatividad se desprende con claridad, que el acto acusado lo expidió el Director del Instituto, en ejercicio de las funciones administrativas. Dicho acto no requería de posterior aprobación del Consejo Directivo, pues dicho organismo, mediante acuerdo, aprobado por el Decreto 1993167, expresamente ordenó la inscripción del personal de empresas y agencias de transporte marítimo. No asiste razón al demandante en cuanto afirma que la facultad del Director del ISS se hallaba limitada a las disposiciones de la Junta Administradora. Todo lo contrario, dicha autoridad no podía sustraerse a lo ordenado en el acuerdo aprobado por el Gobierno nacional mediante el citado Decreto 1993 de 1967, el cual se hallaba vigente y su legalidad no es objeto de debate.

Sobre el argumento consistente en que, la facultad del Director al ISS para establecer la fecha de llamamiento a inscripción al personal vinculado con las actividades de transporte marítimo, es reglada y limitada a las condiciones operativas y administrativas de la entidad para el cubrimiento efectivo de los diversos riesgos y que en sentir del demandante, este tipo de inscripciones debe estar antecedida del cumplimiento de circunstancias técnicas y operativas que demuestren la posibilidad efectiva de prestar los servicios, se dirá lo siguiente:

Como atrás se hizo precisión, el Director General del ISS, mediante el acto acusado al señalar fecha de inscripción en el seguro social obligatorio, no hizo otra cosa que acatar lo ordenado en el artículo 1º del Decreto 1993 de 1967, expedido por el Gobierno nacional, aprobatorio del Acuerdo No. 257 del mismo año del Consejo Directivo del Instituto.

En estos términos dicho acto no se hallaba sujeto a más aprobaciones por parte de ninguna otra autoridad.

Las condiciones técnicas, operativas y administrativas para el cubrimiento efectivo de los diversos riesgos, debieron ser materia de examen por parte del Consejo Directivo, con ocasión de la expedición del citado Acuerdo 257 de 1967, aprobado por el gobierno Nacional mediante el Decreto 1993 de 1967.

Dice el demandante que el Director General del ISS dictó el acto acusado, sin tener la capacidad física, financiera adecuada para la debida atención de los marinos y personal de mar. Igual que las anteriores, esta afirmación tampoco

goza de respaldo probatorio, pues a la luz del artículo 43 literal e) del Decreto Ley 1650 de 1977 corresponde al Consejo Nación de los Seguros Sociales Obligatorios, aprobar los proyectos de extensión de la cobertura de los Seguros Sociales a otras áreas geográficas o nuevos sectores de población, y conforme al literal b) del artículo 55 ibídem, corresponde a la misma entidad preparar los proyectos sobre ampliación a los Seguros de Salud a nuevas contingencias y extensión de la cobertura, teniendo en cuenta la capacidad de los servicios, las posibilidades financieras, el grado de necesidades; no obstante esta argumentación pudo ser objeto de análisis para la expedición del Decreto 1993 de 1967, que ordena la inscripción en el Seguro Social Obligatorio de los riesgos allí indicados, al personal de empresas y agencias de transporte marítimo. Dicho examen no es de recibo para controvertir el acto por el cual el Director del ISS fijó fecha de inscripción de tales riesgos, se repite, dicha autoridad no hizo otra cosa que obedecer lo ordenado en el Decreto 1993 de 1967.

También se ataca la resolución argumentando que el personal de mar, por circunstancias especiales está amparado por un régimen convencional que se adecua al concepto especial de protección al trabajador circunstancia que configura una serie de derechos adquiridos.

Sobre este particular se advierte que las demandantes parten de supuestos meramente hipotéticos, pues no obra ningún elemento de juicio que permita deducir a la Sala que en verdad el acto acusado haya desconocido algún derecho en articular, y además, no debe olvidarse que la actividad de los Seguros Sociales Obligatorios, como un servicio público que es, se halla orientado y dirigido por el Estado, por definición legal, está inspirada en los principios de utilidad pública, procura el bien colectivo, y su interés se cifra en el bienestar de la comunidad en general. En ese orden, no resulta aceptable la solicitud de anulación de un acto de carácter general, por considerarlo contrario a los intereses de particulares consagrados en una convención colectiva.

Por las razones que anteceden, se denegarán las súplicas de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección 'B', administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

Decláranse no probadas las excepciones propuestas de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

Deniéganse las súplicas de la demanda.

Cópiese, notifíquese, publíquese en los Anales del Consejo de Estado y ejecutoriada esta providencia archívese el expediente.

La anterior providencia la estudió y aprobó la Sala en sesión celebrada el día 20 de febrero de 1997.

JAVIER DIAZ BUENO SILVIO ESCUDERO CASTRO

CARLOS A. ORJUELA GONGORA

ENEIDA WADNIPAR RAMOS

SECRETARIA