

LA CRONICA MEDICA

APARTADO 2563

LIMA, PERU



COMITE CIENTIFICO

Leonidas Avendaño,
Max. González Olaechea,
Eduardo Bello,
Rómulo Eyzaguirre,
Edmundo Escomel,
Carlos Morales Macedo



REDACCION

Carlos A. Bambarén, Director
Luis D. Espejo, Ernesto Ego-Aguirre

Año XLIX - 1932

SANMARTI Y CIA.
- IMPRESORES -

Reforma de los servicios municipales de higiene y salubridad de Lima

Por el Dr. GUILLERMO ALMÉNARA

La imperfección de los servicios de higiene y de salubridad de Lima ocasiona lamentables tropiezos. Por un lado, la falta de un organismo policiaco sanitario con autoridad suficiente para hacer efectivas las ordenanzas comunales y las leyes sanitarias generales, así como la falta de una legislación realmente reguladora de los derechos recíprocos de los ciudadanos en asuntos de Salud Pública. Ambas situaciones se complican con la resistencia de la masa popular al cumplimiento de las disposiciones de dichas ordenanzas y leyes. Por otro lado, la tendencia de los Gobiernos a restar atribuciones, con el pretexto de la incapacidad en que se halla el Concejo Provincial para cumplir sus fines de higiene en la extensión y en el tiempo exigidos por las necesidades locales.

Estamos obligados a remediar esta situación. Así lo exigen valiosos intereses humanos; nuestras aspiraciones como vecinos que somos de esta urbe; la necesidad de salvaguardar la población de las agresiones del ambiente; la urgencia de que su cultura higiénica corresponda al honroso abolengo y categoría que siempre tuvo Lima entre las capitales americanas, y el prestigio mismo de la institución comunal. Y para conseguirlo, dos deben ser los objetivos de las futuras acciones municipales de sanidad: la fundación de organismos o instrumentos técnico-administrativos capacitados para deliberar, proponer, ordenar, regular y ejecutar las medidas locales de higiene y salubridad, y la obtención de la aquiescencia popular para que estas medidas puedan cumplirse. Doctrinariamente puede reforzar estas acciones comunales, reafirmandolas en los principios indiscutibles de que las comunas poseen derechos y poderes para orientar el cumplimiento de sus fines propios, y de que la Salud Pública está condicionada por factores que no son siempre de orden médico y para cuyo control debe pedirse colaboración a todas las ramas de la cultura humana, en ejercicio público o en el desempeño de sus actividades privadas. Así habremos establecido, desde ahora, la universalidad de la cooperación que el Concejo y el público han de prestar al instrumento especializado que proponemos crear con el nombre de Departamento Municipal de Sanidad, refundiendo, en una, las dos Inspecciones de Higiene y de Química y Bacteriología existentes; organizando la nueva Inspección en forma adecua-

da para que llene cumplidamente con los fines de promover la salud y prevenir las enfermedades; saneando el ambiente, haciendo campaña de higiene social y moral, propagando el conocimiento razonado de las medidas sanitarias, haciendo obra de educación popular higiénica integral, y cooperando armónicamente con los organismos del Estado para que sean efectivas, en la localidad, las acciones generales de salubridad.

LOS ACTUALES SERVICIOS MUNICIPALES DE HIGIENE DE LIMA

Los actuales servicios municipales de Higiene y Salubridad de Lima están, casi todos, compartidos en tres Inspecciones: la de Higiene, la de Química y Bacteriología y la de Obras Públicas. La primera se encarga de controlar las condiciones higiénicas de los inmuebles y el estado sanitario de la población, en lo que se refiere a las enfermedades infecto-contagiosas, cooperando con la Salubridad Pública; hace la desinfección; expide el Carnet Sanitario para todas las personas cuyas labores tienen conexión directa con el cuerpo humano y sus alimentos; interviene, también, en la higiene de las fábricas, almacenes y establecimientos de expendio de las sustancias alimenticias y bebidas. La Inspección de Química y Bacteriología se encarga del control de los alimentos y bebidas en general, en cuanto a su estado y calidad; dirige las pesquisas de estos productos, y sólo tiene funciones ejecutivas en lo que se refiere al decomiso de lo insano y a la aplicación de penas administrativas por fraude; tiene, por último, a su cargo, el control central de la leche en Lima y sus distritos y la vigilancia sobre la calidad de la carne en expendio. La Inspección de Obras, interviene en la edificación y en la distribución del agua potable y de los canales de desagüe de los inmuebles.

Además de las tres Inspecciones mencionadas, otras se ocupan de asuntos íntimamente relacionados con la Salud Pública: la de Baja Policía, en la eliminación de basuras; la de Registro Civil, en la estadística vital y en la constatación de nacimientos y defunciones; la de Estadística y Demografía en estadística Sanitaria. Los Baños Municipales son controlados por una Inspección autónoma, y la Policía Municipal provee, de entre sus miembros, el personal de pesquisadores de alimentos que utiliza el Instituto Municipal de Higiene.

La relación hecha de las funciones que cumple el Concejo por intermedio de los organismos mencionados, daría motivo para pensar que los servicios municipales, afectos a ellas, cubren con eficiencia las necesidades de la localidad. Todas las oficinas del Concejo encargadas de los citados menesteres se esfuerzan, dentro del marco limitadísimo de sus poderes y con el exiguo apoyo económico que tienen, para que las necesidades de la población sean satisfechas. Es laudable ese empeño, y el Concejo debe reconocerlo. Sin embargo, lo real es que el beneficio no se palpa y que las iniciativas y los esfuerzos de los dirigentes y de los funcionarios quedan dispersos sin hallar, de inmediato, la colaboración que asegure la continuidad de

los procedimientos hasta alcanzar la finalidad perseguida. Cada sección independiente está cupada en asuntos de su resorte, pero no siempre conexos con los emprendidos por las demás. Sólo una larga tramitación logra conseguir un acuerdo para acciones concordantes, mas, la ejecución es siempre defectuosa por la falta de unidad en el procedimiento y en la dirección.

Las Inspecciones de Higiene y de Química y Bacteriología, fundadas en épocas en que la población de Lima era mucho menor que la actual; cuando no se presentaban los difíciles problemas traídos con las exigencias de la vida moderna; cuando el comercio y las industrias no habían adquirido el desarrollo presente; cuando sólo comenzaban a consolidarse los postulados científicos que rigen hoy a la ciencia de Salud Pública, quizá pudieron subvenir a las necesidades del vecindario. Al presente, las mismas Inspecciones rebajadas en su autoridad por equivocada política; desconectadas y mutiladas en sus recursos técnicos; desgastados sus materiales, y, más que nada, desprovistas de moderna orientación concorde con las exigencias de la época, no están capacitadas para responder de la salud de una población de 300,000 habitantes.

Lima reclama mejor servicio, y es de esperar que el Concejo Provincial, dándose cuenta de la obligación que tiene de atender a las necesidades de la población a su cargo, funde un organismo técnico-administrativo responsable y capacitado para dirigir las funciones de sanidad local.

EL ORGANISMO DE SANIDAD QUE REQUIERE EL CONCEJO

Las funciones municipales de higiene y de salubridad deben estar ejercidas por intermedio de una oficina que tenga todos los requisitos que son condiciones de su existencia e indispensables para desarrollar, con autoridad y con seriedad científica, programas de labor previamente establecidos, y encaminados a procurar el máximo de beneficio general, cualquiera que sea el monto de los recursos disponibles y por más especializados que sean los medios escogidos.

Estos requisitos están condicionados: la autoridad se mantiene haciéndose respetable por la equidad de sus ordenanzas, por la seriedad de sus procedimientos y la justicia de sus decisiones; y los procedimientos sólo pueden aplicarse, las leyes y las decisiones cumplirse, cuando la autoridad es aceptada y respetada por los gobernados. De ahí que en la organización de los servicios dentro del Departamento Municipal de Sanidad que proyectamos, hay que esmerarse no tanto en puntualizar determinadas atribuciones materiales, como en rodearlo de capacidad y seriedad científicas, que aseguren su buen cumplimiento ajustado a las necesidades y a los recursos, y en dotarlo de factores morales superiores que le garanticen espíritu humanitario, corrección administrativa y confianza pública.

“Salus Populi Suprema Lex”, el lema romano que dirige todas las actividades encaminadas a conseguir la plena salud, dirigirá,

también, a los que se esfuerzan por hacer de Lima la ciudad sana que se merece: sanidad moral, sanidad del cuerpo, sanidad del ambiente. Para este propósito es que proponemos llamar, al instrumento para conseguirlo, *Departamento Municipal de Sanidad*. Título comprensivo: Departamento, porque lo es del Concejo; Municipal, por cuanto están limitadas sus atribuciones al término municipal; y de Sanidad, por que abarca a la higiene que se ocupa del hombre en todas sus manifestaciones y a la salubridad, término más amplio, que se ocupa del saneamiento del ambiente.

El estudio de los esquemas de organización reproducidos en las láminas adjuntas nos economizará mayor literatura; ellos son claros y están representando las dos primeras etapas de crecimiento del Departamento. Posteriores desarrollos obligarán a agregar otras secciones que se ocupen de labores médicas y médico-sociales más avanzadas.

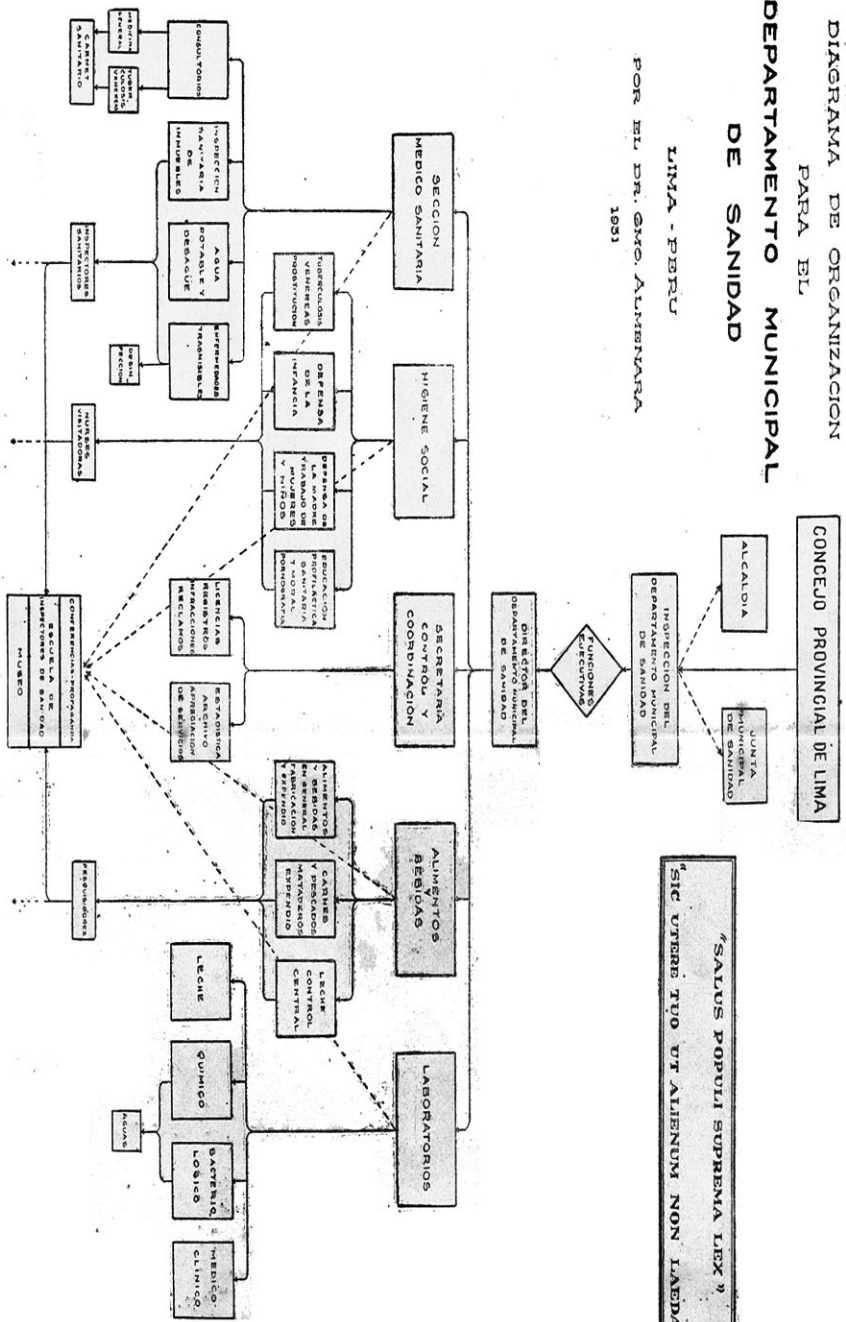
Limitadas como están las rentas municipales y endrogado el Concejo de Lima con deudas que arrastra de ejercicios anteriores, sería utópico proponer, de inmediato, una organización no viable. En el proyecto más avanzado integramos el Departamento Municipal de Sanidad con varias secciones, hoy independientes, la de Ingeniería Sanitaria de la sección Obras Públicas, y parte de las secciones de Registro Civil, Estadística, Baja Policía y Policía Municipal. En el esquema que proponemos adoptar de inmediato, sólo atraemos el íntegro de las Inspecciones de Higiene y de Química y Bacteriología, las dos plazas de médicos constatadores de nacimientos y defunciones de los Registros Civiles, la plaza de un ingeniero de la sección de Obras Públicas y las plazas de seis policías municipales, para convertirlos en seis expertos investigadores, futuros jefes de brigada de inspectores de sanidad. La organización mínima, obligada por el estado de las rentas del Concejo, puede representar una etapa de experiencia y de preparación del cuadro de personal administrativo y técnico-sanitario local.

PODER POLICIACO MUNICIPAL

Siendo los Municipios Provinciales organismos completos que, dentro de su esfera, sirven a fines y cumplen funciones semejantes a las del Estado, es evidente que deben poseer poderes igualmente semejantes; poderes que no constituyen poder particular del Estado, sino que le son propios, por cuanto emanan de un derecho adquirido por mandato popular. El ejercicio ilimitado de estos poderes comunales significaría atentar contra la unidad nacional. En este caso, el Estado ejerciendo su elevada facultad, será el moderador de la exaltada soberanía; así como, en caso opuesto, sería el estimulador de la deprimida autoridad municipal; pero, en ambas situaciones, siempre estaría amparando y ayudando a estos organismos, en todo lo necesario para el exacto y oportuno ejercicio de sus propias y exclusivas atribuciones.

DIAGRAMA DE ORGANIZACION
PARA EL
DEPARTAMENTO MUNICIPAL
DE SANIDAD

LIMA - PERU
POR EL DR. GNO. ALBERTARRA
1931



"SALUS POPULI SUPREMA LEX"
"SIC UTERE TUO UT ALIENUM NON LAEDAS"

Entre los poderes de los municipios se encuentra el poder policiaco, una de cuyas funciones es hacer la policía sanitaria Municipal. Su autoridad radica en el Alcalde y éste la delega a los funcionarios responsabilizados de sanidad. Su fuerza se apoya en el cuerpo de Policía Sanitaria Municipal.

Freund dice que «El poder policiaco significa el poder para favorecer el bienestar público, restringiendo y regulando el uso de la libertad y de la propiedad». Es el poder inherente a un gobierno — en nuestro caso al gobierno comunal — para decretar disposiciones dentro de los límites constitucionales, para promover la salud, seguridad, moral, orden, comodidad y bienestar general de la sociedad. De acuerdo con este concepto de defensa equitativa, proponemos amparar a la Policía Sanitaria Municipal con el lema "*Sic utere tuo ut alienum non laedas*".

Esta policía será siempre doctrinariamente constructiva. Resulta a reprimir con severidad las infracciones a las leyes y disposiciones sanitarias, debe estarlo, también, a conquistar la aquiescencia y la ayuda de la masa popular, mediante sagaces medidas y por las vías de la educación y de la propaganda higiénico-sanitaria.

La elevada misión que toca desempeñar a sus miembros, obliga a especializarlos técnicamente, para cuyo objeto se crearía la Escuela de Inspectores Municipales de Sanidad.

LEGISLACION Y EDUCACION SANITARIA

La legislación sanitaria práctica y el conocimiento de los principios que la fundamentan son factores importantes para el éxito de las labores de protección. No hay duda que la educación y la instrucción sanitaria son más importantes que la legislación sanitaria; pero no se puede prescindir de ésta porque sirve de pauta y de defensa de la autoridad en el ejercicio del poder policiaco. En este país, donde la cultura sanitaria no existe, donde la persuasión moral, como en todo el mundo, no es suficiente para regular los derechos recíprocos de los pobladores, la legislación sanitaria debe mantenerse con toda su fuerza.

La educación sanitaria y la instrucción sobre higiene son funciones diferentes a las de la ley. Esta no tiene finalidad de educación; sólo mide los deberes y defiende los derechos de los ciudadanos; la vigilancia de su cumplimiento está a cargo del poder policiaco que ejercen los organismos políticos o administrativos. La educación sanitaria es función de carácter distinto y con otras directivas; ella se hace por intermedio de todos los que difunden cultura y, en especial, por los técnicos a cuyo cargo se encuentra la defensa de la salud pública y para cuya mejor preparación estaría la Escuela de Inspectores de Sanidad.

Las leyes y las ordenanzas deben ser dictadas de acuerdo con sus fines especiales; y, en su confección, serán proyectadas por técnicos experimentados; redactadas con claridad y en buen idioma,

y tendrán forma legal de acuerdo con los mandatos y disposiciones de las leyes fundamentales de la República y de las especiales correlacionadas, sin invadir el campo jurídico de otros poderes. Deben ser, igualmente, de aplicación práctica y de carácter compulsivo, con penas bien definidas para los casos de infracción. Estos requisitos son necesarios para que la ley se cumpla; tanto mas ahora que la falta de respeto y el desacato a las leyes es el peor peligro de la época.

Dentro del cumplimiento de las leyes, la acción sanitaria municipal propenderá a la conjunción y armonización de las funciones de índole semejante: las ejercidas por el Estado, las ejercidas por los municipios vecinos y las que emanan de iniciativas privadas puestas en práctica por intermedio de agencias, sociedades o instituciones particulares.

La comisión de actos atentatorios contra el derecho a la salud y el bienestar, debiendo ser controlados severamente, exigen una represión inmediata, definiendo con exactitud la responsabilidad civil y criminal—seguidos que sean los juicios por las vías apropiadas— sin excederse en la magnitud del castigo y cuando previamente se haya cumplido con instruir y advertir sobre los deberes y los derechos de cada uno, de acuerdo con la razón que es la vida de la ley y con la equidad que atenúa la rigidez emanada de la universalidad de las leyes comunes.

La definición, la extensión y la limitación del poder policiaco municipal, en cuanto significa el resguardo del bienestar público, restringiendo y regulando el uso de la libertad y la propiedad, deben ser contempladas con criterio legalista, pero concordando con el criterio científico, que es base y sustento de las funciones de Salud Pública.

Es tan grande la importancia de una buena y bien interpretada legislación sanitaria, que no hemos podido dejar de incluir, dentro de la organización más avanzada del Departamento Municipal de Sanidad, una sección que se ocupe de esta materia. Así podrán tener solución rápida los siempre numerosos problemas legales conectados con los aspectos particulares de los trabajos de sanidad, tales como el control de alimentos y bebidas, control de enfermedades transmisibles, higiene social, etc. Igualmente, con esta sección especializada, se habrán llenado los vacíos de ciencia sanitaria en la cultura de nuestros abogados.

DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE SANIDAD

Inspección del Departamento

El Departamento Municipal de Sanidad constituirá una Inspección a cargo de un Inspector Concejal, con las atribuciones y prerrogativas que le asignan la Ley de Municipalidades y los Reglamentos vigentes. Pero como las labores de esta Inspección serán recargadas, el Concejo podría elegir dos Inspectores, para turnarse o repartirse entre sí la supervigilancia del Departamento.

Junta Municipal de Sanidad.

Las funciones de la Inspección estarán asesoradas por lo que llamamos en este proyecto la *Junta Municipal de Sanidad*; Junta que no vendría a ser sino la actual Comisión de Higiene o la de Química y Bacteriología, pero integradas con un Concejal ingeniero; otro, letrado; otro, economista, y los médicos obligados; todos, presididos por el Inspector permanente, o el de turno, en caso que fueran dos los Inspectores elegidos. En esta Junta Municipal de Sanidad tendría voz el Director del Departamento. Cuando entre los miembros del Ayuntamiento no existieran algunos de los técnicos requeridos para la constitución de la Junta Municipal de Sanidad, ésta queda automáticamente autorizada para contratar la asesoría de los profesionales necesarios o para solicitarla, honoríficamente, de algunas de las instituciones públicas, de enseñanza o no.

Esta Junta tendrá funciones deliberativas y resolutivas sobre los asuntos que sean consultados por la Dirección del Departamento. Cualquiera de sus miembros tiene el derecho de iniciativa y los asuntos propuestos serán tratados de inmediato. Se convocará a sesión cuando lo soliciten, por lo menos, dos de sus miembros. Los acuerdos serán ejecutados por intermedio del Departamento Municipal de Sanidad.

La Junta en penúltima instancia, se pronunciará sobre los reclamos que pudieran suscitarse por procedimientos del Departamento y en todo aquello que las leyes y ordenanzas vigentes lo permitan. Asimismo, propondrá las escalas de multas y las penas administrativas para los casos de infracción, así como verá sobre la suspensión o modificación de dichas penas; todo lo que ha de ser terminado, conforme a las normas actuales, por decreto de la Alcaldía. Intervendrá, igualmente, en la confección de los proyectos de ordenanzas, los que, terminados, serán hechos públicos, antes de ser sometidos al Concejo para su discusión y aprobación.

Dirección del Departamento

El Director del Departamento Municipal de Sanidad debe ser nombrado por el Concejo de entre los propuestos, en terna, por el Inspector del Departamento. Deberá ser médico con no menos de 10 años de ejercicio profesional en Lima, con foja de servicios en higiene pública que le acredite capacidad para dirigir un Departamento de Sanidad en un municipio de 300,000 habitantes.

El Director estará en condiciones de informar, en cualquier momento, de todo aquello que afecte o pueda afectar a la salud pública; la causa, origen y distribución de las enfermedades en la ciudad; el desarrollo de cualquiera epidemia y de las medidas tomadas o que deben tomarse para controlarla de acuerdo con la Dirección de Salubridad; de las condiciones sanitarias de los inmuebles y del

cumplimiento de las Ordenanzas sobre construcciones, aguas de consumo, desagües y desperdicios; de las condiciones en que se fabrican, almacenan, trasportan y expenden los alimentos y bebidas en general, y de los fraudes en los mismos. Vigilará el cumplimiento de todas las ordenanzas locales y leyes nacionales relacionadas con la salud pública local. Propondrá todas las medidas que conceptúe necesarias para promover la salud, prevenir las enfermedades e incrementar el bienestar social. Llevará un libro donde consignará todas las observaciones que hubiere hecho en el curso de sus visitas y las instrucciones dadas al respecto. Pasará una parte semanal sobre las labores del Departamento; comunicará a la Dirección de Salubridad Pública cualquiera incidencia que pudiera afectar a los servicios generales de salubridad. Presentará una memoria anual relatando no sólo la forma como se han desenvuelto las actividades del Departamento, sino que disertará sobre la mejor orientación futura de esas actividades, las deficiencias anotadas y el apoyo que necesitan cada una de las secciones, previa valorización relativa de sus servicios. Esta memoria estará acompañada de los informes anuales de los jefes de las respectivas secciones. En todo aquello que no esté específicamente mencionado, deberá observar y ejecutar cualquiera instrucción emanada del Inspector o de la Junta Municipal de Sanidad dentro del marco de sus atribuciones.

Siendo complejas y de responsabilidad las funciones del Director, éste, de acuerdo con el Inspector, podrá proponer a sus colaboradores dentro del Departamento, los que, en todo caso, serán nombrados por terna por el Concejo Provincial.

No es pertinente continuar describiendo la estructura de la proyectada fundación, porque élla está gráficamente representada en los esquemas anexos; tampoco es necesario enumerar las funciones que deberá cumplir, porque todas ellas están resguardadas por los dogmas clásicos de la ciencia de Salud Pública.

Terminamos esta modesta contribución haciendo votos fervientes para que la Providencia ilumine a los que deben llevarnos a la conquista del bienestar público y al engrandecimiento nacional.

La vida debe ser considerada buena, porque es armoniosa.

La voluntad y la imaginación llevan al hombre hacia donde quiera.