

Derecho Administrativo (*)

(Lecciones dictadas por el Profesor
del curso Sr. Dr. Fernando Tola).

SECCION PRIMERA

CAPITULO XI

SERVICIO DEL ORDEN PUBLICO

1.—*Concepto del orden público.* El servicio primario que presta el Estado es el de mantener el orden público, respetando las libertades esenciales del individuo.

Analizemos los dos términos de este enunciado. "El orden público, como dice Hauriou, es el orden material y exterior considerado como un estado de hecho opuesto al desorden, el estado de paz opuesto al estado de agitación. Para la policía merece ser prohibido todo lo que provoca el desorden, merece ser protegido o tolerado todo lo que no lo provoca. El desorden material es el síntoma que guía la acción de la policía, como la fiebre es el síntoma que guía al médico. La policía emplea como la medicina una terapéutica que tiende únicamente a hacer desaparecer los síntomas, ella no ensaya de atacar las causas profundas del mal social, se contenta con restablecer el orden material y más aún el orden en la calle; en otros términos, no persigue el orden moral en las ideas y los sentimientos, no persigue los desórdenes morales para lo cual es radicalmente incompetente, si lo ensayara caería inmediatamente en la inquisición y en la o-

(*) Véase el N.º. I del Año VI y el N.º. II del año VI de esta Revista.

presión de las conciencias a causa de la indelicadeza de su mecanismo”.

El Estado, la policía, son radicalmente incompetentes para perseguir los desórdenes morales, pero aunque su mecanismo no tuviera la manifiesta indelicadeza a que se refiere Hauriou, el Estado no podría convertirse en árbitro infalible de la verdad moral, para perseguir a los que no se sometieran a sus ideas dogmáticas.

Esto es lo que desconocen los que trastornando el concepto de Estado quieren hacer de él una entidad mística, docente y reguladora de la verdad.

El considerando de la ley 8528, trasparenta este concepto. Ese considerando típico dice así: “Que incumbe al Estado en ejercicio de su función docente y reguladora defender a la opinión pública contra los que intentan perturbarla o extraviarla, con el error y el engaño, mediante campañas contrarias a la verdad, la justicia, la moral y los bien entendidos intereses individuales y colectivos”.

Desgraciadamente no es fácil en este caso captar lo que es el Estado docente, quiénes lo integran y quiénes reciben sus poderes infalibles.

El Estado no puede defender a la opinión pública del error, desde que el Estado cristaliza en normas jurídicas el sentimiento de justicia de la opinión pública, y la verdad y el error de esta última son en última cuenta la verdad y el error del Estado.

El Estado dispone y manda de la fuerza pública; es fenómeno natural y humano que los que gobiernan el Estado pretendan hacer uso de esa fuerza para mantener el orden que les asegura la permanencia en el poder; pero hay gran distancia entre ese fenómeno natural y una doctrina que convierta a los gobernantes, en un período histórico, en cuerpo docente y árbitro de la verdad.

El Estado al mantener el orden debe respetar las libertades individuales. En el Derecho Constitucional se estudia ampliamente el fundamento de esas libertades.

Conocidas son las teorías corrientes del pacto social, conforme al cual las libertades públicas son una reserva tácita, hechas por los individuos al someterse al pacto social; las teorías alemanas, principalmente la de la autolimitación del Estado, que tuvo por iniciador a Ihering; el Estado creador del Derecho se

obliga por su propia voluntad a respetar la libertad de los que lo constituyen.

Aparte de esas teorías, es lo cierto que el hombre, naturalmente, es un ser libre y que incorporado en una sociedad ve limitada su libertad en la medida en que lo exige la coexistencia social.

Nuestra constitución garantiza ampliamente las libertades individuales. Desgraciadamente, la Constitución que es inobservada en muchas materias, lo es principalmente en ésta.

2.—*Estado de sitio. Zonas de Policía.* Si la administración debe respetar las libertades del individuo al prestar el servicio de mantener el orden público, hay casos de excepción, cuando se ve comprometida la seguridad del Estado, en circunstancias de guerra o revolución en los que momentáneamente quedan en suspenso las garantías individuales. Así lo establece el art. 70 de la Constitución.

Se trata del llamado estado de sitio que: “tiene como punto de partida el régimen al cual se ve sometido la población de una plaza realmente sitiada, régimen caracterizado por una verdadera movilización de toda la población civil. De este estado de sitio real se ha deducido un estado de sitio ficticio o político cuyos efectos son determinados por la ley” (Hauriou).

Las leyes N°. 7060, 7479, 8377, 8505, en su afán de defender la República y el orden político social, han hecho desaparecer las libertades constitucionales, estableciendo un estado de sitio permanente.

Por la ley 8377, se creó la Zona Militar de Policía, encargada de juzgar con arreglo al Código de Justicia militar los delitos previstos en diversas leyes. En la actualidad existen 3 zonas: la de Lima, de Chiclayo y la de Arequipa.

Dentro de un estado normal, dentro de un estado de derecho, los tribunales militares no deben tener “competencia para juzgar los delitos cometidos por los civiles, es decir por hombres no actualmente movilizados e incorporados” (Hauriou).

Esa competencia solo puede venir cuando en caso de guerra o en caso de revolución se declara el estado de sitio.

Nuestra Constitución de 1920, prescribía: “La justicia militar no podrá por ningún motivo extender su jurisdicción sobre personas que no estén en servicio en el ejército a no ser en caso de guerra nacional”.

La Constitución de 1920, sentaba la única doctrina justa

que cabe en la materia. El Código de Justicia Militar es un código de excepción, los tribunales militares solamente pueden juzgar delitos cometidos por los militares. Cualquiera modificación que se introduzca es violar el Derecho y poner la fuerza, no al servicio de la colectividad, sino al servicio de los gobiernos.

La ley 7060, creaba un estado de sitio. Con arreglo a su art. 3º: "Los reos sean civiles o militares de delitos flagrantes de rebelión, sedición, o motín contra la seguridad y tranquilidad pública, serán juzgados sumariamente dentro de un término de 48 horas por Cortes Marciales que en cada caso designara discrecionalmente la superioridad militar".

Conforme al art. 4º, las Cortes Marciales aplicarán la pena de muerte a los autores de los delitos a que se refiere el artículo anterior.

La ley 7542, que establece la constitución de estas Cortes Marciales prescribe que el instructor realizará la instrucción en 5 días y la Corte Marcial fallará en el término de 3 días.

La ley 8505, llamada Ley de Defensa social y seguridad interior de la República, establece en uno de sus considerandos: "Que para la eficaz represión de los delitos políticos-sociales, deben establecerse procedimientos y penas que aseguren una defensa oportuna y cierta de la sociedad, como se ha procedido ya en muchas naciones que afrontan problemas análogos en defensa de la seguridad pública".

Como se ve por este considerando es una ley que obedece a un móvil de imitación. Procedemos apoyados en que en otras naciones se ha procedido en forma análoga; pero si esas naciones van contra el Derecho y contra la Justicia, nada adelantamos con sumarnos a ellas.

El art. 1º enumera una serie de delitos contra la tranquilidad política y social y dá al Poder Ejecutivo amplios marcos para involucrar en ellos todos los actos que constituyen ejercicio de las libertades amparadas por la Constitución.

El juzgamiento de estos delitos, corresponde a la zona de policía, siguiéndose el procedimiento del Código de Justicia militar.

El art. 2º, enumera otra serie de delitos más graves contra la organización y la paz interna de la República, los que en su mayor parte quedan sometidos al juzgamiento de las Cortes Marciales creadas por las leyes 7060, 7491 y 7542, que se mantienen en todo su vigor conforme al art. 14.

En virtud de estas disposiciones quedan sujetos a las Cortes Marciales, todos los empleados públicos y de sociedades de Beneficencia, Municipalidades o Instituciones fiscalizadas que intenten trastornar el orden público con el fin de sustituir al gobierno o causar intimidación.

El mismo art. 14, deja también en vigor la llamada ley de emergencia N°. 7479.

A esta última hemos hecho ya referencia en el capítulo I, y hemos hablado de su inconstitucionalidad.

Con el conjunto de todas estas leyes el Perú vive en estado permanente de sitio durante el cual se suspenden las garantías individuales y quedan entregados al juzgamiento de tribunales militares y de policía, cualquier discurso, cualquiera publicación, cualquier distintivo, cualquiera creencia, acto o asociación que no plazca al gobierno.

Es indudable que el Estado no puede defenderse eficazmente si viola la Constitución que lo organiza y que no cabe orden legal alguno basado en el desorden de la desobediencia a las leyes primarias.

Mal puede llamarse el Estado docente y dictar dogmas sobre la verdad y el error, cuando él mismo se aparta del derecho que lo constituye.

Si se considera excesivamente liberal la Constitución, cabe el remedio de reformarla, pero no se puede pasar sobre ella.

Las Zonas de policía, las Cortes Marciales, la ley 7479, la ley 8505, han creado una confusión de poderes y han hecho desaparecer el orden constitucional.

3.—*Libertad de ideas y de imprenta.* Estas dos libertades son correlativas y están consignadas en la Constitución de 1933.

El art. 59, dice: "La libertad de conciencia y de creencia es inviolable. Nadie sera perseguido por razón de sus ideas".

El art. 63, prescribe: "El Estado garantiza la libertad de la prensa. Todos tienen el derecho de emitir libremente sus ideas y sus opiniones por medio de la imprenta o de cualquier otro medio de difusión bajo la responsabilidad que establece la ley. La responsabilidad concierne al autor y al editor de la publicación punible, quienes responderán solidariamente de la indemnización que corresponda a la persona damnificada". Los tribunales ordinarios conocen en los delitos de imprenta. (art. 64).

Estas disposiciones constitucionales no han sido debidamente respetadas por las leyes que se han dado con posterioridad.

Si nadie puede ser perseguido por razón de sus ideas y de sus creencias, es evidente que ninguna idea, ni ninguna creencia puede ser considerada delictuosa, y como las ideas y creencias tienen que exteriorizarse para entrar en el campo en el que puedan ser perseguidas, o puedan circular libremente, es indudable que la Constitución ha garantizado la libertad de expresión de cualquiera idea o creencia.

La libertad es absoluta bajo el imperio de la Constitución. Verdad que ésta dice que hay la libertad de emitir sus ideas por la prensa bajo la responsabilidad que establece la ley; pero a continuación aclara el concepto de esta responsabilidad en el sentido de referirla a la indemnización pecunaria que correspondía a la persona damnificada.

Este criterio tan amplio y tan liberal de la Constitución de 1933, tiene sus antecedentes en las luchas por la libertad de ideas y la libertad de imprenta que se han venido librando desde la revolución francesa.

En Francia misma se ha dictado más de 30 leyes y reglamentos diversos durante el siglo pasado, ampliando y restringiendo la libertad de la prensa hasta la ley de 1881, que suprimió todos los delitos de opinión de doctrina o de tendencia.

Con motivo de los atentados anarquistas y terroristas cometidos durante los años 1892, 1893 y 1894, se dieron las leyes de 1893 y 1894, tendientes a reprimir la apología del robo, del crimen, del asesinato, del pillaje y del incendio, es decir de los delitos comunes. Estas leyes pasaron el juzgamiento de las incitaciones a esta clase de delitos del conocimiento de los jurados a los tribunales correccionales. Y con todo, no obstante el claro fundamento que parecen tener, han sido llamadas en Francia, leyes criminales y atentatorias contra la libertad de la prensa por cuya abrogación se ha venido luchando.

Cuando se dictaron, los opositores sostenían que el Jurado es la protección de los Gobiernos, es su garantía y que los protege contra sus propios excesos.

En 1925 se volvió a pedir la abrogación de estas leyes, "ineficaces contra los complots anarquistas que pretendían reprimir y que debían transformarse en instrumento político dirigido únicamente contra la libertad de opinión y de propaganda".

Es incuestionable que valiéndose de la imprenta y especialmente del periodismo, puede cometerse y se cometen gran número de abusos y que la libertad de imprenta absoluta acarrea

muchos males, principalmente en el campo de los delitos contra el honor y el buen nombre de los particulares y funcionarios públicos. Pero es innegable también, y lo constata la experiencia de todos los pueblos, que la libertad de imprenta amplia y absoluta sobre todo en el terreno doctrinario, no solo es garantía contra los desmanes de los gobiernos sino que es el requisito indispensable para que los pueblos hagan una vida de derecho.

El derecho y las normas jurídicas que el Estado dicta deben reflejar la justicia de la sociedad. La sociedad forja su ideal de justicia encausada principalmente por el periodismo libre de diversas tendencias que analiza y aprueba o desaprueba la política directora de los gobiernos.

Pero sí nos parece que la libertad de imprenta y la libertad de ideas no pueden ser absolutas y que no son conformes con la vida social y con el derecho que la informa, ninguna idea que propugne el crimen o el delito o que los aplauda.

Los delitos de imprenta, por la naturaleza del medio de que se valen sus autores para perpetrarlos, son delitos *sui generis* que tienen su carácter específico propio. Basta ver la diferencia que hay entre una difamación verbal y una difamación impresa, y la mayor trascendencia que por su permanencia tiene esta última para afirmarse en ese criterio.

Antes de entrar al estudio de la Legislación vigente, conviene dar una idea sumaria de las dos leyes de imprenta que se dictaron en 1823 y en 1930.

La Constitución de 1823, consideraba inviolable: "La libertad de imprenta en conformidad de la ley que la regla". El mismo Congreso Constituyente dictó la ley de imprenta de 12 de noviembre de 1823, que es la que ha regido hasta 1930.

Esa ley, con el espíritu religioso de la época, exigía la censura previa del ordinario para los escritos que versen sobre artículos y dogmas de la religión del Estado, y consideraba como abuso de la libertad de imprenta la publicación de doctrinas que tiendan a trastornar la religión de la República o su constitución política, que inciten a la rebelión y a la desobediencia a la ley, que sean contrarias a las buenas costumbres o que injurien a los particulares tachando su vida privada o mancillando su buena reputación. No se aceptaba la prueba de la imputación a menos que se tratara de delitos cometidos por algún empleado en el desempeño de sus funciones.

Estos abusos se clasifican en grados, según su menor o

mayor gravedad y eran castigados con penas moderadas, con excepción de los escritos subversivos a los cuales se aplicaba la pena de 6 años de prisión para el primer grado; 4 años para el segundo y 2 años para el tercero.

La responsabilidad recaía sobre el autor o editor y sobre el impresor que no presentare el original firmado.

Los juicios se seguían por el sistema de jurados.

La Constitución de 1920, establecía la responsabilidad de la imprenta "bajo la responsabilidad que determina la ley". Fue bajo el imperio de esta Constitución que se dió el decreto ley No. 6961 de 2 de diciembre de 1930, que castigaba también con penas moderadas los delitos de difamación, calumnia, las incitaciones al homicidio, robo, incendio y otros estragos, o la incitación a la lucha violenta contra las instituciones públicas.

Este decreto ley exigía la declaración previa ante la autoridad de los impresores de diarios, pero sin sujeción a la aceptación de la misma que debía limitarse a dar constancia.

Defería la competencia a los tribunales ordinarios.

Evidentemente la larga experiencia de más de un siglo había demostrado la impracticabilidad del sistema de jurados en el Perú para el conocimiento y juzgamiento de los delitos de imprenta. La reforma en esta materia era exigida unánimemente por todos.

Vamos ahora a ocuparnos de las últimas leyes que se han dado sobre expresión de creencias y libertad de imprenta.

El inciso 10 del art. 1.º de la ley 8505, considera delito la ostentación de banderas, emblemas, signos o uniformes que no hayan sido autorizados por el Gobierno, delito que castiga con la multa de 1,200 a 6,000 soles, o con prisión de 4 meses a 20. Precepto francamente anticonstitucional.

El art. 11 de la misma ley 8505, prescribe que los servidores de Correos, Telégrafos y Radio (Telegrafía y los de Aduana, no darán curso y destruirán los manifiestos, carteles, folletos, revistas o cualquier otra clase de propaganda de ideas, doctrina o propósito de carácter y tendencia internacional que pueda incitar a la alteración del orden público o subvertir, variar o deponer al Gobierno. Este mandato de la ley ataca el art. 66 de la Constitución, conforme al cual: "La correspondencia es inviolable, las cartas y los papeles privados no pueden ser ocupa-

dos, interceptados, ni registrados sino por la autoridad judicial en los casos y en la forma establecida por la ley. No producen efecto legal las cartas y los papeles privados violados o sustraídos”.

La ley 8528, dictada por el Poder Ejecutivo en 24 de abril de 1937, en uso de las facultades legislativas que le confirió el Congreso Constituyente parece que pasa sobre la Constitución en su afán de perseguir las doctrinas que el Gobierno considera perniciosas.

Con arreglo al art. 1.º de esta ley, se declara sujeta a sanción penal privativa la propaganda llevada a cabo por cualquier medio de publicidad destinada a sostener o difundir las ideas comunistas o disociadoras, queda prohibida la introducción de toda clase de libros, folletos, etc. . . tendentes a la misma propaganda, y condena a los que los internen en la República, a las penas establecidas en la ley 8505, penas dictadas por las Cortes Marciales o la zona de policía.

Estas leyes persecutorias de las ideas comunistas existen en varios países y seguramente la ley 8528, ha sido copiada de otra legislación como fué copiada la ley 7479 de la legislación española, pero ese hecho no la justifica.

Desde luego la fraseología no encara la realidad del problema; no se puede decir que las doctrinas comunistas sean disociadoras, ni cabe confundir el comunismo con el anarquismo.

La ley debe perseguir la violencia, la rebelión, la incitación a la revuelta, la apología de los hechos delictuosos.

Es inútil invocar en estos casos la libertad, porque dentro de los principios de nuestra civilización y de los principios cristianos que la informan, dentro del concepto de justicia que hoy tenemos, no cabe libertad para el crimen y para las revueltas armadas.

Que esos delitos no deban ser sometidos al juzgamiento de Cortes Marciales, a Tribunales de Policía, dependientes del Poder Ejecutivo para garantizar al Gobierno contra sus propios excesos, es distinto de que escapen a la acción de la Justicia.

Pero no sucede lo mismo cuando no se trata de incitar al crimen, sino de meras exposiciones doctrinarias que reposan, muchas veces, sobre un profundo anhelo de justicia que el Estado no puede reprimir.

Innecesario es extenderse en más comentarios sobre el

carácter de estas leyes que precedieron a la ley de imprenta No. 9034 de 23 de noviembre de 1939, que vamos a analizar sumariamente.

4.—*Ley de imprenta vigente.* La ley de imprenta No. 9034, fué dictada el 23 de noviembre de 1939, por el Poder Ejecutivo en uso de las facultades legislativas que le confirió el Congreso.

El redactor o redactores de esa ley tuvieron a la vista, al parecer, la ley del Uruguay de 28 de junio de 1935; sin embargo a la simple lectura de ambas leyes se advierte una profunda diferencia en el espíritu que las guía: la ley uruguaya tiende, dentro de puros principios de derecho, a salvaguardar la libertad de imprenta, concordando con el ideal que siempre han tenido los pueblos americanos: desgraciadamente no existe igual orientación en nuestra ley No. 9034.

En su considerando segundo dice la ley: "Que las leyes dictadas para controlar la emisión del pensamiento cuando éste envuelve una infracción legal son notoriamente anacrónicas y no corresponden ni a las formas, ni a los sistemas de publicidad actuales". Ahora bien, de acuerdo con la Constitución y de acuerdo con la libertad que el hombre ha alcanzado, no hay emisión de pensamiento, sobre todo en el campo doctrinario, en el campo de las creencias, que constituya una infracción legal.

A mi juicio esta ley y el art. 63 de la Constitución van por sendas distintas.

Vamos a hacer una breve reseña de las normas contenidas en la ley 9034 que consta de 78 artículos divididos en 6 capítulos.

El capítulo 1.º incluye en las disposiciones legales a cualquier medio de expresión de las ideas como discursos, carteles, cinema, fonógrafo, radio etc. . .

Para expresar sus ideas por cualquiera de estos medios se requiere permiso especial concedido por el supremo gobierno (art. 3.º).

Desde el tercer artículo la ley marca su orientación contraria a la libertad de emisión de ideas garantizada por el art. 63 de la Constitución.

El capítulo segundo establece las formalidades previas para la publicación. Todo editor debe presentar una declaración al prefecto del departamento consignando diversos datos, tales

como nombres de la publicación, nombre y apellido del director responsable o del propietario de la imprenta, su domicilio etc... Se fijan los requisitos para ser director o gerente responsable entre los que figuran el de ser peruano y no gozar de una inmunidad.

Análogos preceptos existen en la ley del Uruguay si bien menos detallista y dejando más amplia libertad para las empresas editoras.

El prefecto del departamento dentro de 24 horas aceptará o denegará la declaración. El interesado puede apelar ante el Ministerio de Gobierno y recurrir de la decisión ante la Corte Suprema.

Aún admitiendo la formalidad previa de la aceptación por el Gobierno, como lo ha hecho la ley del Uruguay, que ya es bastante, habría sido necesario, según lo establece esta última ley, fijar expresamente que si el prefecto no se pronuncia dentro de 24 horas se dá por aceptada la declaración.

Dentro de nuestra ley, gobiernos inescrupulosos pueden encarpetar las declaraciones, suprimiendo prácticamente y en forma total la libertad de emisión de ideas.

El capítulo tercero se refiere a los derechos de rectificación y respuesta. El primero concierne a los actos propios de la función pública. Los periódicos deben aceptar gratuitamente las rectificaciones, que no pueden tener mayor extensión que el doble del artículo que motiva la rectificación. Este es un precepto acertado y lo mismo que lo concerniente al derecho de respuesta existen en la ley uruguaya y en la legislación francesa.

El derecho de respuesta insertado también gratuitamente corresponde a cualquier particular y no puede tener mayor extensión que la del artículo que la motiva.

El ejercicio de los derechos de rectificación o respuesta no excluye las sanciones penales o civiles correspondientes.

Se fijan los casos en que el juez debe intervenir para aceptar o denegar la rectificación o la respuesta.

El capítulo 4.º se ocupa de los delitos de imprenta y los trata con una severidad que contrasta con las leyes que anteriormente nos regían. Se combina este capítulo con todo el mecanismo legislativo contenido en las leyes 7479, 8505 y 8807, y dá así facultad al Poder Ejecutivo para remitir al conocimiento de las Cortes militares y de Policía, y aplicar penas severísimas a

todos los delitos de imprenta, a todas las infracciones legales decretando la incautación de los talleres o imprentas.

Según el art. 39, es responsable del delito de imprenta el autor del escrito incriminado y si no constase éste, el director del periódico o el gerente responsable si se trata de impresos diferentes. La ley hace responsables en el caso de no conocer al impresor, a la personas que en cualquiera forma divulguen el impreso.

Este orden de responsabilidad es más conforme con el derecho, que hacer responsable en primer lugar al gerente como lo prescribe la ley de 1881 de Francia.

Los artículos 41 al 45, califican como delitos de imprenta los delitos del código común y los previstos en la ley 8505.

El art. 45, persigue como delitos, los escritos, dibujos, emblemas etc. . . . contrarios a la religión, a la moral o a las buenas costumbres. Con esta disposición se prohíbe toda emisión doctrinaria opuesta a la religión, precepto que consideramos retrógrado y contrario a la Constitución.

Los artículos 48 al 57, se refieren a los delitos contra el honor previstos en la sección 2.º, del libro segundo, del Código penal y a los desacatos contra las autoridades a las que se refiere el art. 328, del mismo código. Estos artículos están redactados con sereno y justo criterio. Por regla general no permite la prueba de los hechos desdorosos con que se ofende a los particulares, pero sí la permite en el caso referente al ejercicio de una función pública.

El art. 57, reprime con multa la publicación de documentos de instrucción criminal, juicios de filiación ilegítima, y en general procesos relacionados con delitos contra el honor o las buenas costumbres; la publicación de documentos prohibidos por el juez, publicación de noticias sobre hechos delictuosos que pudieran causar daño a la moral o a la tranquilidad pública, la publicación de avisos sobre medicamentos que hayan sido declarados nocivos por la Dirección de Salubridad, etc.

El art. 58, no sólo es excesivamente riguroso al ordenar la incautación de las imprentas e instalaciones de los diarios que cometan algún delito previsto en la ley 8505 o en la 7479, condenados por 3 sentencias consecutivas, si no que es inconstitucional de acuerdo con las ideas que ya hemos expuesto.

El art. 59, fija la misma pena de incautación cuando por

cualquier medio de publicidad se incurre por 3 veces en una infracción de la ley en el transcurso de un mismo año.

En la ley uruguaya, en el caso en que el gerente responsable cometiere 3 veces en el plazo de un año algunos de los delitos previstos, el ministerio rechazará su responsabilidad y en el caso que el nuevo director en el año siguiente cometiere otras 3 veces delitos de imprenta que hubieren dado lugar a condena, se procederá a la incautación por un plazo que no excederá de 6 meses.

El capítulo 5.º fija la competencia que asigna a la jurisdicción ordinaria, pero según el párrafo segundo del art. 64, cuando el delito estuviere comprendido en algún código o ley especial, será juez competente el señalado en uno u otro según el caso.

Tal a grandes rasgos la ley de imprenta que nos rige; ella ha sido dictada en una época en que los principios del derecho están retrocediendo ante los principios de la fuerza y es de desear que sea reformada de acuerdo con las ideas liberales que siempre han dominado en el Perú y de acuerdo principalmente con el espíritu de la Constitución, única base en que puede apoyarse una norma de derecho.

5.—*Libertad de reunión y asociación.* Conforme al art. 62 de la Constitución, todos tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, sin comprometer el orden público. La ley regulará el ejercicio de reunión. La libertad de asociación está reconocido en el art. 27, "las condiciones de su ejercicio están regidas por la ley".

Son dos derechos distintos, el de reunión y el de asociación; el primero supone un hecho accidental y transitorio, la reunión de personas indeterminadas para un fin político o apolítico. La asociación viene a ser la estructuración de un cuerpo de personas determinadas con fines políticos o apolíticos.

Tratándose del derecho de reunión, lo único que el Estado puede hacer es exigir la declaración previa que indique la hora y el sitio en que va a efectuarse, para el efecto de adoptar las medidas preventivas de la seguridad del orden público. Y esto en todo caso, trátase de reuniones políticas o apolíticas. Pero el Gobierno no puede subordinar la reunión a su permiso, ello sería contrariar la libertad constitucional. Menos puede hacerlo por una mera resolución o decreto.

principal el orden público rural: el cuerpo de Seguridad, que vigila el orden público en las ciudades, y el cuerpo de Investigación y Vigilancia cuyo fin es perseguir a los delincuentes y vigilar a los extranjeros o nacionales sospechosos de delincuencias.

Hemos dicho al hablar de la actividad de la administración que ésta se ve más constreñida, más sujeta a la ley, cuando se trata del servicio de seguridad pública para no violar las libertades constitucionales; por eso no estamos de acuerdo con la resolución de 23 de octubre de 1933, en la que, considerando que no se había dado ley que regulara la libertad contenida en el art. 62 de la Constitución, se dispuso que quedaban prohibidas las manifestaciones públicas sin previa licencia de la autoridad política recabada 48 horas antes.

Más conforme con los principios fué la resolución de 27 de mayo de 1896, que establecía que las autoridades, antes de que se efectúe un comicio popular, exigirán de sus iniciadores que les hagan conocer con claridad y precisión el objeto que lo motive, el lugar, día y hora en que haya de celebrarse, a fin de que puedan dictar oportunamente cuantas medidas contribuyan a garantizar el libre y tranquilo ejercicio del derecho de reunión o impedir que la paz pública sea alterada.

Tratándose del derecho de reunión debemos referirnos al derecho de huelga.

En relación con el orden público es indispensable que el acuerdo de huelga tomado por los obreros sea puesto en conocimiento de las autoridades políticas, para que éstas tomen conocimiento oficial de la existencia y ubicación de la huelga como lo prescribió el art. 5.º del decreto supremo de 28 de enero de 1913.

Las huelgas como lo dice el art. 1.º del decreto de 12 de mayo de 1920, deben ser la suspensión del trabajo en forma estrictamente pacífica, extraña por tanto a todo acto de imposición o ataques violentos.

El decreto ley 6176 de 1931, estableció que toda declaración de huelga producía automáticamente la suspensión de las garantías constitucionales. Este decreto ley pudo tener efectos transitorios pero sería absurdo considerarlo como norma estable de derecho.

En cuanto a la libertad de asociación deben distinguirse las

asociaciones políticas, de las apolíticas. Las primeras deben ser puestas en conocimiento de las autoridades, no así las asociaciones apolíticas de carácter cultural.

La resolución suprema de 23 de octubre de 1933, contrariando, a mi juicio, a la Constitución, prescribió que la apertura de centros de carácter cultural se llevará a cabo previa autorización de la Dirección General de Enseñanza, y la apertura de centros de carácter político, previa autorización de la autoridad política respectiva. El Gobierno ha asumido el rol de legislador con esta resolución.

El inciso 13 del art. 1.º de la ley 8505, califica de delito: "Los que a sabiendas proporcionen por cualquier título locales para la reunión de personas, asociaciones, instituciones o partidos políticos que profesen o propaguen ideas o doctrinas peligrosas y nocivas para el orden político y social de la República.

Si la libertad de reunión está garantizada por la Constitución, si el domicilio es inviolable de acuerdo con el art. 61 de la misma, no se descubre en virtud de qué orden lógico ha podido llegarse a la conclusión de que el proporcionar su domicilio para reunión de personas que profesen ideas peligrosas para el orden de la República puede ser un delito.

6.—*Libertad de cátedra.* No obstante que las libertades individuales han quedado bastante maltrechas en las leyes y resoluciones que hemos examinado, ha quedado subsistente la libertad de cátedra, en virtud de la ley 7490, que ratifica el art. 80 de la Constitución.

7.—*Organización de la Policía.* El orden público está garantizado principalmente por las fuerzas de policía que dependen de la Dirección de la Guardia Civil y Policía del Ministerio de Gobierno. En el mismo ministerio existen otras dos Direcciones: la de Administración de Policía y la de Sanidad de Policía; la primera corre con todo lo relativo al aprovisionamiento, vestuario etc..., de las fuerzas, y la segunda con el ramo de sanidad de las mismas.

Por decreto supremo de 13 de julio de 1922, se mandó crear la escuela de Policía de la República, regentada por la misión española contratada por un convenio diplomático de 1921, celebrado entre los Gobiernos del Perú y de España.

Conforme al decreto de su creación, la finalidad de la escuela de Policía es:

A.—La organización de un cuerpo de Guardia Civil, similar del de la benemérita española sobre la base de las actuales gendarmerías de la República.

B.—La organización de otro cuerpo de seguridad o de orden público sobre la base de la actual Guardia Civil y

C.—La creación de un cuerpo de investigación y vigilancia.

A partir de ese año y de la creación de la escuela de Policía, las fuerzas de este ramo quedaron perfectamente organizadas, hasta llegar al estado de eficiencia actual, y revelan un verdadero progreso en la vida nacional.

Los tres cuerpos de que consta la Policía son pues el de Guardia Civil que es el más importante y que tiene por misión principal el orden público rural; el cuerpo de Seguridad que vigila el orden público en las ciudades y el cuerpo de Investigación y Vigilancia cuyo fin es perseguir a los delincuentes y vigilar a los extranjeros o nacionales sospechosos de delincuencias.

El cuerpo de la Guardia Civil está regido por la disposiciones de su reglamento aprobado por decreto supremo de 26 de abril de 1924.

El capítulo 1.º de ese reglamento contiene una serie de principios de moral y conducta dictados con especial acierto para elevar el nivel moral del personal de la Guardia Civil.

La Guardia Civil tiene por objeto, con arreglo al art. 1.º de la parte del reglamento relativo a su servicio: 1.º, la conservación del orden público y social; 2.º la protección de las personas y de las propiedades dentro y fuera de las poblaciones; 3.º, el auxilio que reclame la ejecución de las leyes.

La Guardia Civil, cumple sus funciones principalmente fuera de las ciudades y tiene la vigilancia en las carreteras y caminos en las que van por parejas, cuidando la seguridad de las personas, viajeros y moradores del campo, prestando auxilio cuando estos lo soliciten, principalmente en los casos de incendios, inundaciones y demás calamidades; vigilan los canales de riego, las vías férreas, los telégrafos, persiguen a los desertores y prófugos, reprimen el contrabando y conducen a los presos de una localidad a otra.

La Guardia Civil, está distribuída en distintos puestos que dependen de los jefes de sección.

Como la Guardia Civil viene a constituir un cuerpo de

ejército, sus jefes y oficiales tiene los mismos grados militares de las fuerzas armadas y sus ascensos están previstos en la ley 4897.

El cuerpo de Seguridad está regido también por el reglamento aprobado por resolución suprema de la misma fecha.

El cuerpo de Seguridad tiene por objeto con arreglo al art. 6.º de ese reglamento velar por el sostenimiento del orden público y por la observancia de las leyes, prevenir los delitos y siniestros, socorrer a las víctimas de los unos y de los otros, garantizar la seguridad personal y el respeto a las propiedades, mantener el orden y la libertad de la circulación en las vías públicas y prestar auxilio a las autoridades y a todos los funcionarios del Cuerpo de Investigación y Vigilancia en cuantos casos se lo demande.

El personal del Cuerpo de Seguridad cumple sus funciones en las ciudades en los que están distribuidos en comisarías al mando de los Capitanes Comisarios.

Con arreglo al art. 5.º de la ley 4897, las clases en el Cuerpo de Seguridad serán sargentos primeros, sargentos segundos y cabos. Los sargentos primeros que ascienden a subtenientes en el cuerpo de seguridad pasarán a pertenecer al Cuerpo de la Guardia Civil.

El cuerpo de Investigación y Vigilancia creado en 1922, está regido por su reglamento reformado de 20 de setiembre de 1926. Por resolución suprema de 1.º de octubre de 1928, se organizaron dentro del cuerpo dos brigadas más de asuntos sociales y de investigación criminal.

La principal función de este cuerpo consiste en la averiguación de los culpables de delitos de toda clase, la información y persecución del anarquismo, registro de extranjeros, vigilancia en el orden político y en el orden social, averiguando todo lo que se refiere a movimientos o complots, contra uno y otro. El gabinete central de identificación del Cuerpo será el encargado de fichar y fotografiar a todos los detenidos.

En cada Comisaría existe un número de oficiales del Cuerpo de Investigación y Vigilancia que están a órdenes directas del Comisario y encargados de la documentación, fichas, antecedentes criminológicos y de las relaciones de los sospechosos, detenidos, etc.

De acuerdo con la ley No. 8154, los miembros del Cuerpo de Investigación y Vigilancia tienen los mismos goces, derechos y prerrogativas que los demás miembros de la Policía, correspondiendo los grados en la siguiente forma: vigilantes que corresponde a alférez, oficial segundo a teniente, oficial primero a capitán, comisario a mayor, sub-inspector a teniente coronel, e inspector general a coronel. Los auxiliares de investigación vienen a ser similares a la tropa.

El cuerpo de Investigación y Policía está formado por personal egresado de la escuela de Guardia Civil y Policía en la que se hacen los estudios que le dan hoy un carácter técnico y profesional a sus miembros.

Las brigadas que constituyen el cuerpo son cuatro: criminal, social, especial y de extranjería.

Existen otras unidades en la Policía como la Guardia Republicana y el Batallón de Asalto que constituyen tropas de choque motorizadas para los casos de desórdenes públicos.

8.—*Policía Marítima.* La policía marítima de los puertos, muelles y playas corresponde a los Capitanes de Puerto, dependientes del Ministerio de Marina.

Las atribuciones y deberes de estos funcionarios están consignados en el reglamento de la Marina Mercante y de Capitanías de 13 de noviembre de 1922.

Conforme a él se dividen los Puertos en Mayores, Menores y Caletas. Las Capitanías de los Puertos Mayores son desempeñadas por Jefes de Marina y las de los Menores y Caletas por oficiales.

Ejerciendo los Capitanes de Puerto los puestos de Jefes de Policía Marítima están facultados para resolver los asuntos de menor cuantía relacionados con las industrias marítimas; para imponer multas hasta 50 libras; para imponer arrestos hasta por 48 horas a los individuos de mar que cometan faltas y hasta por 24 horas a cualquiera otra persona que infrinja el reglamento o desacate su autoridad y están autorizados para hacer comparecer a su oficina a cualquiera persona.

Los Capitanes no intervienen en los desórdenes que ocurran a bordo de las naves mercantes extranjeras surtas en la bahía a menos que sus Cónsules lo soliciten por escrito.

Les corresponde la inspección y vigilancia de los muelles y están obligados a llevar una serie de libros relacionados con

los trabajadores marítimos, con la entrada y salida de las naves etc..., y deben vigilar todo lo relativo al movimiento y fondeadero de las embarcaciones en los puertos.

Señalarán con anticipación los días y horas en que deba hacerse el aseo general de las playas, aseo al cual están obligados todos los trabajadores inscritos para el ejercicio de las industrias marítimas.

Los cabos de matrícula y bogas de la Capitanía son nombrados directamente por el Capitán de Puerto.

Su jurisdicción se extiende, como lo establece el art. 18, a las islas e islotes y orillas del mar comprendidas en los puertos en que ejercen sus funciones; a las ensenadas, radas, abras, canales, a las márgenes de los ríos en los puertos fluviales y a los lagos en los puertos lacustres.

SECCION SEGUNDA

1.—*Uso de armas.* Si la seguridad de las personas y de las propiedades, es un servicio esencial que presta el Estado y si la eficiencia de la Policía es cada vez mayor, se desprende que los individuos en una sociedad bien organizada no necesitan actualmente andar armados y que el libre uso de las armas, lejos de contribuir a la seguridad, la pone en graves peligros.

El profesor Doctor Hernández Rón, de la Universidad de Caracas, en su Tratado de Derecho Administrativo, cita la opinión de Story: "Ninguna razón de conveniencia puede legitimar la prohibición del ejercicio de un derecho que no cae bajo el dominio de la administración, sino cuando choca y hiere el derecho de tercera persona. Nada más sagrado en toda sociedad bien organizada que la libertad personal bajo cualquiera de sus manifestaciones, que los derechos inherentes a la personalidad que la sociedad no ha dado y que la sociedad no puede quitar". Es necesario tener siempre presente, "que el Gobierno, la administración federal o local, las autoridades superiores o subalternas, no desempeñan en la sociedad el papel de ángeles tutelares, encargados de guiar paso a paso a los asociados en el ca-

mino del derecho, en el ejercicio de la libertad, que esa omnipresencia administrativa de los partidarios del régimen centralizados, es la negación más absoluta de la libertad humana, la mutilación por decirlo así, de la personalidad del hombre, que no es hombre sino a trueque de ser libre”.

Story es así partidario del libre uso de las armas. Recojo su cita, no porque convenza en el caso que la motiva, sino por el concepto de libertad que en ella se sienta y que debe tenerse presente siempre cuando se estudia los principios del derecho administrativo.

Más conforme con el derecho, en el caso concreto del libre uso de armas, es la opinión de Mellada citada por el mismo profesor Hernández Rón: “que conceder a cada uno el derecho de llevar armas es concederle el derecho de castigar por si mismo al que lo ofenda cuando la ley es la única que puede y debe castigar, que en la mayoría de los casos un individuo ofendido que lleva armas es muy difícil que limite su defensa a rechazar la agresión, sino que él a su vez puede convertirse de agredido en agresor, y que la prohibición en todo caso reviste un carácter de consecuencias para los intereses sociales y de apoyo y protección para los hombres honrados que buscan el amparo de la ley contra los malvados que tratan de eludirla”.

Si hay que coordinar el principio del orden y el principio de la libertad parece indudable que las leyes administrativas pueden y deben restringir el libre uso de las armas.

Por decreto de 15 de junio de 1923, y reglamento de la misma fecha se dictaron las disposiciones que hoy nos rigen en esta materia.

Es sensible que se haya incurrido en ciertos errores que quitan claridad a las disposiciones dictadas, en repeticiones de preceptos análogos, y que se haya reglamentado por resolución suprema y en la misma fecha un decreto dado por el mismo ministerio. La técnica en la expedición de las decisiones ejecutivas, la claridad en su redacción y la lógica en sus disposiciones tienen una gran importancia para el Gobierno y los administrados.

De acuerdo con el decreto de 1923, los comerciantes y particulares no pueden importar armas y municiones sin autorización del Gobierno. La importación de armas solo puede efectuarse por la aduana del Callao.

Toda persona para comprar armas debe obtener la correspondiente guía de autorización.

Queda prohibido el uso de armas blancas con excepción de:

A.—Las de uso doméstico.

B.—Las herramientas de industria.

C.—Las armas de valor histórico.

D.—Las de 10 cm. de longitud (de la hoja según R. S. de 21 de Julio de 1923).

Queda igualmente prohibido el uso de armas de fuego, con excepción de:

A.—Las carabinas Winchester para las haciendas y asentamientos mineros.

B.—Las armas de caza.

C.—Las de salón hasta el calibre 22.

D.—Revólveres y pistolas.

E.—Las de valor histórico.

De acuerdo con el decreto, con su reglamento de 12 de abril de 1933, y con el decreto de 9 de noviembre de 1933, la venta y uso de armas requiere el permiso de autorización en los comerciantes o guía de circulación: el permiso o autorización de los compradores; la licencia para el uso, y el carnet de identidad.

Todos estos documentos son contributivos. El decreto de 9 de noviembre de 1933, los reunió todos en uno sólo denominado: Carnet para licencia de uso de armas de fuego.

La licencia debe renovarse anualmente.

Por el reglamento se imponen diversas multas a los infractores, casi siempre acompañadas del decomiso de las armas que con arreglo al decreto de 1923, se vendían en pública subasta, lo que venía a estar en cierto modo en contra de las restricciones y requisitos que se exigen para la compra de las mismas; por lo cual por resolución de 10 de marzo de 1930, se dispuso que las armas decomisadas pasarán a la Intendencia General de Policía.

Las casas de préstamo no pueden pignorar ni comprar armas.

Pueden importar armas, los Clubs de tiro, previa autorización, y los habitantes rurales de las zonas selváticas del Perú quedan exonerados del pago de guías timbradas para el uso de

armas de caza y de defensa personal, quedando obligados a recabar la autorización gratuita correspondiente, de acuerdo con el decreto de 12 de abril de 1933.

A la Dirección de la Guardia Civil y Policía corresponde todo lo relacionado con la concesión de licencias, infracciones y demás disposiciones sobre el uso de armas.

2.—*Vagancia*. La vagancia es un mal social y causa de diversos delitos contra las personas y las propiedades. De ahí la necesidad de que los Estados se preocupen de reprimirla mediante la acción de la Policía.

En las ordenanzas de Intendencias de 1803, en su art. 91, está establecido este precepto moderado y sabio: "Que los ociosos y mal entretenidos se empleen en los trabajos correspondientes a su clase.... (Las autoridades) sin dar crédito a delaciones infundadas, sin entrometerse a examinar la vida, genio y costumbres domésticas de las familias, tomarán con prudencia las providencias oportunas; y si no bastaren o la calidad y vicios de las personas hicieran inexcusable la fuerza paderecho".

Esas sentencias debían darles a las personas el destino u ocupación que merezcan en los presidios, tropa o otros servicios.

La ley 4891 vigente, dice en su art. 1.º, que vago es todo individuo que careciendo de bienes y rentas no ejerce profesión, arte u oficio, ni tiene empleo, ni ocupación lícita ni otro medio legítimo de ganarse la subsistencia; o fingiendo tenerlo carece de habitación o vive de la tolerancia, complacencia o explotación de otra persona.

Según el art. 2.º, la carencia de domicilio fijo, es presunción de vagancia, aún cuando no concurren las circunstancias indicadas en el art. anterior. Son también vagos, según el art. 3.º los que viajan sin recursos, los que explotan la prostitución, los que mendigan sin sufrir invalidez o descuidan de prohibir la mendicidad a los que se hallan bajo su patria potestad; los que se entregan al juego y a la bebida en forma que no les sea posible satisfacer sus propias necesidades, los extranjeros expulsados que regresen.

La forma en que la ley 4891, castiga la vagancia es severa y contrasta con los preceptos de las ordenanzas de Intendencias de 1803. A los vagos que no tienen oficio ni habitación la poli-

cía los arresta y cumplido el plazo de la reclusión, que no puede ser mayor de 60 días, los expulsa del territorio. Esta ley adolece de defectos de redacción. Impone la pena de expulsión del territorio que vendría a ser la pena de expatriación; a menos que se tome en este caso territorio por la circunscripción o localidad, y en esta forma lo interpretó el art. 30, del reglamento de la ley.

Hay también al parecer error en la ley cuando en el art. 6.º dice que los vagos a que se refiere el art. 2.º serán expulsados del territorio u ocupados en 1 año de trabajo. El art. 2.º es una mera aclaración del art. 1.º, que establece que la carencia de domicilio es presunción de vagancia. En cambio el art. 3.º establece formas distintas de vagancia de las fijadas en los dos artículos precedentes. Al parecer el art. 6.º se refiere a los vagos del art. 3.º

Ningún vago extranjero o nacional puede utilizar el recurso de Habeas Corpus, contra los arrestos, expulsiones o trabajos que respecto de ellos decretaren las autoridades de Policía.

Esta ley fué reglamentada en 6 de octubre de 1924.

De acuerdo con las prescripciones de la ley 4891, se dictó en 4 de junio de 1928, resolución suprema que prohíbe en absoluto la mendicidad pública en Lima, o Callao.

3.—*Represión del juego.* Otro factor de la desmoralización social que el Estado debe perseguir es el vicio del juego, no sólo por el daño que ocasiona al patrimonio de las personas sino también porque él constituye un elemento perturbador de la seguridad común ya que es sabido que las casas de juego fomentan el robo y otros delitos comunes.

La Constitución de 1920, prohibía el juego de envite en la República, lo prohibía entre las garantías sociales.

Por el decreto ley 7051, de 10 de marzo de 1931, se estableció que la prohibición del juego de envite en la República es absoluta. Los individuos que trafiquen con él serán reprimidos por la autoridad prefectural con multa de 1,000 a 5,000 soles; y juzgados como vagos. El dinero y efectos encontrados en la mesa o en poder de los jugadores serán decomisados. Los clubs o centros sociales en que se practique el juego de envite serán clausurados. El funcionario o autoridad política en cuya

jurisdicción se encuentre algún foco de juego de envite será destituido.

En 11 de mayo de 1936, se dió un decreto supremo que contiene en sustancia los mismos preceptos del decreto ley 7051. Con arreglo al art. 5.º, los únicos juegos que se permiten son: carreras de a pié, caballos, carruajes, bochas, billar, pelota y bolas.

La enumeración contenida en el art. 5.º es defectuosa por que no puede ser exhaustiva desde que hay otros muchos juegos que incuestionablemente son permitidos pues no están regidos únicamente por el azar.

Por otra parte, debe tenerse presente que lo que se persigue principalmente con las leyes represoras del juego es la formación de garitos públicos, más que el juego mismo. Por eso resulta ineficaz el art. 4.º del decreto ley 7051 que establece que serán clausurados los clubs en que se practique el juego de envite. Y por eso también son permitidas las apuestas en las carreras de caballos, que no obstante lo que se diga de la destreza de los jinetes o de la sangre de los caballos, constituye en realidad un juego de azar.

Por decreto de 5 de enero de 1932, se derogó la resolución ministerial de 1.º de mayo de 1928, que autorizaba la venta de artículos por el sistema de rifas en los mercados de esta Capital, por considerar ese sistema de ventas en realidad un juego de azar.

El sistema de loterías con fines de beneficencias, está establecido desde muy antiguo en el Perú, él existe en gran número de países. En realidad constituye un juego de azar pero que no tiene una muy grave trascendencia social. Lo malo es la extensión y ampliación que se va dando a esas loterías que no sólo son hoy para la Beneficencia Pública sino para fines perseguidos por establecimientos de utilidad pública.

4.—*Represión del alcoholismo y del uso de estupefacientes.* Ligado con el orden público está el derecho que tiene el Estado de reprimir el alcoholismo y el empleo de estupefacientes. Estos vicios no se relacionan con la libertad natural del hombre, ellos derivan precisamente de la vida social. Por eso el Estado puede ir hasta la prohibición absoluta, y si no va es porque no tiene medios para llegar a ella. Así en estados Unidos, con ser país de tan amplias libertades se dictó la llamada ley seca,

que prohibía en lo absoluto el uso de alcoholes y bebidas alcohólicas. Sin embargo Estados Unidos después de algunos años de experiencia tuvo que renunciar a esa medida.

Mucho más factible es la prohibición absoluta del uso de drogas narcóticas. Innecesario es detenerse a examinar los perniciosos efectos que acarrea a los individuos el uso de alcoholes y el empleo de estupefacientes. Se trata de un lugar común de la medicina.

Sabido también es que la raza rápidamente degenera cuando esos vicios cunden.

En cuanto al orden público el alcohol y las drogas heroicas, a parte de los trastornos callejeros, predisponen a la comisión de diversos delitos.

La represión de estos vicios pertenece tanto al orden público que aquí estamos estudiando, cuanto al capítulo de Salubridad que estudiaremos después.

Tratándose del uso de las bebidas alcohólicas, se dió la ley 2531 en 1917, que prohíbe en el territorio de la República, durante los días sábados y domingos, la venta y consumo de bebidas alcohólicas en los lugares abiertos al público. Por la ley 4904 de 1924, se permitió el uso de la cerveza. Los infractores son penados con multas que con acuerdo a la ley 4492, se entregan a las Sociedades de Beneficencias.

Ley análoga existe en la República Argentina.

Al parecer esta ley dió buenos resultados, sin embargo ha caído en desuso y hoy se permite la venta en los establecimientos públicos los días sábados o domingos de bebidas alcohólicas.

En el Perú no es solo la dificultad con que el Estado tropieza para reprimir el alcoholismo lo que impide su restricción sino también, hay que decirlo francamente, la propia complicidad del Estado en el vicio. La renta de alcoholes constituye un ingreso no despreciable en el presupuesto nacional. La administración urge a la Recaudación de Impuestos para que ésta acreciente sus rendimientos. En eso está la complicidad del Estado, como lo estuvo también durante varios años en los contratos de remate de los fumaderos de opio, que estaban ya prohibidos por la ley.

La verdadera labor que el Estado debe desarrollar en orden al alcoholismo es la de fomentar las distracciones en los campos que rodean las ciudades. El elevar la tasa del impuesto a los alcoholes se hace con el pretexto de reprimir su uso, pero en reali-

dad es con solo el fin de tener mayores rendimientos. Esa elevación de la tasa del impuesto, en forma inmoderada es contra producte, porque no reprime el vicio y en cambio crea un grave problema de orden público estimulando el contrabando.

Se acostumbra también decir que el Estado debe valerse de la educación para poner un freno al alcoholismo. En Venezuela se dió en 1910, una ley de enseñanza antialcohólica que ordena que en todos los colegios se dé un curso de temperancia por medio de lecciones gráficas lo mismo que en los cuarteles, cárceles, etc... Al parecer esa ley no ha sido llevada a la práctica o no ha dado los frutos correspondientes. En el Perú por ley No. 4950 de 1924, se hizo obligatoria en las escuelas la enseñanza sobre el alcoholismo.

Poco eficaces son estas prédicas que se dan en los colegios para influir en la conducta futura de los muchachos. La educación en cuanto al carácter y a la conducta, si se recibe en los colegios, se recibe en una mínima parte comparada con la influencia que tiene la vida de familia y el ejemplo de la calle.

Pero si la administración se ve algo desarmada para impedir el alcoholismo, puede si impedir la composición de bebidas alcohólicas a base de alcoholes dañinos o a base de colorantes y productos químicos. La ley fundamental de alcoholes de 1904, establece en su art. 8.º que solo las bebidas alcohólicas que tengan por base el alcohol etílico podrán darse al consumo como bebidas. El art. 8.º de la ley 5049, prohíbe la destilación de alcoholes tóxicos penando a los infractores con arreglo al Código Penal. El ajeno es considerado como alcohol tóxico, según resolución de 1925. De acuerdo con el art. 6º de la ley de 1904, en la elaboración de vinos solo se permitirá el uso de colorantes vegetales inofensivos a la salud. Más por resolución suprema de 29 de diciembre de 1930, se estableció que los vinos no podrían ser coloreados artificialmente. Esa misma resolución estableció el máximo de riqueza alcohólica para los vinos.

En cuanto a las bebidas alcohólicas que se importen al país, están sujetas al análisis que se practique en el laboratorio de la Aduana del Callao y que se remite a la Sección Técnica del Ministerio de Fomento.

Respecto al uso del opio, morfina, cocaína, heroína y sus sales derivadas quedó prohibido, salvo con receta médica, por la ley 4428.

La convención internacional del opio de 1925, había limitado

el empleo de los narcotizantes solamente a los casos de prescripción médica. El Perú no se adhirió a esa convención pero suscribió la convención de Ginebra de 1931, que en su art. 13 reprodujo análoga prohibición.

El Perú se encuentra pues hoy ligado por la convención de Ginebra y por su propia ley a prohibir el empleo del opio y de las drogas.

La ley 4428, prohibió la explotación de fumaderos de opio en su art. 1.º. En su art. 2.º declara puerto único al Callao para la importación del opio y demás drogas.

Solo las farmacias podrán expender al público esas sustancias o sus preparados por receta médica y sujetas al control de la Dirección de Salubridad.

Los que lucren con el tráfico de drogas contraviniendo a la ley son penados con pena de carcelería.

Después de algunos años de expedida esta ley, la administración logró darle fiel cumplimiento y en los últimos presupuestos ya no figura la partida de ingreso del opio que constituía antes un renglón de la Hacienda Pública.

SECCION TERCERA

1.—*Legislación sobre extranjeros.* Es un principio de derecho que las naciones soberanas pueden libremente aceptar o negar el permiso para el establecimiento de extranjeros en su territorio.

Con criterio sustancialmente diferente del que imperaba en Roma y en los tiempos medievales no cabe hoy diferencia en cuanto a la personalidad jurídica del extranjero y del nacional. No es basado en esa diferencia de personalidad jurídica que está establecido el derecho de los estados soberanos de negar la autorización para la residencia de los elementos extranjeros; él se basa en razones de orden público, de orden económico y de orden étnico.

El orden público puede verse comprometido con la admisión de extranjeros que fanáticamente propaguen sus creencias o sus doctrinas contrarias al orden y a las libertades existentes en

el país. También es contrario al orden público la admisión de extranjeros perniciosos o delincuentes. Y es contrario a la salud pública, la admisión de extranjeros que adolezcan de enfermedades principalmente contagiosas. Los estados no tienen porque sicos o moralmente.

Desde el punto de vista económico, es el Estado el llamado a decidir si la economía nacional acepta o no la introducción de elementos extraños capaces de traer competencia a los elementos nacionales.

Desde el punto de vista étnico, el Estado interesado en la formación racial de la nación puede y debe oponerse a la admisión de extranjeros que produzcan un cruzamiento de razas dañoso.

La admisión de los extranjeros en el territorio nacional tiene dos puntos de vista según se considera al extranjero individualmente o por grupos migratorios. En el primer aspecto rigen las llamadas leyes de extranjería y en el segundo las de inmigración.

Mas directamente relacionado con el orden público está el problema de los extranjeros individualmente considerados; en tanto que las leyes de inmigración están en conexión mas estrecha con el fomento de la agricultura y el problema de la población.

Pero como no es posible separar los distintos aspectos de la cuestión estudiamos en este capítulo las leyes de extranjería y las leyes de inmigración.

2.—*Condición jurídica de los extranjeros.* La Constitución vigente establece en su art. 23, el principio de que las leyes protegen y obligan igualmente a todos los habitantes de la República. Podrán expedirse leyes especiales porque lo exija la naturaleza de las cosas pero no por la diferencia de personas.

Este principio se refiere a todos los habitantes del Perú y comprende por consiguiente a los extranjeros.

Fué sin embargo necesario, aún contrariando en parte ese precepto, que siempre ha regido, establecer una diferencia de personas en nacionales y extranjeros en el caso del porcentaje del personal de los centros de trabajo, los cuales deben ocupar personal peruano en los servicios técnico administrativos y mano de obra en una porción no menor de 80 %, como lo establece la ley No. 7505. Igual proporción debe regir en las planillas de pago de sueldo y jornales, con excepción de los expertos es-

pecializados que no puedan ser reemplazados por peruanos, según Decreto Supremo de 26 de julio de 1934.

Esta ley fué ampliada por la No. 7535, que exceptuó de sus disposiciones a los extranjeros que se hubiesen obligado por contratos de locación de servicios constantes en escritura pública, durante todo el tiempo que rijan entre las partes dichos contratos y a condición de que la escritura pública se haya celebrado antes de promulgarse la ley 7535.

Esta excepción se encuentra perfectamente ajustada a los principios de derecho, no así la limitación a cinco años que establece el art. 3.º de la misma ley, según el cual solo se consideran válidos hasta el vencimiento de dicho plazo de 5 años, los contratos que estipulen un término de duración mayor.

Seguramente son excepcionales los contratos de locación de servicios por término mayor de cinco años y no valía la pena para esos casos excepcionales violar el orden jurídico existente entre el patrón y el empleado resultante de una escritura pública celebrada cuando no existía prohibición.

Si es indispensable en protección del elemento nacional el establecimiento del porcentaje a que nos acabamos de referir, también lo es fijar análoga proporción con los establecimientos comerciales industriales, profesionales y de artesanos, a fin de evitar el desplazamiento de los nacionales por elementos extranjeros que vienen debidamente organizados para acaparar determinadas industrias.

Naturalmente que no creemos que pueda establecerse a priori, como se ha establecido, la misma proporción de 20 y 80 %.

Por otro lado, por lo mismo que se trata de preceptos que en cierto modo van contra el espíritu de la Constitución, cuando no contra disposiciones expresas de la misma, consideramos que por lo menos se hace necesaria la dación expresa de una ley.

Con todo es un mero decreto supremo, el de inmigración de 26 de junio de 1936 que estableció el porcentaje sobre establecimientos comerciales de artesanos, profesionales e industriales y del yanaconazgo agrícola.

La Constitución vigente establece en su art. 36, que dentro de 50 Km. de las fronteras los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por ningún título, tierras, aguas, minas o combustibles, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo pena de perder en beneficio del Estado la propiedad adquirida excepto en el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa.

Por ley 7943 de 10 de diciembre de 1934, queda prohibida la traslación del dominio de la propiedad rústica a los extranjeros en las provincias limítrofes de la República.

A parte de estas taxivas puestas a los extranjeros existen otras en diversas leyes, casi siempre relacionadas con el orden público y la soberanía de la nación. Tales por ejemplo, las disposiciones que prescriben que las funciones públicas solo pueden ser desempeñadas por nacionales. Ya hemos visto al tratar de la ley de imprenta de 1939, que el director o gerente responsable de la empresa periodística o de la imprenta deben tener la calidad de peruanos.

3.—*Expulsión de extranjeros.* La ley 4145 de 22 de diciembre de 1920, establece los principios sobre exclusión y expulsión de extranjeros. Con arreglo al art. 1.º, no serán admitidos en el territorio nacional los extranjeros locos, mendigos, enfermos sin recursos o enfermos que padecieren de enfermedad peligrosa para la salud pública, los que trafican con la prostitución, los condenados en el extranjero por delito que merezca penitenciaría si no han cumplido su condena o si no han transcurrido 2 años desde su liberación. No se aplica esa disposición a los condenados por motivos políticos o religiosos, ni a los que buscan asilo en el país para salvar su vida.

El extranjero excluido podrá reclamar de su exclusión la que será resuelta por una junta compuesta por el juez de primera instancia o el juez de paz, el alcalde y la autoridad marítima o política. Si el extranjero reclama de la exclusión resuelta por la Junta, cabe la revisión por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en forma definitiva.

Pueden ser expulsados individualmente los extranjeros que hayan ingresado fraudulentamente o los que, por sus actos ilícitos constituyan un manifiesto peligro para la tranquilidad pública. De acuerdo con el art. 7.º, no se aplica la expulsión a los extranjeros domiciliados, conforme a los incisos 2.º y 3.º del art. 46 del Código Civil de 1852, que ha quedado derogado. No parece que el domicilio, ni con arreglo al antiguo Código, ni con arreglo al actual, deba limitar la facultad que tiene el Estado de expulsar a los extranjeros que resulten perniciosos.

La orden de expulsión debe ser materia de una resolución expedida en Consejo de Ministros, con especificación de sus motivos.

El extranjero para ingresar al territorio debe traer su co-

respondiente pasaporte visado por los funcionarios consulares de acuerdo con las disposiciones contenidas en los artículos 205 y siguientes del reglamento consular de 1939, y en los artículos 17, 18 y 19 del reglamento de 1937 sobre inmigración para los extranjeros no inmigrantes.

Se considera como extranjeros no inmigrantes conforme al art. 4.º del citado reglamento de 1937: 1.º a los agentes diplomáticos y consulares, miembros de su familia y funcionarios oficiales de Estados extranjeros; 2.º a los profesionales diplomáticos, abogados, médicos, ingenieros, etc... que vengan contratados; 3.º a los religiosos y a los estudiantes de nacionalidad americana que vienen a realizar sus estudios al Perú; 4.º a los individuos en tránsito, turistas y tripulantes de naves y aeronaves, mientras dura la estadía de la nave o aeronave en el territorio nacional; 5.º a los artistas, conferencistas, deportistas, miembros de misiones culturales, agentes viajeros, visitadores de sucursales establecidas en el Perú y banqueros o promotores de negocios, siempre que su estadía no dure sino un término fijado, por regla general 90 días.

4.—*Inscripción de extranjeros.* De acuerdo con la ley 7744, todos los extranjeros mayores de 18 años que permanezcan en el país, mas de 60 días están obligados a inscribirse en las respectivas oficinas de extranjería recabando su respectiva carta de identidad la que llevará adherida un timbre fiscal de 10 soles, o de 5 soles, para los extranjeros que perciban renta menor de 100 soles, la fotografía del interesado, su impresión digital y sus cualidades personales.

Están exonerados de pago de timbres los religiosos, componentes de compañías de bomberos, los inválidos, los colonos, y los indigentes. Naturalmente también están exonerados los miembros del Cuerpo Diplomático y consular y sus familias.

Por decreto supremo de 12 de junio de 1940, se estableció que los extranjeros admitidos a residencia mayores de 10 años y menores de 18, deberán inscribirse pagando los impuestos de timbres.

Hay contradicción entre esta resolución y la ley, como la hay también entre la ley que fija 60 días de estadía y el reglamento de 1937, que en realidad autoriza en muchos casos la estadía de 90 días.

La inscripción debe renovarse anualmente y los timbres de extranjería deben ser pagados semestralmente.

Conforme al art. 7.º de la ley, la carta de identidad es indispensable para ejercer cualquiera acción ante las autoridades judiciales, policiales o municipales.

Conforme al decreto supremo de 21 de junio de 1940, todos los jefes de empresas comerciales y en general todas las personas que ocupan extranjeros deben presentar una relación completa de ellos, al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Los notarios, Concejos Provinciales, Bancos, Compañías de transporte y Hoteles deben exigir la presentación de la carta de identidad con el pago del impuesto del último semestre a los extranjeros admitidos a residencia.

5.—*Nacionalización de extranjeros.* El art. 5.º de la Constitución permite a los extranjeros mayores de edad domiciliados en la República por mas de 2 años consecutivos y que renuncien a su nacionalidad adquirir la nacionalidad peruana.

Por la ley No. 9148, se dispuso que el Poder Ejecutivo, concederá la nacionalización por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, el que establecerá el procedimiento a seguirse. En la solicitud deben adherirse timbres por valor de 100 soles.

Por resoluciones supremas de 21 de junio y de 12 de julio de 1940, se estableció el procedimiento para la nacionalización que es concedida previo informe de la Asesoría Jurídica del Ministerio y previa vista fiscal.

Con arreglo al art. 7.º de la ley, la concesión de la nacionalización queda cancelada si el nacionalizado hace uso de su anterior nacionalidad.

De acuerdo con la resolución de 31 de julio de 1940, considerando que hay peruanos de nacimiento hijos de padres oriundos de países que reconocen el jus sanguinis o la doble nacionalidad, que se ausentaron de la República, durante su minoría para establecerse en la patria de sus padres o recibir en ella su educación o cumplir con prescripciones de las leyes de orden militar u otras análogas; se resolvió que dichas personas quedaban sujetas a las disposiciones vigentes sobre inmigración y extranjería.

6.—*Leyes de inmigración.*—El problema de la inmigración tiene una importancia enorme en el Perú, como en casi todos los países americanos que cuentan con vastas extensiones de territorio y con una población escasísima en relación con ellas. El mero crecimiento vegetativo de la población no bastaría para

realizar en debida forma la explotación de las incalculables riquezas que existen en el suelo americano. De otro lado casi todos los países de Sud América, inclusive el Perú, se ven en la necesidad de vigorizar su raza con la introducción de elementos de los pueblos mas sanos de raza blanca.

La República Argentina y el Brasil, son las dos naciones de Sud América en las que mas se han acentuado los beneficios obtenidos gracias al desarrollo de una inmigración provechosa.

Hemos dicho que el Estado soberano tiene libertad de negar la autorización para la entrada en su territorio de elementos extranjeros que por razones étnicas le sean perjudiciales. Así Estados Unidos prohibió la inmigración de japoneses y chinos. En Venezuela de acuerdo con la ley de inmigración de 1936, no son aceptados como inmigrantes las personas que no sean de raza blanca. Análogas leyes existen en otros países americanos. En el Perú hasta 1936, se ha venido sosteniendo, aunque sin éxito, la necesidad de fomentar la inmigración. Este era un anhelo nacional formado por las consideraciones a que antes nos hemos referido de la inmensa extensión del territorio y por el magnífico ejemplo del desarrollo de otros países gracias a la inmigración.

Desgraciadamente parece que estaba mal encausado el problema. Se comenzó con la inmigración del elemento asiático, inmigración perfectamente nociva para el Perú. Además en los diversos casos en que se intentó hacer colonizaciones no se preparó el terreno en el que iban a asentarse esas colonias.

Por esta razón han fracasado los intentos diversos de colonización.

En 1859, el mariscal Castilla intentó traer 25,000 irlandeses, tentativa que fracasó, lo mismo que la de traer españoles, de los cuales solo vinieron 300. En 1857 se formó la colonia del Pozuzo con 257 alemanes. En 1867 llegaron 314 alemanes más.

En 1872, se constituyó la Sociedad de Inmigración Europea que tenía por objeto administrar los fondos de inmigración, celebrar contratos de colonización, cuidar del viaje y alojamiento de los inmigrantes.

Por ley de 28 de abril de 1873, durante el gobierno de Don Manuel Pardo se autorizó al Poder Ejecutivo para invertir 100,000 soles al año en el fomento de la inmigración europea.

El gobierno de Don Manuel Pardo logró introducir 3,000 inmigrantes a Chanchamayo. En cuanto a la colonización del Pe-

rené a que se obligó la Peruvian Corporation, por el contrato de la cancelación de la deuda externa, también ha fracasado.

Por ley de 14 de octubre de 1893, se establece que el Estado fomenta y protege la inmigración de la raza blanca y concede pasaje de tercera clase en las naves que deban trasladarlos a la República.

Por decreto de 10 de agosto de 1906, durante el gobierno de Don José Pardo se estableció igualmente que el Estado proporcionaría pasajes de tercera clase a los inmigrantes de Europa y América, y por ley de 12 de diciembre del mismo año se consignó en el Presupuesto General de la República, la suma de 5,000 libras para el fomento de la inmigración que fué ampliada a 15,000 libras por ley de 23 de enero de 1909.

Por decreto de 10 de octubre de 1919, la Nación se obliga a pagar pasaje de tercera clase para el inmigrante de raza blanca que no sea zíngaro y garantiza los gastos de manutención y alojamiento durante 6 días, así como la traslación al punto donde fije su domicilio.

Por decreto de 29 de enero de 1926, se creó en el Ministerio de Fomento el Comisariato General de Inmigración que debía fomentar por cuantos medios sean posibles la inmigración al Perú; se concedía tierras a los inmigrantes y un subsidio de 50 centavos diarios por persona durante 6 meses.

Como se ve, ha sido preocupación de todos los gobiernos, el de fomentar la inmigración, aunque su realización en vasta escala está subordinada a la realización de otros problemas de carácter mas urgente y que además deben ser resueltos como base de la inmigración misma; nos referimos principalmente al problema de la salubridad pública y también al problema de la vialidad y de la seguridad.

Resulta algo inexplicable el que de pronto hayamos cambiado radicalmente en una política tan definida, sin que se hayan presentado factores de exceso de inmigración que por el contrario ha sido deficiente.

Ese cambio parece en parte determinado por la inmigración creciente y perniciosa del elemento asiático y de elementos semíticos, así como también por la penetración de elementos exaltados de ideologías extrañas.

Puede también estar determinado porque las condiciones de salubridad y de vialidad del Perú no son lo suficientemente adelantadas como para recibir grandes corrientes de inmigración.

Con todo, parece que no fuera necesario romper con la política tradicional, sino que hubiera sido preferible ir de frente a la prohibición de la inmigración de raza asiática, de raza semítica, de elementos perturbadores, sin poner cortapisa alguna a la inmigración de extranjeros útiles para el desarrollo del país. De manera especial el Perú no debe poner coto alguno a la inmigración del elemento italiano que ha ayudado tanto y con tan buena voluntad al fomento del país. Lo mismo cabe decir del elemento español y de otros elementos análogos de Europa.

Por el decreto supremo de 26 de junio de 1936, y por su reglamento de 15 de mayo de 1937, se fijaron las reglas de la inmigración en el Perú.

Con arreglo al art. 1.º del reglamento se considera inmigrante al extranjero que ingresa al territorio de la República para establecerse en él. Esta definición de inmigrante es aceptable dentro de un criterio lato, pero no es aceptable dentro del criterio específico de las leyes de inmigración, y tan no es aceptable que basta leer las múltiples excepciones que establece el art. 4.º del mismo reglamento.

La ley de inmigración de la República Argentina de 1876, dice que se reputa como inmigrante a todo extranjero-jornaleiro, artesano, agricultor o profesor menor de 60 años que llegue a la Argentina pagando pasaje de segunda o tercera clase, o con pasaje pagado por la Nación, o por empresas particulares protectoras de la inmigración. Las personas que estando en estas condiciones no quieran acogerse a las ventajas del título de inmigrantes lo harán presente, siendo considerados como simples viajeros.

En el Protocolo Porras — Wu Ting Fang, de 1909, sobre inmigración china al Perú se dice: "Queda entendido que el calificativo de inmigrante empleado en este documento sólo se refiere a los súbditos sin ocupación que deseen dirigirse al Perú en busca de trabajo manual. Los demás no están comprendidos en la limitación que este calificativo establece".

La legislación sobre inmigración debe versar sobre este fenómeno en la acepción restringida que le dan esas u otras definiciones análogas. El extranjero profesional de cualquiera profesión o empleado que viaja por su propia cuenta debe caer bajo las leyes generales de extranjería, pero no bajo las leyes de inmigración.

Con arreglo al art. 1.º del decreto de 1936, el número de in-

migrantes no puede exceder de 2 por mil de la población total, cuyo dos por mil, para los efectos del decreto, se fija en 16,000 por cada nacionalidad. Se considera como unidad inmigratoria al hombre o mujer mayores de 10 años, aún cuando pertenezcan a una misma familia.

Queda prohibida la inmigración en grupos raciales, entendiéndose por tales, de acuerdo con el art. 6.º del reglamento, a individuos que pertenezcan a la misma raza. El Estado puede autorizar la inmigración racial en casos especiales.

El extranjero que salga del territorio nacional con intención de regresar a él, hará la declaración respectiva, pero si durante su ausencia se hubiera colmado la cuota correspondiente a su nacionalidad no podrá regresar hasta que dicha cuota lo permita. Lo mismo acontece en el caso de que el extranjero desee traer a su esposa.

El Departamento de Extranjería del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Sección de Extranjería del Ministerio de Gobierno, llevarán un registro de inmigrantes. El Ministerio de Relaciones Exteriores, informará a los Cónsules sobre el estado de las cuotas migratorias a fin de que estos puedan expedir o negar los pasaportes.

Por el art. 14 del decreto, se constituyó una comisión presidida por el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargada de formular el reglamento y que después de formulado quedaba constituida en Consejo Nacional de Inmigración.

El art. 12 del reglamento fija los requisitos para obtener el pasaporte de inmigración. Si antes pagábamos el pasaje de tercera clase a los inmigrantes, con arreglo a la nueva legislación se les exige por el contrario un certificado de depósito bancario por cada unidad migratoria de 2,000 soles oro a la orden del respectivo Consulado del Perú. Igualmente el inmigrante debe presentar certificado de buena salud física y mental expedido por un médico designado por el Consulado.

Los inmigrantes solo pueden desembarcar en determinados puertos bajo el control de los funcionarios de sanidad y extranjería.

El reglamento de 1937, contiene otras disposiciones sobre las obligaciones de los Cónsules de remitir al Ministerio de Relaciones Exteriores, al término de cada mes la relación de los pasaportes visados, sobre reingreso de los extranjeros, sobre el

registro que se lleve en el Ministerio de Relaciones Exteriores por fichas individuales o de familia de los extranjeros, sobre los padrones profesionales e industriales, por nacionalidades que deben formar los Concejos Municipales de la República y sobre el traspaso de establecimientos que los extranjeros no pueden hacer a otros extranjeros sino en el caso de que esos establecimientos se encuentren dentro del porcentaje del 20 % a que me referí al hablar de la legislación sobre extranjeros.

Como se ve hemos pasado bruscamente de una legislación liberal en materia de extranjería a una casi prohibición de la inmigración en el país. Esperamos que esta legislación sea transitoria, pues si fuera permanente se dejaría sentir pronto el estancamiento en la vía del progreso que siguen los países americanos.

Es indudable que el extranjero que se ve sujeto a tantas taxativas, a tantas restricciones, que se ve obligado a constituir un depósito bancario para ingresar al país, que debe pasar anualmente por el Departamento de Extranjería a renovar su inscripción y semestralmente pagar un impuesto personal, que no puede traspasar sus establecimientos a otros extranjeros, no puede tener aliciente alguno en venir a un país que por otro lado se le presenta como un campo de rudo trabajo.

Naturalmente con nuestra exigua población constituida en gran parte por una raza que no es suficientemente vigorosa, no podríamos desarrollar las actividades que requiere su inmeso territorio.

SECCION CUARTA

1.—*Tráfico Público.* El servicio de tráfico tiene dos aspectos; el primero relacionado con el orden público, con la seguridad de las personas y de las propiedades, y el segundo considerando el servicio de tráfico como medio de comunicaciones, como un servicio público impropio, punto que estudiaremos en el capítulo respectivo.

El primer aspecto del problema del tráfico dá lugar a diversas cuestiones relacionadas con el Código Penal, en cuanto pue-

de haber daños delictuosos; con el Código Civil por los litigios que a diario se presentan sobre indemnización en los casos de choque y accidente, con los reglamentos de orden público y las infracciones que se cometen en esos reglamentos.

El tráfico que dá lugar a cuestiones de orden público es generalmente el que se realiza por medio de vehículos motorizados en el interior de las ciudades o por medio de esos mismos vehículos o por ferrocarriles entre las distintas ciudades.

Los reglamentos y la intervención administrativa se presentan de distinta manera según se trate de vehículos motorizados o ferrocarriles.

El orden y reglamentación del tráfico en las ciudades corresponde a los Municipios. Así está establecido en la mayor parte de las grandes ciudades; se trata de una actividad esencialmente Municipal.

En virtud de la ley 6468 expedida en 14 de enero de 1929, el servicio de tráfico en Lima, Callao y Balnearios, que correspondía antes a los Municipios, pasó a cargo del Gobierno que lo controla por intermedio del Ministerio de Gobierno, en el que se ha creado una Dirección de Tráfico y Rodaje. El producto del arbitrio de rodaje que correspondía a las Municipalidades pasó también al Gobierno.

La ley 6468, encargó al Poder Ejecutivo dictar las reglamentaciones pertinentes y organizar la Policía de Tráfico.

Con relación a la reglamentación que ordenó la ley, ella supone las disposiciones concernientes al brevete que deben obtener los pilotos de vehículos motorizados, a las reglas de circulación principalmente en las ciudades, estacionamientos y a las multas en que incurren los infractores de las disposiciones reglamentarias.

Por resolución de 19 de agosto de 1929, quedó aprobada la parte reglamentaria relativa a la clasificación de infracciones y escala de multas que van desde S/ 5.00 a S/. 500.

Esa misma clasificación de infracciones contiene las reglas más sustanciales del tráfico mismo.

Por reglamento de 23 de setiembre de 1941, que consta de cinco capítulos, se han dictado reglas muy detalladas sobre las licencias o brevets indispensables para conducir vehículos motorizados.

Conforme a ese reglamento se distinguen los chafueres par-

ticulares de los profesionales. El chofer particular no puede convertirse en profesional sin recabar nueva licencia.

Los choferes de omnibus deben tener 3 años de práctica profesional.

Los menores de 21 años, siempre que sean mayores de 18 años pueden obtener brevets bajo la responsabilidad de sus padres o tutores, muertos los cuales caduca el brevet.

Los choferes profesionales tienen que ser forzosamente mayores de 21 años y saber leer y escribir.

Para obtener el brevet se exige un examen y diversas pruebas y no pueden ser choferes los alcohólicos, toxicómanos, etc.

El reglamento se ocupa ampliamente de los casos de cancelación, anulación y suspensión de las licencias.

La Dirección General de Tráfico está facultada para interinar cualquier vehículo manejado por personas sin licencia. Si al cabo de un año no es abonada la multa puede procederse al remate.

Las multas que este reglamento fija pueden ser de S/. 5.00 a S/. 500.

2.—*Juzgado de Tráfico*. Hemos dicho que el tráfico dá lugar a litigios de orden civil sobre indemnizaciones en los casos de choque. Los daños que en los accidentes pueden ocasionarse suelen muchas veces ser de bastante cuantía; basta tener en consideración que hay automóviles de valor superior a 20 y 30.000 soles. Por otro lado no es fácil establecer en muchos casos la responsabilidad del accidente la que siempre requiere una prueba minuciosa. En realidad de verdad se trata en esta materia de un capítulo del Derecho Civil, del Código de Procedimientos Civiles y de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

No obstante eso, la administración que en los últimos tiempos lo ha ido abarcando todo, expidió en 19 de diciembre de 1935, un reglamento sobre juzgado administrativo del Tráfico.

El Gobierno había consignado en el presupuesto de 1935, una partida destinada al pago de los haberes de un juez letrado en el ramo de tráfico y rodaje. Como el presupuesto es ley del Estado, el Gobierno procedió a nombrar el juez. En los considerandos del reglamento se dice que aún no existen normas que determinen las atribuciones del juez y establezcan el procedimiento a que debe subordinarse en la sustanciación de las cuestiones sometidas a su jurisdicción; que conforme a los princi-

pios generales de derecho, la recta administración de justicia solo puede tener lugar a base de una legislación pre-existente que encause los actos del juzgador, y en virtud de esos considerando el Gobierno expide el reglamento.

La facultad del Gobierno de expedir reglamentos, lo hemos dicho ya en otras ocasiones, se refiere a los casos en que la ley lo prescribe, o para glosar la ley o para servicios netamente administrativos. El Gobierno no tiene facultad de invadir la función del Poder Legislativo, dictando normas relacionadas con las libertades de orden público o con los derechos de orden civil cuyo juzgamiento compete a los tribunales ordinarios.

La Corte Suprema en 1940 de acuerdo con el dictamen fiscal del Doctor Muñoz, desconoció en realidad la legalidad de este reglamento.

El art. 1.º del reglamento sienta la potestad jurisdiccional del juez administrativo de tráfico, primero con relación a las infracciones de los reglamentos, caso que sí era de la competencia administrativa, y 2.º de las cuestiones derivadas de los choques y otros accidentes de tráfico en todo lo relativo a los daños materiales que se hubiese ocasionado a los vehículos, caso que ya no es de la competencia administrativa, a menos que una ley expresa lo determine.

La jurisdicción de juez de tráfico se extiende a las provincias de Lima, Callao y Huarochirí.

Por decreto supremo de 27 de febrero de 1936, las funciones de juez administrativo de tráfico en los lugares a los que no se extiende la jurisdicción del juez de Lima correrán a cargo del juez de paz más antiguo. Tratándose de las infracciones y de las multas a que dan lugar, la resolución del juez es inapelable.

En los casos de accidentes de tráfico los miembros del Cuerpo de Investigaciones de la jurisdicción intervienen inmediatamente con el fin de tomar todos los datos necesarios dando inmediato aviso al juez, el que comisiona al ingeniero técnico para que emita su informe.

Los conductores de los vehículos son citados a la audiencia que debe tener lugar el segundo día útil. Igualmente son citados los testigos. De acuerdo con los artículos 19 y siguientes se fija el procedimiento en dichas audiencias en las que si no se llega a la conciliación se actúan las pruebas que deben actuarse en el

plazo de 3 días, pronunciando el juez el fallo dentro del plazo improrrogable de 5 días, en el que se establece la responsabilidad del piloto culpable y se fija el monto de la indemnización.

De acuerdo con el art. 32, si la cantidad que debe pagar el responsable no es mayor de 50 soles, el fallo será inapelable, si es mayor cabe apelación dentro de 5 días, previo empozo de la cantidad en la Caja de Depósitos y Consignaciones ante el juez de primera instancia en lo civil que resuelve el asunto sin ningún trámite.

Con arreglo al art. 35, al no verificarse el pago se dispone la captura del vehículo como garantía de la indemnización civil.

3.—*Tráfico por ferrocarriles.* Hemos dicho que los reglamentos y la intervención de la administración cuando se trata del tráfico por ferrocarriles son diversos.

Estos están en efecto regidos por el reglamento de 23 de setiembre de 1908, en el que están establecidas las disposiciones para la seguridad del tráfico, transporte de pasajeros, y accidentes. Con relación a este último punto se establecen las reglas en los artículos 389 y siguientes. De todo accidente que produzca daños a las personas o a la propiedad se dará parte inmediata por el jefe de la estación que recibe el aviso a la autoridad política del lugar más próximo a aquél en que el accidente se verificó (art. 391).

La autoridad política transmitirá el parte al juez, para iniciar el sumario sin perjuicio de las acciones que competan a los particulares contra la empresa.

4.—*Otros servicios de orden público. Censura de películas.* El servicio de orden público tiene además de las manifestaciones principales que hasta aquí hemos expuesto, otras de carácter más secundario.

El reglamento de 3 de diciembre de 1928, sobre licencias y multas especiales de policía que modificó al anterior de 1905, contiene a la par que las tarifas de licencias para casas de tolerancia, casa de posadas, casas de cena y licores y pianos ambulantes, disposiciones tendentes a asegurar la moral y la sanidad pública y la tranquilidad del vecindario. Por resolución suprema de 6 de noviembre de 1930, se prescribió que los restaurants, y casas de cena solo podían funcionar hasta las 2 de la mañana.

Por ley 6077, se dispuso que el producto de licencias para

disfraces y antifaces en los días de carnaval, se aplicaría al incremento de los fondos de la Junta de defensa de la Infancia. Por resolución suprema de 4 de febrero de 1932, se prohibió el uso del antifaz en las calles.

El funcionamiento de hoteles y de pensiones así como el movimiento de viajeros tiene importancia para la seguridad de los que se alojan y de sus prendas, como también para la policía encargada de conocer el movimiento de transeuntes a fin de prevenir o perseguir delitos. La resolución suprema de 9 de diciembre de 1929, estableció las disposiciones principales en esta materia, hizo responsables a los dueños de hoteles de los robos y estafas en las habitaciones de sus establecimientos y los obligó a llevar un registro en el que se inscriban las personas que lleguen indicando de donde vienen, su ocupación y ejercicio.

Entre estas manifestaciones de la actividad de la administración relacionada con el orden público se destaca, por la novedad e importancia que ha adquirido en los últimos años, la censura previa de las películas cinematográficas. Aunque al parecer sea esta una expresión del orden público correspondiente a la acción municipal, bien miradas las cosas debe corresponder a la administración central ya que el criterio debe ser uniforme para toda la Nación en orden a la moral y conveniencia de la exhibición de las películas.

No parece discutible el justo derecho que tiene la administración de revisar y censurar previamente las cintas cinematográficas. Mediante el cinematógrafo se puede realizar obra de cultura, pero al mismo tiempo, teniendo en cuenta el carácter exclusivamente mercantil de las empresas que las lleva a proyectar cintas en las que el vicio aparece con caracteres atrayentes, puede él ser altamente desmoralizador sobre todo para los niños y jóvenes.

Por decreto de 17 de julio de 1937, se reunieron las disposiciones dictadas con relación a la censura obligatoria de películas. Esa función que corre a cargo del Ministerio de Justicia, se ejerce por los censores rentados y por el Patronato Nacional de Censura, constituido este último por un Fiscal de la Corte Superior de Lima, el Director de Enseñanza, tres funcionarios que representan a los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Gobierno y de Salud Pública y un miembro del Concejo Provincial.

En cuanto a la oficina de censura, o sea los censores rentados, constituye una oficina técnica. Dicha oficina cobra derechos de revisión con arreglo a una tarifa y califica las películas en aptas para menores, aptas para adultos e impropias para señoritas.

Los niños menores de 10 años no pueden concurrir a las funciones nocturnas. Queda prohibida la exhibición de escenas inmorales o que inciten al delito. De acuerdo con el reglamento de 12 de julio de 1937, del Ministerio de Justicia, se fijan las atribuciones del Patronato el cual realiza la censura en el caso que los censores lo soliciten, conoce de las reclamaciones de los exhibidores y propietarios de las películas y fija las multas por las infracciones que se detallan en el art. 125.

Las inspectoras de cinemas forman parte de la oficina técnica y deben controlar la exhibición en los teatros y la entrada de menores.

5.—*Orden público a cargo de las municipalidades.* Entre las actividades de los municipios figura la de atender al orden público en las ciudades en diversas manifestaciones relacionadas con la seguridad de las personas y la moralidad.

Esta función la ejercen los municipios por medio de ordenanzas y reglamentos y la cumplen mediante cuerpos de policía municipal que vigilan el cumplimiento de dichas ordenanzas en los distintos ramos.

Como los Municipios son autónomos e independientes unos de otros, cada Municipalidad tiene su legislación propia en relación con el desarrollo de las ciudades. El Concejo Provincial de Lima, tiene por ejemplo, bien organizado el cuerpo de Policía Municipal con arreglo al reglamento de 10 de diciembre de 1940.

Según el art. 1°, dicho cuerpo "es la institución destinada a cautelar el cumplimiento de las ordenanzas y de toda clase de normas municipales y a vigilar con la estrictez y amplitud debida los servicios que el Municipio presta en beneficio de los habitantes de la ciudad". El cuerpo se compone de un Jefe, un sub-Jefe, Inspectores superiores y hombres de número.

Corresponde a los municipios especial vigilancia en los espectáculos públicos que tiendan al resguardo del orden, a la seguridad y comodidad de los espectadores, prevenir incendios, y cuidar de la moral de los espectáculos. El Concejo Provincial de Lima tiene expedido un reglamento con fecha 9 de agosto de 1932.

A parte del orden público en los espectáculos, las Municipalidades deben velar por la comodidad de los pasajeros en los tranvías urbanos, por la moralidad de las costumbres especialmente en los sitios públicos, por la seguridad de los edificios en construcción y por la vigilancia en los mercados en los que su intervención debe constituir garantía para el público consumidor.

Es signo de cultura en una ciudad el que no se mortifique al vecindario con ruidos principalmente en horas de la noche.

El mariscal Gamarra, expidió un curioso reglamento en 11 de noviembre de 1839, sobre toques de campanas, sobre funerales y duración de lutos.

No obstante que se trata de un reglamento algo extravagante parece que es considerado vigente. En 7 de julio de 1890, en virtud de él se resolvió una competencia entre el Concejo Provincial del Cuzco y la autoridad política sobre toques de campanas.

Pero no solamente son los toques de campanas los que pueden mortificar al vecindario sino también los toques de klaxon, sirenas y las casas de cena abiertas hasta altas horas de la noche. Todas estas son materias que caen bajo el resorte de los Municipios en su función de orden público.

CAPITULO XII

EDUCACION

1.—*Educación: sus fines.* El Estado y el concepto de Estado son producto de una evolución histórica en la que se ha ido pasando del período de la fuerza, del dominio de ciertas clases sobre las demás y de los fines particulares de esas clases dominantes a un período de derecho que liga al Estado mismo, de nivelación e igualdad de las clases sociales y de fines cada vez mas colectivos y generales.

Este proceso constituye la marcha progresiva de la humanidad.

Los Estados modernos tienen como uno de los fines principales la cultura y la educación de los pueblos y ese fin es al mismo tiempo un medio para que el Estado siga su desenvolvimiento progresivo.

Cuando dominan las clases conquistadoras, durante los gobiernos absolutos y oligárquicos, lejos de haber interés en que los pueblos se instruyan hay el interés contrario de que permanezcan en la ignorancia.

El desarrollo intelectual del hombre lo hace mas consciente y mas libre y esa conciencia y libertad de los ciudadanos es la que va plasmando el Estado de pleno derecho y de plena justicia social.

Siendo la difusión de la cultura y la instrucción un fin necesario que deben perseguir los Estados modernos, se siguen los dos caracteres de su realización: obligatoriedad y gratuidad.

La instrucción debe ser obligatoria para todos los ciudadanos. No cabe dejarla al libre arbitrio de los mismos, porque no cabe dejar a la voluntad de los particulares la formación del Estado de derecho y el progreso espiritual de las sociedades humanas. Por la misma razón tiene que ser gratuita la instrucción elemental desde el momento que ella constituye una obligación del ciudadano.

El fin de educación que estamos estudiando se realiza en dos maneras: 1° por la formación intelectual, moral y física de los niños, y 2° por la difusión de la cultura mediante la constitución de bibliotecas, museos etc.

Ambos fines han sido contemplados en la novísima ley de educación.

El fin de la función educativa que corresponde al Estado es primariamente un fin de instrucción, el desarrollo de la inteligencia.

La formación intelectual comprende principalmente: A.—la instrucción elemental, obligatoria y gratuita que tiende a la supresión absoluta del analfabetismo y a la difusión de una cultura elemental; B.—la instrucción secundaria o ampliación de la cultura primaria; C.—la instrucción superior o profesional.

La instrucción técnica puede ser también elemental, secundario o darse en escuelas especiales. La educación normal viene a ser una rama de la técnica y tiene por objeto formar al personal docente.

La educación artística tiende al desarrollo de los que poseen facultades artísticas.

El problema intelectual de la educación hace resaltar en primer plano la cuestión relativa a los programas de enseñanza. Prescindiendo de otras cuestiones mas de detalle, el programa se orienta en dos direcciones principales, la dirección de la escuela humanística y la dirección de la escuela utilitaria. La primera se funda en la necesidad de los estudios humanísticos con base del estudio del latín y del griego; la segunda dedica su orientación exclusivamente a los estudios científicos modernos que suponen utilidad inmediata.

Si el fin de la instrucción es ante todo desarrollar la inteligencia, hay que pronunciarse por la escuela clásica ya que es un hecho innegable que el estudio humanístico vigoriza la inteligencia, desarrolla el espíritu de análisis y de lógica y fomenta la actividad estética.

Una cultura general adquirida a base de humanidades y de ciencias matemáticas constituye la mayor gimnasia para el cerebro de los niños. Es después de adquirido ese desarrollo intelectual que cabe amueblar la inteligencia con los conocimientos científicos y útiles para la vida diaria.

Por eso en la mayor parte de los países europeos, aunque se han intentado reformar hacia la orientación utilitaria predominan los programas de la escuela clásica.

Es indudable que el desenvolvimiento intelectual lleva consigo el desenvolvimiento moral, acrecienta la libertad y la conciencia. Pero si el fin principal de la educación que dá el Estado es por eso la instrucción, no puede dejarse de reconocer la importancia que hay que dar al mismo tiempo a la formación del carácter, a la moral y especialmente a la disciplina.

La escuela es una preparación de vida social y de vida cívica, los niños reciben la principal educación en el hogar, donde orientan su carácter, su moral, pero el hogar no les suministra la vida social que reciben en la escuela, ni tampoco la disciplina que se adquiere en los colegios.

Muy bien está la reciente Ley Orgánica de Educación cuando en su art. 93, establece que la educación estará formada por el espíritu de la doctrina cristiana. Evidentemente la realización del espíritu cristiano es la realización de la justicia social.

En el artículo siguiente de la misma ley, orienta el naciona-

lismo en el sentido de la paz social. Para evitar confusiones habría sido de desear que lo orientara en el sentido de la justicia y de la paz social. Mientras la justicia no se haya realizado, no se puede pedir escuetamente la paz, porque ello parecería indicar una tendencia al conformismo y a la quietud en un orden que necesariamente tiene que cambiar de acuerdo con el espíritu cristiano que informa el art. 93.

Mas conjuntamente con la formación intelectual y moral de los niños existe el problema de la educación física que el Estado no puede descuidar y que por el contrario lo va tomando cada vez con mayor interés dada la enorme importancia que él tiene en el orden individual social y nacional.

Mens sana in corpore sano, es el viejo adagio que debe orientar la educación. Es indispensable mediante la higiene escolar prevenir las enfermedades y mediante la gimnasia vigorizar el cuerpo. Una raza enfermiza y débil no solamente es inepta para el trabajo y para la defensa del patrimonio nacional sino también propensa a la inmoralidad y el vicio.

2.—*Breve resumen histórico de nuestra legislación.* En el Perú desde que se proclamó la independencia se siguió la corriente señalada por la Revolución Francesa de considerar la instrucción como una misión del Estado.

La Constitución de 1823, prescribió que se crearían escuelas de instrucción primaria en los lugares mas pequeños. Por decreto supremo de 23 de febrero del mismo año se obligó a todos los conventos de regulares a constituir una escuela gratuita de primeras letras, decreto que como se dejaba constancia en 1825, no había sido cumplido por los conventos.

En los primeros años de la República, tuvo mucha influencia el método del pedagogo inglés Lancaster que consistía en emplear a los alumnos más adelantados para enseñar a los principiantes. Se dictaron diversos decretos destinados a establecer el método lancasteriano.

En 1850, se dió el primer reglamento orgánico de educación y el mismo gobierno de Castilla, expidió un nuevo reglamento orgánico de instrucción pública en 7 de abril de 1855. Con arreglo a este último, se clasificaba la instrucción en popular, media y profesional y se creaban las escuelas de artes y oficios populares.

El Colegio Nacional de Nuestra Señora de Guadalupe, fué reorganizado con ese reglamento de 15 de enero de 1856.

En cuanto al régimen universitario se declaró que la Universidad debía ser un todo orgánico formado por las Facultades de Teología, Jurisprudencia, Medicina, Filosofía y Letras, Matemáticas y Ciencias Naturales.

El gran paso dado por Castilla en pro de la instrucción fué adelantado con la ley orgánica dada por Don Manuel Pardo en 1876. Incuestionablemente esta fué una ley completa y que introdujo provechosísimas reformas en el régimen de la instrucción. En virtud de ella se creó la Escuela de Ingenieros y se estableció la creación de la Escuela de Agricultura, que en realidad solo fué formada en 1901. No nos vamos a detener en el examen de esta ley. A partir de ella ha ido adquiriendo mayor desarrollo la misión de enseñanza del Estado.

En 1901, se dió una nueva ley de educación que organizaba la segunda enseñanza en dos clases de establecimientos: liceos, y colegios, destinados estos últimos a la preparación universitaria.

A continuación vino la desgraciada ley de principios del año 1902, que introdujo una reforma en la segunda enseñanza de carácter utilitario. Decía esa ley que la enseñanza sería elemental y con sentido práctico, dándose preferencia a los conocimientos de inmediata aplicación.

La instrucción secundaria duraba solamente 4 años.

La preparación para las carreras universitarias se hacía en las Facultades de Letras y de Ciencias.

El doctor Felipe Barreda y Laos, en el magnífico discurso pronunciado en la Apertura del Año Universitario de 1919, sobre las reformas de instrucción pública, sostiene la tesis, muy corriente, de que la escuela clásica tiene una tendencia aristocrática, que la democracia ha quebrantado esos prejuicios y ha tendido a crear la escuela de la clase media, problema resuelto en los Estados Unidos de Norte América, y agrega que la reforma de 1902, se propuso organizar la segunda enseñanza con arreglo a esos principios, proporcionando los colegios con sentido práctico, los conocimientos necesarios para las funciones de la vida social e indispensable para el ejercicio de las industrias y el comercio.

El rol principal de la enseñanza es mas que dar conocimientos prácticos, lo cual realizado en un período de 4 años es realmente una utopía, formar la inteligencia y desarrollar las capa-

ciudades del niño. Es inaceptable hablar en este caso de aristocracia y democracia. Si la escuela clásica desarrolla con eficacia las aptitudes intelectuales, debe ella ser preferida a suministrar conocimientos prácticos, a amueblar con ideas elementales de física y zoología etc. . . ., el cerebro de los niños a los que no se les ha dado el desarrollo necesario.

La ley de 1920, constituye una primera reforma del absurdo régimen de 1902. Estableció esa ley la enseñanza secundaria en 5 años.

Con relación a la instrucción primaria, por leyes de 1905, el Estado procuró darle mayor impulso asignándole rentas especiales, entre otras el 30 % de las entradas de las Juntas Departamentales, y quitando el control de la enseñanza primaria a los Municipios centralizándolo en la Dirección General de Instrucción.

Incuestionablemente que los Municipios no están preparados en el Perú para afrontar el problema de la enseñanza. Fué esta por consiguiente una sabia reforma y hay que reconocer el mérito de la administración de Don José Pardo, en propulsar la instrucción elemental en el Perú.

Pero no obstante todos estos esfuerzos el analfabetismo es desgraciadamente considerable en el país, como lo hemos visto al ocuparnos del censo. La cultura media se encuentra en un nivel bastante inferior a los países europeos, desde luego, y aún a varios países sudamericanos. La cultura superior es también inferior a la de varios países sudamericanos y excesivamente rala. Son escasos los profesionales que en su rama sobresalgan y puedan competir con profesionales extranjeros.

Este estado de deficiente cultura se refleja en la vida anémica de derecho que llevamos en el Perú. Solamente en pueblos de muy escasa instrucción puede darse el atropellamiento de leyes, decretos y resoluciones sin base jurídica ni técnica y copiados muchos de ellos de otros medios totalmente diferentes.

3.—*La Constitución vigente y la nueva ley de educación.* Establece la Constitución en sus artículos 71 a 83, los siguientes principios en materia de educación: 1.º que su dirección técnica corresponde el Estado; 2.º que la enseñanza primaria es obligatoria y gratuita; 3.º que habrá por lo menos una escuela en todo lugar cuya población sea de 30 alumnos; y 4.º que las escuelas

que funcionen en los centros industriales, agrícolas o mineros serán sostenidas por los respectivos propietarios.

Este último principio estaba establecido ya en la ley 3019 de 1918, que imponía a los establecimientos industriales la obligación de mantener una escuela de instrucción primaria gratuita y obligatoria para los hijos de sus operarios y en la que funcionará una sección nocturna para los obreros analfabetos.

Establece también la Constitución que el Estado fomenta la enseñanza técnica de los obreros.

El 1° de abril de 1941, se dictó la nueva ley orgánica de educación que inspirada en muy sanos propósitos y bien dirigida por el Ministerio de Educación puede quizá cambiar a la larga el estado de instrucción en el Perú.

Es de desear que no venga una nueva reforma. Los efectos que pueda tener la ley deben ir siendo corregidos sin necesidad de un cambio total.

Podría tal vez objetarse a la ley que muchas de sus normas van a quedar incumplidas por la deficiencia presupuestal, que muchas de sus disposiciones constituyen un programa ideal irrealizable en el Perú.

Quizá al hacerse una ley, que en muchos casos sobrepasa la capacidad del país, se tuvo en cuenta que es indispensable visar muy alto para obtener siquiera medianos resultados.

Otra objeción que cabe hacer dentro de una doctrina general de la administración es el de la formación de un patrimonio especial para la instrucción con bienes propios. La administración es una y sus bienes y sus rentas deben corresponder a la administración hacendaria, la que recauda los ingresos y atiende a los presupuestos de los distintos Ministerios.

4.—*Resumen de la ley.* La ley se divide en 2 secciones, la primera concerniente a la enseñanza primaria y secundaria; y la segunda a la enseñanza superior. Las secciones se dividen en títulos y estos en capítulos. La ley consta de 658 artículos.

Por las disposiciones generales se establece que la educación es función del Estado y que será gratuita por lo menos en la educación primaria, pudiendo establecerse pensiones módicas en la educación secundaria. Las funciones docentes con excepción de las relacionadas con los Institutos Armados corresponden exclusivamente al Ministerio de Educación.

El título primero se ocupa de la administración de la educa-

ción y comprende las atribuciones del Gobierno, del Ministerio de Educación, del Consejo Nacional de Educación y de las Direcciones.

El Consejo Nacional de Educación está formado por el Ministro que lo preside, un delegado de la enseñanza universitaria, 3 delegados nombrados por el Gobierno, 1 médico y 1 ingeniero también nombrados por el Gobierno. Sus atribuciones son amplias: supervigila la educación, vela por su unidad, nombra, traslada y separa a los Directores de Colegios y escuelas; autoriza la apertura de establecimientos particulares, nombra jurados examinadores etc...

Las Direcciones son: la Dirección de Educación Común, de la cual dependen las otras y las de Educación Técnica; Normal; Artística y Extensión Cultural; Física e Higiene Escolar y por último la Dirección de Economía Escolar.

Se pormenorizan las atribuciones de estas Direcciones concernientes a sus distintos ramos, y las secciones que comprenden.

El título 2.º se refiere a la inspección de la educación realizada por 3 Visitadores Regionales, por los Inspectores de Distritos Escolares cuyo número será fijado por el reglamento; por los Sub-inspectores Ambulantes dependientes de los anteriores y por Inspectores especiales a cuyo cargo corre la vigilancia de los planteles particulares en Lima y Callao y la Educación técnica, artística y física.

Especial importancia tiene el rol de los Inspectores de Distritos Escolares y por eso la ley les exige poseer título de doctor en pedagogía o de profesor normalista y haber prestado 7 años de servicios en el ramo.

Los Inspectores son responsables de la marcha general de la educación en el territorio de su distrito, y en conformidad con esa responsabilidad tienen atribuciones muy amplias detalladas en 38 incisos del art. 83. Deben fomentar la educación del aborigen y dirigir la campaña contra el analfabetismo, y cuidar de que la enseñanza se adapte a las necesidades educacionales de la región en que sirve.

Esta autoridad y esta responsabilidad de los Inspectores de Distrito Escolares es un acierto en la ley de educación y tiende a dar a los servicios públicos una eficaz autonomía librándolos del centralismo absorbente.

Con arreglo al capítulo 3.º, la educación primaria común proporciona juntamente con los fundamentos de la cultura general, elementos de enseñanza técnica aunque sin referencia a un oficio o profesión determinados. La enseñanza primaria se da en un período no mayor de 6 años y se divide en 2 grados. El primer grado comprende los conocimientos y ejercicios más sencillos sobre las materias de la educación primaria. El segundo grado ampliará la elemental y suministrará un número de conocimientos prácticos.

Los planes de estudios se adaptarán a las necesidades educacionales de las distintas regiones y a los diferentes tipos de escuela o sea escuela rural, de comunidad, ambulante, escuela-hogar, y de escuela urbana.

Los artículos 122 y siguientes tratan de las escuelas elementales en que la mayoría del alumnado solo posea el idioma nativo. Establece que la enseñanza será dada en este idioma pero procediéndose a la castellanización del aborigen y a inculcarles los hábitos de la vida civilizada.

El capítulo 5.º, establece las dos condiciones de obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria. Estatuye el principio algo discutible de que la educación primaria en su tipo mínimo es obligatoria para los analfabetos mayores de 16 años y menores de 40.

Conforme al Art. 144, a los alumnos de las escuelas primarias se les dará gratuitamente la enseñanza, los libros y los útiles necesarios.

Conforme al art. 155, habrá escuelas elementales en todas las localidades donde hubiere más de 30 niños de edad escolar; conforme al art. 161, habrá escuelas de 2.º grado en las capitales de provincia donde pueda obtenerse una asistencia regular de 40 niños; y de acuerdo con el art. 158, se crearán escuelas para adultos en todas las localidades donde hubiere más de 20 adultos sujetos a la obligación escolar.

El capítulo 8.º, establece la obligación de los patrones de empresas agrícolas, mineras e industriales de sostener escuelas elementales gratuitas para los niños de edad escolar pertenecientes a las familias de sus empleados siempre que estos formen poblaciones anexas a los establecimientos donde se hallen reunidos más de 30 niños.

La educación secundaria común se dá en los colegios en un período no mayor de 5 años.

La ley se limita a dar direcciones generales sobre la educación secundaria, la cual va a recibir su contenido en los programas de estudios. Así el art. 176, establece que la educación secundaria continuará y ampliará la cultura general iniciada en la primaria, prepara para la vida sin referencia a determinado oficio y tendrá carácter esencialmente educativo. El carácter educativo hay que entenderlo como carácter formativo y así entendido el principio de la ley es muy justo. La enseñanza no debe tener sentido práctico como malamente lo dijo la ley de 1902, sino debe tener carácter formativo o educativo.

Se establece también el principio de que la enseñanza secundaria se elaborará dando preferencia al sistema gradual y se divide en dos ciclos de modo que al término del 3.º año de estudios el educando haya adquirido el mínimo de cultura general indispensable para ingresar en los establecimientos de educación secundaria técnica, normal o artística.

En cuanto a los planes de estudio por decreto de 10 de julio de 1941, se ha encomendado a la Dirección de Educación común que los formule oyendo a los Directores de los Institutos Pedagógicos, de los Colegios Nacionales y particulares y a los Inspectores de los Distritos Escolares.

Los colegios son establecidos por el Gobierno en los lugares en que sean necesarios conforme al art. 181.

La educación técnica está prevista en los capítulos 11, 12, 13 y 14, y ella se dá conjuntamente con la educación primaria y en la forma secundaria en los institutos técnicos establecidos o que se establezcan en la capital de la República y en las ciudades más importantes.

La educación técnica formará los técnicos requeridos para la vida económica del país sobre la base de la cultura general como lo dice el art. 185. La enseñanza primaria técnica (art. 188), tiene por objeto formar capataces agrícolas o mineros, artesanos, auxiliares del comercio, de la industria etc..

La educación normal está contemplada en los capítulos 17 y 18 del título 3.º de la ley, ella tiene por objeto formar al personal docente.

Se dá en las escuelas normales rurales para preceptores normalistas rurales en un período de 3 años. Para ingresar a

esas escuelas se requiere haber concluído la enseñanza primaria.

En las escuelas normales urbanas se obtiene el título de preceptor normalista urbano. Se requiere para ingresar haber concluído cuando menos los 3 primeros años de la enseñanza secundaria y la enseñanza normal se cumple en un período de 4 años.

En las escuelas normales superiores se obtiene el título de profesor de enseñanza secundaria en las ramas de letras y ciencias y en las especialidades que establezca el reglamento. Se realiza en un período de 5 años.

El art. 246 de la ley, prescribe que habrá en la capital de la República 2 Institutos Pedagógicos, uno para varones y otro para mujeres, que impartirán la enseñanza normal en todos sus grados. Habrá escuelas normales rurales y urbanas en el número y lugares que señala el reglamento.

La educación artística, conforme al art. 203, se imparte en escuelas especiales y tiene por objeto formar en las profesiones artísticas a los que poseen aptitudes para ello y elevar la cultura estética del país.

El título 4.º, de esta primera parte de la ley trata de todo lo concerniente a los preceptores, directores de escuelas, profesores, escalas de sueldos, nombramientos, ascensos, traslación y separación de preceptores y profesores y penas aplicables al personal de escuelas y colegios.

La aptitud para la enseñanza primaria se comprueba con el título de preceptor normalista. Mientras no se cuente con el número de preceptores normalistas puede darse el título de preceptores normalistas para las escuelas rurales a los que hayan concluído los 3 primeros años de la secundaria previos exámenes.

La enseñanza secundaria se dicta por profesores que hayan terminado los estudios normales superiores y a falta de estos pueden ser nombrados profesores los doctores en las distintas facultades.

El título 5.º, se refiere a licencias, jubilaciones, cesantía, montepío y asociaciones magisteriales.

Y el título 6.º, se contrae a la administración de los bienes escolares y fondos para construcciones escolares.

Sobre estos títulos hacemos la observación de que ellos no parecen encajar bien en una ley de educación que debería con-

cretarse a la educación misma y poner en ley aparte todo lo relativo al estatuto de los funcionarios docentes.

Y en cuanto a la administración de los bienes, repetimos que no es aceptable el sistema de que los distintos Ministerios tengan administración de bienes. En el Ministerio de Hacienda existe la Dirección de Bienes Nacionales encargada de llevar el magesí de todos los bienes inmuebles del Estado. El Ministerio de Hacienda corre con la administración de todos los impuestos y derechos que corresponden al Fisco. Se lograría mejor control si se centralizara toda la administración de las rentas del Estado en dicho Ministerio.

El título 7.º, de la ley se ocupa de los establecimientos particulares de enseñanza. La libertad de la docencia por los particulares está reconocida en todos los países, pero se trata en realidad de un servicio público impropio, sujeto por lo tanto a la intervención del Estado, quien debe velar por la moral educativa, por la competencia profesional, por la higiene y seguridad de los locales, y por las tarifas que se cobran al alumnado. Está pues justificado el art. 370, conforme al cual no se puede abrir instituto de enseñanza sin autorización del Consejo Nacional de Educación.

Respecto al primer punto o sea a la moral, el Estado tiene perfecto derecho de impedir que la enseñanza se convierta en medio de propaganda de ideas religiosas o políticas incompatibles con la organización del país. No se puede invocar la libertad de expresión doctrinaria cuando se trata de la educación que el maestro da a los niños. Encontramos por eso justo el art. 372 de la ley.

Respecto a la competencia profesional está también contemplada en el título 7.º, lo mismo que la higiene y la seguridad de los locales.

Respecto a la intervención del Estado con relación a las mensualidades que se cobran al alumnado se contempla ella en los casos en los que se da subvención a los establecimientos particulares en los que se exige que cobren cuotas módicas al alumnado.

Sería quizá de desear una intervención mayor a fin de impedir la creación de escuelas particulares de tipo altamente aristocráticos que tienden a ahondar la diferencia de clases.

Estos son los preceptos más sustanciales de la ley de edu-

cación en su primera parte. Hay además una serie de disposiciones sobre educación especial de los deficientes mentales o de los sentidos, sobre exámenes, duración del año escolar y sobre las becas. Sobre este último punto el art. 257, prescribe que para facilitar a los alumnos de nacionalidad peruana, pobres y sobresalientes, el acceso al ciclo secundario se les concederá becas al término de la primaria a razón de una por cada escuela de 2.º grado. En el internado del Colegio de Nuestra Señora de Guadalupe se conceden dos becas por cada provincia.

5.—*Enseñanza superior.* Pasamos ahora a ocuparnos de la enseñanza superior, normada en la sección segunda de la ley.

Esta se dá en la Universidad Mayor de San Marcos, en las Universidades nacionales del Cuzco, Arequipa y Trujillo y en las Escuelas de Ingenieros y Agricultura.

Todos estos Institutos tienen personalidad jurídica, gozan de autonomía pedagógica, administrativa y económica dentro de los límites fijados por la ley.

Sus rentas están constituídas por los bienes muebles e inmuebles que actualmente poseen, los derechos que cobren a los alumnos, subvenciones e impuestos y arbitrios que le adjudica la ley. Las escuelas de enseñanza técnica no podrán vender sus bienes inmuebles sino con autorización del Gobierno.

La Universidad de San Marcos comprende las siguientes Facultades: Derecho; Medicina; Letras y Pedagogía; Ciencias y Ciencias Económicas.

Además son dependencias de la Universidad, los Museos de Arqueología e Historia Natural, la Biblioteca Central y los departamentos de Educación Física, Extensión Cultural del Estudiante y publicaciones.

La Facultad de Teología persiste con personería jurídica; otorga grados en Teología y en Derecho Canónico y sus diplomas se registrarán en el Ministerio de Educación Pública.

La ley trata ampliamente de todo el estatuto universitario, del gobierno de las universidades, de sus distintas facultades, de la provisión de cátedras y obligaciones de los catedráticos.

La asamblea universitaria está formada por los 18 catedráticos titulares más antiguos de cada facultad y le corresponde la elección del Rector y Vice-Rector.

El Consejo Universitario está constituido por el Rector, los Decanos de las Facultades y un delegado elegido por cada

Facultad. El Consejo Universitario es el que legisla en toda la materia interna de las Universidades, correspondiendo al Rector las funciones ejecutivas. El Rector es el jefe inmediato de la Universidad y su representante oficial y legal.

A su vez las Facultades están gobernadas por la Junta de Catedráticos, formada por todos los Catedráticos titulares, y por los interinos con más de 7 años de servicio, que dicta las normas para cada Facultad, y por el Decano elegido por la Junta de Catedráticos por un período de 5 años encargado de hacer cumplir sus acuerdos.

Los capítulos 7.º al 12, se ocupan de los catedráticos, provisión de cátedras y de sus obligaciones.

La ley se refiere en diversos capítulos a cada una de las Facultades. El art. 510, prescribe que la Universidad Mayor de San Marcos concederá anualmente becas para los dos primeros años de las Facultades de Letras y Ciencias las que se otorgarán por concurso entre los postulantes que presenten los colegios nacionales, a razón de dos por cada plantel.

El título 3.º se refiere a las Universidades del Cuzco, Arequipa y Trujillo que están regidas por las disposiciones de la ley relativas a la Universidad de San Marcos. Estas Universidades tienen personería jurídica, pero no así sus Facultades e Institutos.

El capítulo 2.º, se ocupa de los Institutos a los que se aplican los artículos relativos a las Facultades. De modo especial se refiere la ley a los Institutos de Artes Industriales, Comerciales y Agricultura y Ganadería. Los estudios en estos institutos se harán en un período no mayor de 3 años.

El título 4.º, trata de la enseñanza técnica superior que se da en la Escuela de Ingenieros y en la Escuela Nacional de Agricultura cuyo gobierno corresponde a su Director y a su respectiva Junta de Profesores, siendo el primero elegido por la segunda. Las atribuciones del Director son análogas a las del Rector y los Decanos de las Facultades.

El último título de la ley se refiere a las Universidades Particulares que solamente pueden funcionar previa autorización del Gobierno, el cual la denegará cuando no tuviesen bienes inmuebles por valor de un millón de soles cuando menos.

Los estudios hechos en esas Universidades o Institutos

tienen valor oficial si reúnen los requisitos prescritos en dicho título 5.º

Sólo podrán ingresar anualmente 40 alumnos en el primer año de estudios de la Facultad del Derecho de la Universidad Católica. Este número podrá ser aumentado siempre que no llegue a la mitad del que fije la Facultad de Derecho de San Marcos.

6.—*Higiene y Educación Física.* El capítulo 10 del título 1.º de la ley, fija las atribuciones de la Dirección de Educación Física e Higiene Escolar. Se trata de un amplio programa de medicina e higiene escolar que consideramos demasiado vasto para la capacidad del país.

A esta Dirección le corresponde dirigir la enseñanza de la educación física; procurar la construcción de estadios y gimnasios, organizar olimpiadas y campeonatos escolares y tener a su cargo el Instituto Nacional de Educación Física destinado a formar el cuerpo de profesores de la materia.

En el inciso 30 del art. 408, de la ley se señala como atribución del Consejo Universitario organizar la educación física obligatoria estableciendo el servicio de Inspección Médico Universitaria, gimnasios y campos deportivos.

Incuestionablemente es grande el progreso que se ha realizado en el Perú, principalmente en los últimos años, en materia de educación física. Es este uno de los aspectos en los que más se revela el adelanto del país.

Por la ley 8741, se reorganizó el Comité Nacional de Deportes al cual se le confirió personería jurídica y que es la autoridad suprema en materia deportiva; sus bienes son inembargables. Su reglamento será aprobado por el Ministerio de Educación.

El estatuto del Comité Nacional de Deportes, fué promulgado por decreto de 20 de setiembre de 1938. El Comité está constituido por el Director de Educación Física del Ministerio de Educación; por un representante del Ejército, uno de la Armada, de la Aviación y de la Policía; por los miembros del Comité Olímpico Internacional, por un delegado de cada federación deportiva, por 2 miembros neutrales elegidos por el propio Comité; por un delegado del Directorio de las Sociedades de Tiro y por su Presidente elegido por el mismo Comité.

Para cada género de actividades deportivas se formará una federación con acuerdo del art. 2.º de la ley; su constitución será aprobada por el Gobierno, pero las Federaciones Deportivas Nacionales son autónomas en el ejercicio de las funciones técnicas que le sean propias.

El Comité Nacional de Deportes debe elevar al Ministerio de Educación anualmente un balance y memoria económica. Todo edificio, local o campo deportivo estará sometido a la administración del Comité, si fuera público o a su supervigilancia si fuera privado.

De acuerdo con la resolución de 2 de setiembre de 1938, se aprobó el reglamento de los campos deportivos, que son elementos del Estado, atendidos por sus organismos pertinentes, destinados a mejorar las condiciones físicas de la juventud local y a proporcionar esparcimiento sano, útil y conveniente por medio de actividades físico educativas en sus diversas modalidades.

Los campos deportivos quedan destinados al uso de los escolares, de los miembros de las instituciones deportivas y de los individuos que sin pertenecer a estas entidades lo soliciten en la forma que el reglamento lo prescribe.

El Supremo Gobierno realizando una plausible obra, construyó en los barrios obreros de la Capital 5 campos deportivos y pabellones anexos que fueron entregados al control del Comité Nacional de Deportes por resolución suprema de 18 de junio de 1937.

Por resolución de 22 de marzo de 1837, se estableció el sistema de gimnasia femenina del fisiólogo Georges Demeny como el más conveniente para la colectividad escolar femenina cuya aplicación en los planteles de enseñanza de la República deberá llevarse a efecto en forma obligatoria, sin perjuicio de la educación física general de acuerdo con los sistemas gimnásticos sueco y alemán.

7.—*Instrucción pre-militar.* Dentro de las tendencias nacionalista y militarista que dominan hoy en el mundo no es de extrañar que el Perú haya adoptado la forma militar en la instrucción.

La ley 8979 en su art. 1º, estableció la instrucción pre-militar de la juventud como obligatoria en todos los centros de enseñanza en sus distintas ramas, teniendo como finalidad

preparar a la juventud para el mejor cumplimiento de sus deberes cívicos militares y capacitarla para completar los cuadros de reserva en casos de movilización.

Se divide la instrucción en 3 grupos. El primero grupo de 7 a 12 años de edad está sujeto a la educación preparatoria y patriótica, el 2.º grupo a partir de 12 años de edad queda comprendido en la instrucción pre-militar, y el 3.º grupo de los alumnos de las Universidades y de Escuelas Superiores recibe la instrucción militar superior.

Esta instrucción corre a cargo de una Inspección General que constituye una dependencia del Ministerio de Guerra.

Por decreto de 25 de octubre de 1939, se aprobó el reglamento de instrucción pre-militar.

Este reglamento glosa las disposiciones contenidas en la ley.

Con todo, hacemos la observación de que si la ley tiende a preparar a la juventud militarmente, el reglamento rebasa de ese contenido, pues en su art. 1.º dice que la finalidad de la instrucción pre-militar es la preparación de la juventud para el mejor cumplimiento de sus deberes cívicos, mediante el desarrollo de una adecuada cultura física, sólida educación moral y una apropiada instrucción militar.

La instrucción pre-militar invade así el campo de la educación física y lo que es más grave invade el campo de la educación moral. El art. 83 del reglamento dice que el objeto principal de la educación cívica militar es inculcar el sentimiento de responsabilidad, hacer tomar cariño por la disciplina, observar modestia, realizar el principio de cooperación nacional, habitar a cumplir las órdenes superiores, cultivar el espíritu de personalidad, lograr la formación del carácter, elevando la moral y desarrollando la firmeza de la voluntad de los estudiantes.

Es de temer que sea contraproducente el efecto de la tendencia de todos a pretender inculcar la moral en las juventudes y formarles el carácter. A mi juicio no le correspondía esto a la instrucción pre-militar, sino simplemente desarrollar prácticamente el espíritu de disciplina dejando la moral al cuidado de los principios cristianos que inspiran en la escuela y esperando que el patriotismo sea el fruto del espíritu de verdad y de solidaridad recibido de una sólida educación cristiana.

La formación patriótica del 1.º grupo comprende la exaltación del patriotismo, establece que el ingreso de los escolares a los distintos lugares de diversión será estrictamente controlado por la policía, y forma el carácter de los niños de 7 años dando las directivas siguientes: 1.º, no tener miedo cuando se presenten a sus profesores, examinadores u otras personas; 2.º, mantener siempre una actitud recta del cuerpo; 3.º, decir siempre la verdad, proceder con entereza y nunca culpar al compañero; 4.º, entrenarlos a soportar sin afectarse los sufrimientos de la vida escolar e íntima y enseñarlos a reaccionar favorablemente y con optimismo.

Como se ve es el ideal de Esparta el que aquí se persigue.

Sabidamente, a mi juicio, la nueva ley de educación en su art. 70, ha modificado la ley 8979, estableciendo que la educación preparatoria y patriótica de la juventud escolar correspondiente al primer grupo de niños de 7 a 12 años incumbe exclusivamente a las Direcciones de Educación Común y de Educación Física e Higiene Escolar.

En cuanto a la instrucción pre-militar se divide en 2 etapas; la primera para los alumnos de los 3 primeros años con 2 horas de instrucción militar y 3 de educación física; y la segunda para los alumnos de los dos últimos años con 3 horas de instrucción militar y 3 de educación física.

En cuanto a la instrucción superior se divide en 2 períodos de 2 años cada uno, en el primero se perfecciona la instrucción militar y en el segundo se prepara oficiales de reserva.

El reglamento se ocupa ampliamente del desarrollo de la instrucción, maniobras, personal de instructores, sanciones y recompensas e instrucción de tiro.

8.—*Difusión de la cultura.* La administración debe ocuparse necesariamente de la instrucción y enseñanza, pero le corresponde también difundir la cultura entre todas las clases sociales por el establecimiento de bibliotecas, museos, premios a las obras notables etc.

Por decreto supremo de 28 de agosto de 1821, al mes de haberse jurado la independencia, se mandó establecer en Lima una biblioteca nacional, orden que fué ratificada en 1822, disponiéndose que todos los impresores estaban obligados a mandar 2 ejemplares a la biblioteca, disposición que subsiste hasta hoy y ha sido reproducida en la ley de imprenta de 1939.

Por la ley 6634 de 1929, se declaró propiedad del Estado los monumentos históricos anteriores a la época del Virreynato. Son tales los inmuebles como fortalezas, templos monolitos, grutas, etc..., y los muebles, como restos humanos, artefactos, etc...

Respecto de los muebles son del dominio privado los adquiridos con anterioridad a la ley, pero en caso de venta están sujetos a acción de retracto por parte del Estado.

El Estado puede expropiar los inmuebles y queda prohibida bajo multa toda excavación no autorizada por el Gobierno.

No se puede exportar los muebles históricos, y los particulares están obligados a declarar y a inscribir los que posean. Si no cumplen con la inscripción ellos pasan a ser propiedad del Estado.

Por la misma ley se crea el Patronato Nacional de Arqueología constituido por el Ministerio de Instrucción, el Rector de la Universidad de San Marcos, un delegado por cada una de las Universidades menores, el Director del Museo Nacional y el Presidente de la Sociedad Geográfica de Lima. Se crea también el Patronato Arqueológico departamental en el Cuzco.

Por el decreto ley 7084 de 1931, se fusionaron los museos de arqueología peruana, Bolivariano, de Historia Nacional y se estableció la organización del Museo Nacional resultante de la fusión. Según esta organización había en el Museo Nacional 2 departamentos: de antropología e historia con sus Institutos anexos de investigaciones antropológicas, y de arte peruano y de investigaciones históricas. Pero por ley 8751, dejando subsistente la fusión de los Museos quedó derogado su estatuto establecido por la ley 7084 y se encargó al Ministerio de Educación Pública que formulara el estatuto sustitutorio.

El capítulo 9.º, de la primera sección de la ley orgánica de educación de 1941, asigna a la Dirección de Educación Artística y Extensión Cultural los fines de difundir la cultura científica, artística y literaria mediante premios, establecer una editorial, vigilar el funcionamiento de la Biblioteca Nacional y de los Museos que dependen de esa Dirección.

Por la ley 7779, se creó el premio Unánue para el trabajo de investigación más notable que se realice sobre patología nacional. Ese premio será otorgado anualmente por la Academia

Nacional de Medicina y será de 3,000 soles oro, partida que se consigna en el Presupuesto Nacional de la República. Dicha ley fué reglamentada en 20 de agosto de 1935.

9.—*Extensión cultural obrera.* Conjuntamente con el Ministerio de Educación tiene también atribuciones culturales la Oficina de Extensión Cultural Obrera creada en la Dirección de Previsión Social, conforme a su reglamento de 23 de marzo de 1936.

Esta extensión cultural tiene por objeto divulgar entre los trabajadores las leyes de carácter social, reglas de higiene, principios de economía doméstica, fomentar el conocimiento de la historia y geografía del Perú. La oficina organizará cursos especiales para los trabajadores y sus familias y conferencias de propagandas en fábricas, talleres y sociedades.

Existiendo el Ministerio de Educación y dada la ley orgánica de 1941, que asigna como hemos visto a la Dirección de Educación Artística y Extensión Cultural como fin organizar y vigilar la enseñanza de las Bellas Artes y difundir la cultura, parece que los artículos 27 al 29 del reglamento de la Dirección de Previsión Social deberían encajar en las atribuciones de esta Dirección del Ministerio de Educación.

10.—*Acción de los Municipios en orden a la enseñanza.* Por el decreto de 1855, las municipalidades estaban encargadas de proporcionar local para las escuelas. Por la ley de instrucción de 1876, se encargó a los Municipios la dirección y administración de las escuelas primarias y la tuvieron hasta la ley de 1905, en que el Poder Ejecutivo reasumió todas las funciones de instrucción.

La reciente ley de 1941, establece en su art. 364, la obligación de los Concejos Municipales de proporcionar terrenos para la construcción de locales escolares. En realidad es esta la única obligación que tienen los Municipios en materia de enseñanza.

CAPITULO XIV

SECCION PRIMERA

SALUBRIDAD PUBLICA

1.—*Concepto del Servicio de Salubridad.* Servicio tan primordial como velar por el orden y la seguridad es el de cuidar la salubridad pública.

Si los ciudadanos se ven amenazados en sus personas y en sus propiedades en una situación de desorden, más amenazados se ven aún en un Estado que no se preocupa de la higiene; y mayores son los estragos que causan a las personas y a sus fortunas las enfermedades epidémicas o endémicas que podrían desaparecer mediante una acción eficaz de la administración, que los que causan los delitos y la acción de los hombres que la policía cuida de reprimir.

Conocidos son los daños que sufre nuestro país por las enfermedades endémicas, principalmente la tuberculosis y el paludismo. Las enfermedades importadas, como la peste bubónica, han ocasionado también mortalidad apreciable.

Es indudable que los particulares se encuentran en la imposibilidad de luchar contra estos males, para cuya extirpación se requiere la capacidad económica que solo el Estado puede tener y la fuerza de la autoridad que solo al Estado compete.

Cada día se hace más apremiante, por la formación de las grandes ciudades, la necesidad de la higiene pública, pero cada día también, gracias al adelanto de la ciencia médica, se hace más factible el combatir las enfermedades provenientes del contagio o de la vida insalubre.

El programa de la salubridad pública es muy vasto. El está enumerado en el siguiente párrafo que copio de la obra del profesor Hernández Rón: "Generalmente señaláanse por los autores cuatro deberes principales de la Administración en el ejercicio de la función sanitaria: 1.º Conservar las condiciones higiénicas del medio social, procurando que la atmósfera no se vicie, que los alimentos sean puros y las aguas potables, esta-

bleciendo sistemas de saneamiento de poblaciones, policía de la edificación, régimen de cementerios, etc....; 2.º Prevenir o combatir las enfermedades, por medio de la desecación y saneamiento de los terrenos para evitar el paludismo, la anquilostomosis, así como las endemias, o medidas de aislamiento en caso de enfermedad sospechosa; 3.º Creación y sostenimiento de Institutos de asistencia para los enfermos, reglamentación de las Carreras profesionales, de la elaboración y ventas de medicamentos, sostenimiento de hospitales, y organización de la asistencia domiciliaria; 4.º Cumplimiento del fin de prosperidad, atendiendo a la educación física del individuo y mejorando el medio en que vive”.

La realización de este programa de salubridad pública en sus múltiples aspectos engendra un factor que le es perfectamente nocivo: la burocracia.

En ningún campo de la administración se dejan sentir más los perniciosos efectos de la conglomeración de un personal que en parte persigue el puesto por la renta únicamente, el afán de organizaciones amplias a base exclusivamente de reglamentos, la multiplicación de disposiciones y resoluciones. En el Perú como en otros países mucho más adelantados, como por ejemplo Estados Unidos, existe igual tendencia. Las personas encargadas de velar por la salud colectiva creen llenar su misión si vierten al papel sus ideas más o menos científicas y si exigen en los casos de epidemias, declaraciones minuciosas que no se preocupan de constatar. Entre tanto no se observa reducción apreciable de las enfermedades que mayor mortalidad y mayores entragos causan como el paludismo y la tuberculosis.

Como la legislación en esta materia es de una amplitud extraordinaria y sería imposible en un curso de derecho administrativo, no ya agotarla sino dar una idea sumaria de ella, nos vamos a referir únicamente a las grandes direcciones de la salubridad pública y hacer referencia a las enfermedades infecto-contagiosas principales. Veremos la intervención del Estado en las profesiones médicas. La asistencia hospitalaria la trataremos en el capítulo siguiente.

2.—*Organización de la sanidad pública en el Perú.* Por ley de 22 de agosto de 1872, se creó el servicio de médicos titulares disponiéndose que se nombrara uno por cada provincia. Ese servicio quedó reglamentado en 15 de mayo de 1897, y posterior-

mente en 15 de octubre de 1915. Conforme al último reglamento los médicos sanitarios dependen de la Dirección de Salubridad. La aceptación del nombramiento obliga a desempeñar el cargo por el término mínimo de 1 año. Los médicos sanitarios deben residir en la capital de la provincia, prestar sus servicios profesionales en el hospital, abrir consultorio para asistir a la gente pobre, combatir las enfermedades infecto-contagiosas, practicar la vacunación, inspeccionar las farmacias, gestionar la expedición de ordenanzas por los municipios en relación con la sanidad pública etc.; predominando sus atribuciones de orden sanitario sobre las de orden médico y debiendo inspeccionar periódicamente cada 3 meses por lo menos su distrito.

Por ley de 6 de noviembre de 1903, se creó la Dirección de Salubridad adscrita al ministerio de Fomento. Por ley 8124 en 1935, se creó el Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social, dentro del cual funciona la Dirección de Salubridad que fué reorganizada por decreto supremo de 15 de enero de 1937.

Conforme a esta organización la Dirección comprende 4 Departamentos constituidos por diversas secciones: 1.°, servicios generales del ramo; 2.°, departamentos técnicos de sanidad; 3.°, servicios especiales de prevención, asistencia y campañas higiénicas sanitarias; y 4.°, el departamento de servicios funcionales ejecutivos de sanidad que ejerce su actividad en toda la República dividida en 7 regiones. Cada concentración sanitaria regional será atendida por los comandos sanitarios regionales, por las estaciones departamentales, por las unidades sanitarias provinciales, cuyos Jefes tienen las atribuciones de los médicos titulares, y por las brigadas sanitarias móviles.

Por resolución de enero de 1941, se estableció el Servicio Nacional anti-malárico, el Servicio Nacional anti-tuberculoso, y el Servicio Nacional anti-venéreo, centralizándose en estos organismos la coordinación de las medidas sanitarias relativas a esas enfermedades.

Por ley 8493, reglamentada en 22 de febrero de 1937, se declara carrera pública la función técnica sanitaria y se dispuso que la Dirección de Salubridad procediera a abrir el escalafón sanitario. Con arreglo al artículo 2.° de la ley, la Escuela de Medicina será el centro superior de enseñanza encargado de la preparación especializada de los profesionales médicos que de-

sean pertenecer al ramo de Salubridad Pública. Esta ley fué ampliamente reglamentada por decreto de 22 de febrero de 1937.

Las promociones en el personal sanitario se realizan teniendo en cuenta los datos del escalafón sanitario.

Por decreto supremo de 23 de julio de 1936, se reorganizó el Instituto Nacional de Vacuna al que se le dió el nombre de Instituto Nacional de Higiene y Salud Pública, que cuenta entre sus secciones la de Patología con laboratorios de bacteriología y la de Inmunología que se ocupa de los sueros y vacunas.

Estudiando detalladamente los decretos que acabo de enunciar parece descubrirse que lo que no nos falta es una organización de la plana mayor sanitaria con arreglo a las modernas exigencias, pero como por otra parte el estado sanitario del Perú es notoriamente deficiente habrá que concluir que esa plana mayor, o no dispone de los medios necesarios, o que debe ser excitado el celo de su personal.

En materia presupuestal de la Dirección de Salubridad existe la anomalía de que se puede disponer ad libitum de sumas de consideración para las campañas anti-tuberculosas, anti-palúdicas y anti-pestosas en la República.

3.—*División de la Sanidad Pública.* La sanidad o policía sanitaria se divide en 2 ramas: exterior e interior. La policía sanitaria exterior tiene por objeto evitar la introducción en el territorio de la República de las enfermedades infecto-contagiosas.

La policía sanitaria interior, a la par que tiene la misión de aislar los casos de enfermedades infecto-contagiosas, tiene la misión múltiple de velar por la higiene general en sus distintos aspectos.

El reglamento general de sanidad de 7 de febrero de 1887, después de referirse en su título 1.º, a la organización del servicio de sanidad, organización caduca ya, se ocupa en los 2 títulos siguientes de las dos divisiones que hemos dicho: sanidad marítima o exterior y sanidad terrestre o interior.

4.—*Sanidad Pública exterior.* Respecto a la sanidad marítima el art. 21 establece el precepto de que todo buque que arribe a cualquier puerto de la República será visado y reconocido. El art. 26, prescribe que todo buque que entre o salga de los

puertos llevará una patente de sanidad. Estos son los 2 principios fundamentales que rigen en el arribo de los buques.

Pero la reglamentación sobre sanidad marítima establecida en esta resolución de 1887, fué alterada por resoluciones aisladas primeramente, luego por la convención sanitaria Panamericana celebrada en Washington en 14 de octubre de 1905, por el reglamento de Sanidad marítima de 11 de marzo de 1910 y finalmente por el Código sanitario Panamericano suscrito en la Habana, por los delegados a la 7a. Conferencia Sanitaria Panamericana aprobado por resolución suprema de 9 de julio de 1925.

La policía sanitara exterior está, pues, regida principalmente por las disposiciones de este código y del reglamento de 1910.

Conforme al art. 3.º del Código, los Estados signatarios se obligan a transmitirse recíprocamente el estado de su sanidad pública, sobre todo en lo que se refiere a sus puertos. Se hace la enumeración de las enfermedades que deben notificarse forzosamente, como peste bubónica, cólera, fiebre amarilla, viruela, etc.

Conforme al art. 16 del mismo Código y de acuerdo con el reglamento de 1910 y de 1887, al capitán de cualquier buque o buque aéreo se le exige que en los puertos de salida y en los de escala obtenga una patente de sanidad. La patente de sanidad puede ser limpia, sospechosa o sucia.

Según el capítulo 4.º del Código se entiende por puerto infectado aquel en que hubiera casos autóctonos de cólera y otra enfermedad contagiosa de carácter epidémico. Se entiende por puerto sospechoso a aquel en que haya ocurrido dentro de los 60 días un caso autóctono de enfermedad o que no tome las medidas de previsión para defenderse contra las mismas. Un puerto limpio es aquel en el que no hay casos de enfermedad y en el que existe la presencia de un personal de sanidad competente y adecuado.

El capítulo 6.º del Código se ocupa del tratamiento de los buques limpios, sospechosos o infectados. Respecto a estos últimos trata de la fumigación para efectuar la destrucción de las ratas, de los mosquitos, etc..., de la desinfección de la carga y equipajes.

En caso de buques infectados las personas expuestas a la

infección quedan en cuarentena o sea aisladas por un período que varía según la naturaleza de la enfermedad. En el art. 1.º, se dice que el período de incubación es de 6 días para la peste bubónica, el cólera y la fiebre amarilla, de 14 días en la viruela y de 12 días en el tifus exantemático.

Tratándose de los buques sospechosos con arreglo al reglamento de 1910, a parte de la visita médica, desinfección de los efectos de uso de la tripulación y pasajeros y destrucción de las ratas, los pasajeros pueden ser sometidos a observación por un plazo que no exceda de 5 días.

En cuanto a los buques limpios, las autoridades de Sanidad del puerto les concederán libre plática como está establecido en el art. 38 del Código Panamericano.

Conforme al art. 100 del reglamento de 1910, toda nave afecta a visita de sanidad debe entrar al puerto con bandera amarilla izada, hasta ser admitida a libre plática.

En cuanto a la navegación aérea, el art. 61 del Código Panamericano, establece que las prescripciones de él se aplicarán a los buques aéreos. Por decreto ley 7318, se estableció el servicio sanitario para la recepción de las naves aéreas, y por resolución suprema de 28 de octubre de 1931, fué aprobado el reglamento en armonía con ese decreto, sobre el control sanitario de la navegación aérea, que contiene disposiciones análogas a las de sanidad marítima.

5.—*Sanidad Pública interior.* Con relación a la sanidad interior, ella tiene el objeto primario de impedir la propagación de enfermedades contagiosas, y en segundo lugar, las medidas de higiene general.

El reglamento de 1887 trataba poco del primer punto. En su capítulo 19 hay pocas disposiciones sobre epidemias y aislamiento.

La ley 2348 de 15 de noviembre de 1916, estableció las reglas primarias sobre declaración de enfermedades infecto-contagiosas, y aislamiento de los enfermos y encargó al Poder Ejecutivo que oyendo el consejo superior de higiene, expidiera el reglamento respectivo. Este reglamento fué expedido en 23 de julio de 1917, y modificado en 19 de setiembre de 1924.

Conforme a la ley y al reglamento es obligatoria la declaración de las enfermedades infecto-contagiosas tales como cólera, peste bubónica, fiebre amarilla, lepra, fiebre tifoidea, etc.

Están obligados a hacer la declaración los médicos, obstetrices, personas asistentes de los enfermos, directores de hospitales, colegios, institutos religiosos y militares y capitanes de buques. Existe la franquicia telegráfica para la declaración que se haga a la Dirección de Salubridad. Los omisos en la declaración sufren pena de multa y destitución o suspensión en caso de reincidencia.

Las autoridades sanitarias ordenan el aislamiento o la observación de los enfermos.

El aislamiento se realiza en locales especiales o en el propio domicilio. Tratándose de la fiebre amarilla, el cólera, la peste bubónica, la viruela y el tifus exantemático, es forzoso el aislamiento en locales especiales. El aislamiento en domicilio no se permite en las casas de vecindad, en hoteles o cuando el enfermo no pueda disponer de una habitación independiente.

El aislamiento no solo comprende a los enfermos, sino también a las personas que hayan estado en contacto con ellas y su duración varía según la naturaleza de la enfermedad. Los artículos 41 al 72 del reglamento, tratan del aislamiento en cada una de las enfermedades infecto-contagiosas.

El capítulo 3.º, se ocupa de la desinfección, fumigación y desinsectización de los inmuebles y objetos contaminados. El art. 109, establece los procedimientos para la sanitación.

Conforme al art. 116, ordenada por la autoridad sanitaria una desinfección y fumigación, cualquiera que sea la clase y extensión que ella tenga, nadie podrá oponerse a que ella se verifique, embarazarla, dificultarla o dejarla de cumplir cualquiera que sea también el motivo que se invoque, quedando las autoridades de policía obligadas a prestarles el concurso de sus agentes inmediatamente que fuera solicitado. Los infractores del reglamento están sujetos a multa de 2 a 50 libras, impuesta por la autoridad sanitaria.

Tenemos, pues, así las direcciones principales en la propagación de las enfermedades epidémicas, bien sea que vengan ellas del exterior, bien sea que se presenten en el territorio nacional. Vamos ahora a dar una idea sumaria de las disposiciones adoptadas sobre las principales enfermedades.

6.—*Viruela y Vacunación.* La viruela es un mal epidémico que cuando no causa la muerte, produce las deformaciones en el rostro y la ceguera. Felizmente, gracias al descubrimiento de

Jenner, se trata hoy de un mal que es fácil prevenir mediante la vacunación que hace indemnes a los individuos. Gracias a la vacunación obligatoria, ha disminuído notablemente en el mundo la extensión de esta enfermedad y cuando ella se presenta es fácil combatirla.

Por ley de 3 de enero de 1896, se estableció como obligatoria la vacunación y revacunación de los habitantes en la República, encargando a los concejos provinciales el cumplimiento de esa ley y de rentar el número de vacunadores que en cada provincia fueren necesarios.

Por decreto de 8 de julio de 1908, se reglamentó la referida ley de 1896. Se estableció en su art. 1.º, que la vacunación era obligatoria en el primer año de la vida y la revacunación en el 10 y 21. Cuando la vacunación no tuviera éxito, deberá renovarse en el plazo de un mes. Los padres, tutores o patrones están obligados personalmente al cumplimiento de esa disposición. Los infractores quedan sujetos a multa.

La vacuna procederá del Instituto Nacional de Vacuna de Lima. Toda persona vacunada recibirá un certificado. El ingreso a las universidades, colegios, hospitales, ejército, etc..., sólo será permitido previa presentación del certificado de vacuna.

El certificado de vacuna es indispensable para los pasajeros que ingresen por vía marítima o aérea, como lo establece el reglamento de sanidad marítima y el reglamento de sanidad aérea de 1931.

En el Instituto Nacional de Vacuna, funcionará todos los años un curso de preparación para los vacunadores, sobre los que se dictó el reglamento de 12 de agosto de 1935.

Por ley 854 de 1908, se exoneró a las Municipalidades del servicio de vacuna, debiéndose encargar al Poder Ejecutivo de la satisfacción de esta necesidad.

7.—*Tuberculosis*. Como lo reconoció el decreto supremo de 30 de mayo de 1922: "Entre las enfermedades evitables que ocurren en Lima y las demás ciudades de la costa del Perú, es la tuberculosis la que ocasiona el mayor número de víctimas". Agregaba el decreto: "que a la difusión de esa enfermedad contribuyen factores de orden social, tales como la alimentación deficiente, el alojamiento antihigiénico, la carencia de abrigo y los hábitos de intemperancia".

Son evidentemente factores de orden social, tales como salarios reducidos, explotación inicua por propietarios de casas de vecindad perfectamente insalubres, etc..., los que determinan la alarmante propagación de la tuberculosis en la costa del Perú y la excesiva mortalidad que causa. En realidad de verdad poco ha hecho el Estado, aparte de muchas resoluciones y comisiones, para luchar eficazmente contra ese flagelo.

El referido decreto de 1922, creó la Liga Antituberculosa de Damas, a cuya iniciativa se debió la adquisición en 1926, de un predio para instalar un sanatorio de altura en Chosica, para niños tuberculosos. Pero esa Liga quedó disuelta por resolución suprema de 10 de diciembre de 1930.

Por ley 7699 modificada por la ley 7853, se creó el timbre anti-tuberculoso que grava con el 10 % ad valorem los artículos de perfumería importados o producidos en el país. La Dirección de Salubridad procederá a dirigir la campaña anti-tuberculosa.

Según el Presupuesto de la República de 1941, dicho impuesto produce 200.000 soles al año.

Parece evidente que la Dirección de Salubridad, si quisiera llenar eficazmente su misión en la lucha contra la tuberculosis, debería comenzar por exigir de los propietarios de casas de vecindad que éstas ofrezcan siquiera un elemental confort. Para esta acción no le faltan a la Dirección de Salubridad, leyes, decretos y resoluciones gubernamentales, como veremos en el capítulo de asistencia social.

Los poderes públicos deberían también cuidar de que los sueldos y jornales no sean inferiores al tipo mínimo requerido para la vida de un hombre. En otros países sudamericanos existen leyes que fijan ese tipo mínimo.

Nuestra ley No. 2285 de 1916, fijó para los indígenas que trabajan en la sierra el jornal mínimo, que hoy resulta ridículo, de 20 centavos, diarios. Agregó que en el caso de proporcionarse artículos alimenticios nunca excederá su valor de los que el jornalero gane durante una semana. Con este agregado se dá margen para el pago en alimentos en vez de jornales y no vemos como puede un indígena sostenerse él y sus hijos con alimentos que no excedan del valor de 20 centavos diarios.

Por resolución suprema de 11 de mayo de 1923, con motivo del reclamo de los indígenas del fundo rústico: "Lauramar-

ca", se fijó el jornal en 25 centavos, con 8 horas diarias de trabajo.

No es de extrañar que con tan exiguos jornales los indígenas estén predispuestos a la tuberculosis como lo demuestra la conscripción militar, punto del que luego nos ocuparemos.

En el Perú desgraciadamente las clases pudientes no se dan cuenta de que, aún procediendo por móviles puramente egoistas, deben velar porque el pueblo se nutra mejor y se aloje mejor a fin de impedir la propagación de la tuberculosis que malogra la raza, destruye la economía nacional y muchas veces alcanza por el contagio a las personas acomodadas.

8.—*Paludismo*. El paludismo es otro flajelo endémico en el Perú que causa innumerables víctimas y prepara para la tuberculosis.

También en esta materia hay legislación copiosa pero ac—
No se descubre en verdad como puede haber paludismo a las ción poco eficaz de los poderes públicos.
puertas de Lima.

Los valles de Lares y Convención desde el año 1933, en que se dió la ley 7805, que destinaba todas las rentas fiscales y locales de dichos valles a la erradicación del paludismo, han tenido fondos suficientes para iniciar con provecho una campaña sanitaria e impedir que los habitantes escapen de esa región, abandonándola y llevando el contagio.

Según el Presupuesto de 1941, se calcula en 267.000 soles los ingresos provenientes de la ley 7805. En realidad son más, ya que en 1939, se obtuvo por la misma ley S/. 587.228.36.

El Coronel Gorgas después de sanear la Habana tomó a su cargo el saneamiento de la zona del Canal de Panamá y convirtió esa zona en uno de los lugares más sanos, no obstante que antes era un cementerio para todos los extranjeros que se veían atacados de fiebre amarilla y de paludismo. Los procedimientos usados por el Coronel Gorgas están al alcance de la Dirección de Salubridad. En el Perú podríamos aplicarlos con mucha mayor economía porque tenemos el petróleo, para matar los zancudos en las ciénagas y la mano de obra enormemente más barata.

zona extensa en que se estaban haciendo excavaciones costó

Si el saneamiento de la zona del Canal de Panamá con creación de hospitales y obras de lujo, si ese saneamiento en esa

20 millones de dólares, no ha podido el Perú desde el año de 1933, sanear siquiera elementalmente los valles Lares y Convención.

Por la ley 2364, se dictaron las disposiciones para la profilaxia del paludismo. Se estableció en el art. 2.º, que en los valles donde grasa el paludismo están obligados a tomar medidas de precaución y a disponer asistencia médica respecto a esa enfermedad a todas las personas que les presten sus servicios como empleados, operarios o dependientes: 1.º, los propietarios conductores, administradores, etc..., de los fundos y establecimientos industriales y comerciales; y 2.º, los empresarios de obras públicas.

Para que un valle sea considerado como palúdico debe ser declarado tal por el Poder Ejecutivo.

Conforme al art. 4.º, la defensa contra el paludismo comprende:

A.—El saneamiento de los terrenos reconocidos como focos de la endemia.

B.—La protección de las habitaciones contra los insectos transmisores del germen de dicha enfermedad.

C.—La destrucción de dichos insectos y de sus larvas.

D.—La distribución gratuita de la quinina a todas las personas expuestas a la infección palúdica.

La ley 2364, fué reglamentada por decreto supremo de 5 de agosto de 1927. Ese reglamento glosó los medios de defensa contra el paludismo indicados en la ley. Conforme a su art. 24: "en tanto que las obras de saneamiento de las regiones palúdicas no puedan efectuarse en la forma de desecación y drenaje de los terrenos pantanosos, se procederá por sus propietarios a petrolizar dichos pantanos y a adoptar las medidas necesarias para la destrucción de las larvas que se les indique por el personal del servicio antimalárico de la región".

El referido reglamento fué ampliado por decreto de 4 de agosto de 1941 que dispuso que todos los trabajos de construcción de caminos, ferrocarriles, extracción de materiales y en general todo lo que pueda modificar el curso de las aguas queda sujeto al control de la autoridad sanitaria con el fin de impedir la formación de charcos, pantanos y criaderos de zancudos, quedando obligadas las entidades oficiales o particulares a petrolizar los pantanos ya formados.

Por distintas resoluciones se ha ido declarando zonas palúdicas varias regiones del Perú.

En 19 de junio de 1941, se celebró el contrato entre el Ministerio de Salud Pública y la fundación Rockefeller en virtud del cual ésta se compromete a establecer el servicio especial de la fiebre amarilla y paludismo que comprende, respecto a la primera estudios epidemiológicos, y medidas anti-aedesaegypti y respecto al segundo estudios epidemiológicos y medidas anti-mosquitos limitadas a un valle.

El presupuesto de gastos será de 12.140.00 soles mensuales para la fiebre amarilla, y de 12.000.00 para la malaria, a los que contribuirán por iguales partes el Gobierno y la fundación Rockefeller. Los haberes y gastos de viaje de los médicos pertenecientes a la división sanitaria Internacional Rockefeller, serán pagados a parte por esta división.

9.—*Lepra y peste bubónica.* Tratándose de la lepra, ella existe principalmente en el oriente. Por ley No. 5020 de 1925, se autorizó al Poder Ejecutivo para la construcción de una leprosorio en el departamento de Loreto. Por resolución suprema de 1927, se ordenó el traslado a dicha leprosorio de todos los enfermos de ese mal existentes en el país, y por resolución suprema de 16 de setiembre de 1931, se ordenó el traslado de 8 enfermos que aún quedaban en Lima.

La peste bubónica es transmitida por los roedores y para extirparlos se dictó el decreto de 30 de abril de 1909, tendente a modificar el sistema de construcciones y el alejamiento de las basuras de las habitaciones. Se estableció que los muros de las construcciones tengan cimientos y sobrecimientos no menores de 50 cm., y otras disposiciones análogas y se ordenó que en los mataderos, mercados, hoteles, etc..., haya depósitos metálicos para basura con tapas igualmente metálicas y que la recolección se verifique rápidamente usando carros cerrados.

Análogas disposiciones con excesivo lujo de detalles sobre la construcción de edificios se contienen en el decreto de 25 de enero de 1929, que creó el "Servicio Nacional anti-pestoso", y por resolución suprema de 23 de marzo de 1923, se dictaron disposiciones parecidas para las habitaciones para obreros rurales.

10.—*Cáncer.* Por ley 8892, se creó el Instituto Nacional del Cáncer que funcionará como servicio especial de prevención,

como institución para la asistencia y como centro de estudio. Se le asignó las siguientes rentas: S/. 323.213.00 producto de la venta de la huerta del Pellejo y el íntegro del impuesto al frío artificial y las subvenciones que se consignan en el Presupuesto General de la República.

Por ley 8980, se autorizó al Poder Ejecutivo para la contratación de un empréstito destinado a la terminación del edificio del Instituto Nacional del Cáncer.

En el Presupuesto General de la República de 1941, figura como cuenta de orden la Partida de 766.000 soles formada por las rentas consignadas en la ley 8892.

Aunque el cáncer constituye un flagelo terrible para la humanidad, él es, sin embargo, menos responsable de la mortalidad en el Perú, que la tuberculosis. Según las estadísticas de la Beneficencia de Lima, el porcentaje de fallecidos por cáncer en los Hospitales "Dos de Mayo", y "Arzobispo Loayza", varía en el quinquenio de 1935 a 1939 de 6.30 % a 8.53 % sobre el total de defunciones; en tanto que en el mismo período, el porcentaje de defunciones por tuberculosis asciende a 36.92%. Esta circunstancia y el hecho de tratarse de una enfermedad cuyas causa y curación son aún materia de estudio en países más adelantados, hace al parecer excesivo el dispendio en que se incurre en el Perú para combatirlo, cuando aún es muy deficiente la campaña contra la tuberculosis y el paludismo.

II.—*Enfermedades venéreas.* Conocidos son los estragos que causan estas enfermedades y bien sabidas son las medidas de su profilaxia. Es este uno de los males al parecer mejor combatidos por la Salubridad en el Perú.

Las enfermedades venéreas provienen únicamente del contagio y este deriva en la mayor parte de los casos, de las relaciones sexuales con las prostitutas. Es, pues, indispensable una reglamentación estricta de la prostitución. Es este un punto relacionado también con el orden público, dentro del cual se discute la conveniencia de su prohibición absoluta. Mientras no se llegue a ella es por lo menos indispensable una estricta vigilancia por parte de la autoridad sanitaria.

Por Resolución Suprema de 18 de setiembre de 1912, se aprobó el Reglamento de la prostitución. Conforme a sus disposiciones, es obligatoria la inscripción de toda mujer que se entregue a la prostitución en el Registro de la Oficina de la Asis-

tencia Pública, en el que se consignará su filiación, domicilio y número, enviándose un duplicado a la Intendencia de Policía. A cada inscrita se le entregará una libreta en la que se fijará su retrato y se le consigne las principales reglas profilácticas contra las enfermedades venéreas. El cambio de domicilio será comunicado a la autoridad policial. Son prohibidos los prostíbulos clandestinos y se fijan reglas sobre su higiene. No se permite la entrada a ellos de menores de 18 años.

Las prostitutas están obligadas a pasar una vez por semana la revista médica y se prohíbe terminantemente a toda mujer declarada enferma, el ejercicio de la prostitución. Se establecen otras reglas para vigilar mejor los casos de enfermedad y se fijan multas para todas las infracciones del Reglamento.

Por resolución suprema de 10 de agosto de 1932, se autorizó a la Dirección de Salubridad para que procediera a instalar en la ciudad del Callao un local de aislamiento y curación de las mujeres atacadas de males venéreos.

Por Resolución Suprema de 4 de junio de 1920, se creó un dispensario para enfermedades venéreas en Lima, en el que se proporciona gratuitamente el tratamiento adecuado a los enfermos. Dispensarios análogos fueron siendo creados en el Perú en los años siguientes.

La Conferencia Nacional Antivenérea, celebrada en Lima en 1926, adoptó una serie de conclusiones para la profilaxia de los males venéreos y para intensificar la campaña, por medio de la educación, contra ellos.

La Liga Nacional Antivenérea fué creada por decreto de 10 de setiembre de 1926, y reglamentada en 6 de mayo de 1927, tiene por objeto contrarrestar las causas que favorecen la prostitución y propender a la campaña contra el proxenetismo, a la orientación de la juventud hacia la cultura física y las distracciones colectivas y espectáculos honestos que la aparten del peligro venéreo; a la asistencia y protección de las jóvenes seducidas y abandonadas, así como de las menores expuestas a la perversión y a realizar la propaganda antivenérea.

SECCION SEGUNDA

1.—*Higiene general.* Si la sanidad interior tiene la misión especial de impedir la propagación de enfermedades contagiosas mediante la adopción de medidas profilácticas correspondientes a cada enfermedad, tiene además la misión de procurar la higiene general mediante la cual se obtiene la extirpación de varias epidemias y se procura un estado de salud normal para todos los habitantes disminuyendo el índice de mortalidad.

Es pues la higiene general una de las funciones más nobles que tiene el Estado. Para las clases obreras y para las clases medias no cumpliría el Estado con mantenerlas en orden mediante una policía bien organizada, si al mismo tiempo no se preocupara de suministrarles un ambiente sano. Las clases acomodadas se procuran ellas solas ese ambiente y son ellas las que usufructúan principalmente el beneficio del orden público. Es pues notoriamente injusta cualquiera desatendencia que tenga la administración en orden a la higiene pública.

Parece, repito, que en este ramo hay un exceso de legislación notoriamente incumplida, por ejemplo: por resolución de 9 de diciembre de 1911, se prohibió el uso del barro en las construcciones destinadas a casas de habitación por ser: "altamente nocivo para la higiene de las habitaciones"; resolución que naturalmente no se ha cumplido. Por resolución de 11 de noviembre de 1927, se dispuso que la Dirección de Salubridad Pública, de acuerdo con la ley 2348, dicte las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones que prohíben el expendio en la vía pública de alimentos y de bebidas que estén expuestas a la contaminación por el polvo y las moscas. Tampoco la Dirección de Salubridad cumple con rigor esta resolución y es Lima entre las grandes ciudades civilizadas de Sud América seguramente la que presenta más triste espectáculo en los mercados, cafés, y ventas ambulantes.

El reglametno de sanidad de 1887 se ocupaba de los establecimientos industriales incómodos, peligrosos e insalubres que no pueden situarse cerca de las casas particulares; trataba también de los mercados y de los mataderos.

Con relación a los mercados y a los mataderos es indispensable también la acción de las municipalidades.

2.—*Certificado pre-nupcial*. Uno de los avances más salientes del derecho moderno es el de la protección de la familia mediante las leyes que garantizan el estado de salud necesario para contraer matrimonio.

El Código Civil derogado consideraba como impedimentos absolutos para contraer matrimonio los vínculos de familia, los votos monásticos, la impotencia y la locura. Cabía pues la celebración del matrimonio con personas taradas por enfermedades peligrosas y la formación de hijos afectos a enfermedades hereditarias.

Las nuevas reglas de derecho en todos los países restringen esa libertad absoluta en protección de la prole futura. No se necesita sino la mera exposición de estas nuevas normas para encontrar su justificación.

El decreto ley 7282, al dictar las reglas y aplicaciones sobre el matrimonio civil estatuye en su art. 1.º que las personas que deseen contraer matrimonio presentarán al alcalde: "un certificado médico pre-nupcial sobre el estado físico y psíquico de los contrayentes y su aptitud para contraer matrimonio sin posible peligro para la prole. Este certificado podrá suplirse por una declaración jurada de no comprenderles el impedimento a que se refiere el inciso A, del art. 20". El inciso A del art. 20 agregaba a los impedimeyos del art. 142, del Código Civil derogado: "los existentes por adolecer cualquiera de los pretendientes de enfermedad contagiosa, crónica, trasmisible por herencia o de vicio que constituya peligro para la prole".

Con arreglo a la resolución suprema de 30 de diciembre de 1931, se estableció que los médicos titulares expedirían los certificados pre-nupciales en forma gratuita.

El nuevo Código Civil ha recogido las disposiciones del decreto ley 7282. No parece sin embargo aceptable la sustitución del certificado médico pre-nupcial por la simple declaración jurada de los contrayentes; esta concesión puede quitarle eficacia al precepto legal.

3.—*Higiene especial para las mujeres y los niños*. Materia importantísima en el campo de las atribuciones de los Estados modernos es la relativa a la legislación del trabajo que en reali-

dad ha creado una nueva disciplina jurídica de legislación social. Esta legislación del trabajo por ser tan vasta no puede encajar ya dentro de los moldes del derecho administrativo y tiene que constituir un estudio aparte sobre el derecho del trabajo. Pero cabe si desgajar de esta legislación la parte relativa a la salubridad pública que estamos estudiando en este capítulo.

Especial interés ofrece la moderna legislación del trabajo en la parte referente al trabajo de las mujeres y de los niños en protección de su vida y salud.

Es indudable que la constitución física de las mujeres y de los niños los expone a mayores peligros, a peligros específicos en el campo del trabajo. Por eso es urgente, dado el desarrollo extraordinario de la industria en la época actual, la intervención del Estado.

La ley 2851, dicta las normas sobre el trabajo de niños y mujeres por cuenta ajena.

Con arreglo a los preceptos de esta ley solo se exceptúa de los trabajos por cuenta ajena a los de agricultura si no se usan motores inanimados. Los niños no pueden trabajar sino después de cumplir 14 años, por excepción los mayores de 12 pueden trabajar si saben leer y presentan certificado médico de aptitud física. Esta excepción ha quedado derogada por el art. 1572 del Código Civil.

Las mujeres y los menores de 18 años no pueden trabajar más de 8 horas diarias y no pueden trabajar durante las noches, debiendo tener 2 horas continuas de descanso al medio día.

No se permite el trabajo de las mujeres durante los 20 días anteriores y los 40 posteriores al alumbramiento, plazo durante el cual el empresario debe abonarles el 60 % del salario. Esta última disposición no rige respecto a las aseguradas con arreglo a la ley 8433 del Seguro Social. En todo lugar del trabajo debe haber una sala para recibir a los hijos de las obreras durante el 1.º año de su edad, las madres tienen derecho a disponer de una hora al día para amamantar a sus hijos.

El empresario no podrá excusarse de las infracciones legales alegando ignorancia sobre la edad de los menores o sobre la época de prohibición de trabajo de la mujer.

Los menores de 16 años no pueden ejecutar trabajo de agilidad, equilibrio o dislocación en espectáculos públicos. La ley

impone sanciones a los padres o extraños que violen esta disposición.

Los empresarios deben entregar a los padres o guardadores de los menores una libreta en la que se indicará semanalmente las horas exactas de ingreso y salida en cada día de trabajo.

La ley contiene otras disposiciones más de detalle sobre el trabajo de las mujeres y de los niños y establece acción popular en contra de sus infracciones, imponiendo la obligación de ejercitarla a las instituciones protectoras de la infancia y de la maternidad.

La referida ley y la 4239 que la amplió fueron reglamentadas por decreto de 25 de junio de 1921.

El art. 17, de este reglamento prohibió a las mujeres y menores de 18 años además de los trabajos subterráneos de minas y canteras prohibidos en el art. 12 de la ley, los siguientes: 1.°, limpieza de máquinas y motores en movimiento; 2.°, trabajos de edificios si hay que emplear andamios y el trabajo se realiza a más de 10 m. de altura; 3.°, carga y descarga por grúas, siempre que se trate de pesos excesivos; 4.°, fundición de metales, empleo de sierras circulares, fabricación o transporte de materias inflamables o tóxicas y todo trabajo en sitio donde se fabrique, manipule o depositen sustancias inflamables o donde se desprendan polvos o vapores tóxicos irritantes y nocivos para la salud.

Conforme al art. 35 del reglamento, el médico que tenga la obligación de visitar periódicamente los locales en que trabajan mujeres y niños, dará cuenta de las condiciones en que se encuentren aquellos desde el punto de vista de salud de las mujeres y menores.

4.—*Higiene especial de los obreros.* El régimen sanitario que debe observarse en las fábricas, interesa grandemente a la salud pública. Vamos a hacer algunas indicaciones sobre las más importantes disposiciones dictadas al respecto.

Por suprema resolución de 6 de marzo de 1909, se dispuso que todas las empresas de construcción o reparación de ferrocarriles quedan obligadas a prestar gratuitamente asistencia médica y medicamentos a empleados y jornaleros y poner en práctica las medidas de profilaxia accesorias para evitar el desarrollo de enfermedades epidémicas.

Por ley 3019 de 1918, se prescribió que todo establecimiento industrial que ocupe 50 obreros y que diste más de 1 Km. de la población más cercana, deberá construir campamentos para proveer gratuitamente de habitaciones higiénicas a los operarios y sus familias, en forma tal que cada operario disponga, cuando menos, de una habitación de 10 metros cuadrados de superficie.

Deberá poseer un botiquín y cuando el número de operarios pase de 300 y la población más cercana en la que haya asistencia médica esté a 10 Km., sostener un médico para atender a sus operarios.

Por resolución suprema de 16 de mayo de 1924, se estableció que las empresas agrícolas e industriales con arreglo a la ley 2364, están obligadas a proporcionar asistencia médica gratuita a sus operarios y aquellas en que la población de éstas y sus familias ascienda a 1,000 personas deberán sostener un servicio médico permanente.

Ya hemos dicho que la resolución suprema de 23 de marzo de 1923, dictó normas sobre habitaciones para obreros rurales. Dichas habitaciones deben tener puertas y ventanas en forma que permita la entrada del sol y les dé amplia luz y ventilación y estar provistas de agua y de desagüe y electricidad.

Por resolución de 27 de abril de 1928, se ordenó a las fábricas de tejidos de la República el que procedieran a instalar en un plazo de 6 meses maquinas neumáticas de absorción que eliminan del ambiente las materias nocivas.

El reglamento de policía minera de 15 de enero de 1936, en su capítulo 3.º, se ocupa ampliamente de la asistencia médica e instalaciones sanitarias para todo el personal que se ocupa de labores superficiales o subterráneas cuyo objeto sea la extracción de sustancias naturales, sólidas, líquidas o gaseosas contenidas en el suelo o subsuelo. Se ocupa dicho capítulo 3.º de la obligación en que están las empresas de tener un facultativo cuando la explotación se encuentre a más de 20 km. de distancia de los lugares en que residan médicos. Deben también tener esas empresas enfermerías y servicios odontológicos. Si el número de obreros es superior a 2 mil, instalarán hospitales con capacidad para 100 enfermos cuando menos, siempre que los hospitales se encuentren a más de 50 Km., de distancia. Se ocu-

pa de las condiciones higiénicas de las viviendas, el suministro de agua potable, y la limpieza de los establos.

Por decreto supremo de 2 de enero de 1939, se creó en la Dirección de Previsión Social el departamento de higiene y seguridad industrial con la función especial de visitar los centros de trabajo para dictar disposiciones tendentes a la prevención de accidentes y enfermedades y hacer el trabajo menos peligroso y más salubre. Dicho departamento está facultado para imponer multas a los empresarios por infracciones a las reglas establecidas.

Respecto a las prestaciones de asistencia médica y medicinas ordenadas por las leyes y resoluciones a que nos hemos referido ellas han quedado sustituidas en parte por las obligaciones impuestas a los empresarios por la ley 8433, del Seguro Social; pero por decreto supremo de 6 de marzo de 1941, teniéndose en cuenta que la referida ley 8433, comprende únicamente a los asegurados obligatorios y a los facultativos, se dispuso que los patrones de industrias agrícolas y mineras no están eximidos de la asistencia médica prescrita en leyes anteriores para sus operarios excluidos del Seguro Social y sus familiares.

Consideramos que este decreto es justo pero que debería aplicarse a los patrones de cualquiera industria y no debería eximir de obligación a las empresas en el caso de asegurados facultativos, ya que en este caso los patrones no contribuyen a la cuota del Seguro.

5.—*Agua y desagüe.* Como se dice en la circular pasada por la Dirección de Salubridad en 16 de enero de 1930: "La fiebre tifoidea y las demás infecciones del grupo tífico, tienen como es sabido su principal medio de propagación en el agua de bebida y por consiguiente existen endémica y epidémicamente en las poblaciones que no cuentan con un servicio de agua potable incontaminada e incontaminable. Este fué el caso de Lima antes de que se llevaran a cabo las obras ya realizadas de captación y purificación del agua que se entrega al consumo público. Establecidos esos nuevos servicios desapareció esa causa tifógena y el número de casos de dichas enfermedades disminuye sensiblemente".

Las obras de agua y desagüe en las ciudades deben constituir uno de los objetivos primarios de la administración general; debe ir por cierto con mucha anterioridad a otros proyectos

de mero lujo y adorno como construcciones y palacios y avenidas. No ha sido ésta siempre la tendencia dominante de nuestros gobiernos. La mayor parte de las ciudades del Perú estaban sin servicios de agua y desagüe en 1902, fecha en la que se creó el derecho adicional de 1 % sobre las mercaderías que se introduzcan en el puerto del Callao para la construcción de un teatro nacional. Ese procedimiento y la inversión de grandes sumas en obras meramente de ornato ha continuado desgraciadamente hasta la fecha. Podemos mostrar a los extranjeros que nos visitan magníficos edificios públicos y particulares en Lima, pero si esos extranjeros se internan en cualquiera de nuestras ciudades las encuentran desprovistas de los servicios más elementales de la vida civilizada.

Por ley de 12 de mayo de 1920, se facultó al Gobierno para contratar las obras de agua, desagüe, pavimentación y eliminación de basurales en 32 ciudades de la República. Se crearon derechos para financiar esa obra. Ella fué cumplida en mínima parte y el mayor número de ciudades del Perú siguen esperando aún su saneamiento.

El 25 de junio de 1935, fué aprobada la reglamentación para la concesión y explotación de las aguas minerales naturales y la fabricación de aguas minerales artificiales y aguas potables gasificadas y jarabeadas. Dicha reglamentación consta de 63 artículos.

6.—*Reglamento sanitario de ferrocarriles, tranvías y vehículos de conducción de pasajeros.* Fué aprobado este reglamento en 18 de julio de 1924, viniendo a reemplazar al anterior de 1904. En su capítulo 1.º se ocupa de las salas de espera y las condiciones sanitarias que deben tener lo mismo que bodegas, andenes, boleterías etc.... El capítulo 2.º trata de las condiciones que deben reunir los coches destinados al transporte de pasajeros que deben estar provistos de escupideras. Los capítulos 3.º y 4.º se ocupan de la fumigación, desinfección y desinsectización de las estaciones y coches de pasajeros y el transporte de personas enfermas en coches especiales. Trata luego el reglamento de las bodegas y carros de carga y de las atribuciones de los médicos sanitarios y se ocupa del personal de empleados que deberá estar provisto de una libreta de sanidad física y mental.

De acuerdo con el art. 39, las disposiciones del reglamento

son aplicables a los tranvías, ómnibus y demás vehículos tanto urbanos como interurbanos que conduzcan pasajeros o transporte carga.

7.—*Otras disposiciones sobre higiene general. Control sanitario de la leche.* Sobre los diversos tópicos de la higiene general existe abundancia de normas dictadas por el Gobierno y por los Municipios, tales como las que prohíben el regadío de terrenos y hortalizas con aguas excluídas; el reglamento de 8 de junio de 1923, sobre exhumación y transporte de cadáveres y las resoluciones de 14 de diciembre de 1923 y de 31 de enero de 1930 que autorizan y reglamentan la cremación de cadáveres.

Como entrar en el detalle de toda esa legislación sanitaria sobrepasaría los marcos de un curso de Derecho Administrativo, nos vamos a limitar a referirnos de manera especial al control sanitario de la leche y su distribución que fué reglamentada en 18 de noviembre de 1927.

Este extenso reglamento que consta de 91 artículos, trata con todo detalle de las medidas higiénicas que deben regir en la industria lechera. Encarga el control sanitario a la Dirección de Salubridad pública y la supervigilancia del ganado lechero se efectuará por un veterinario designado por la Dirección de Agricultura; crea un Consejo consultivo del control.

El capítulo 3.º, trata de las diversas calidades de la leche y de su proporción en materias grasa y sólida y define como leche pasteurizada la que ha sido sometida a una temperatura no menor de 62.6°, durante un tiempo no menor de 30 minutos y enfriada después hasta no menos de 10°. Conforme al art. 12 a partir de un plazo de 2 años toda leche fresca que se venda en Lima será pasteurizada.

El capítulo 5.º, trata de la industria lechera y exige la inscripción en el registro sanitario de todos los industriales que clasifica en 4 grupos: A.—ganaderos abastecedores; B.—vendedores de leche intermediarios; C.—importadores de leches industriales, y D.—empleados y jornaleros de la industria lechera. Se exige los requisitos que debe llenarse al verificarse la inscripción entre los que figura el certificado de salud expedido por la sección control.

El capítulo 6.º, contiene excelentes normas sobre la leche de vacas enfermas, sobre reglas higiénicas de los establos, lugares de producción y sobre el ordeño. Quedan excluídas del

consumo las leches que se obtengan de una vaca en los 15 días anteriores y 5 posteriores al parto. El capítulo 7.º, fija también muy buenas reglas sobre el control sanitario de transporte, envasado y vehículos.

El capítulo 8.º se ocupa de las plantas de purificación y pasteurización deteniéndose en la higiene de los locales. Ninguna leche podrá ser repasteurizada.

El capítulo 9.º, se refiere a la venta de la leche que solo podrá verificarse en puestos fijos que se denominarán lecherías sujetas a las normas establecidas en el art. 68.

Con relación a las leches importadas, los importadores deben exigir autorización de la Dirección de Salubridad, indicando previamente la calidad de las leches que van a despachar.

El art. 77 prescribe que la sección control establecerá las condiciones en que deba realizarse la venta de quesos, cremas, helados, leche vinagre que no puede provenir de leche cruda, mantequilla y demás productos lácteos a fin de que no ofrezcan peligro para la salud de los consumidores.

Se ocupa finalmente el reglamento de los derechos que deben pagar los industriales, de las penas para las infracciones y de la propaganda y educación pública sobre el valor alimenticio de la leche.

Como se ve se trata de una excelente reglamentación, si ella se cumpliera no tendríamos por que preocuparnos en el Perú, de los muchos peligros que envuelve para la salud pública el consumo de la leche. Desgraciadamente en esta materia como en otras de la salubridad pública hay notorio incumplimiento de las normas dictadas.

8.—*Sanidad Militar.* Los problemas de la sanidad general toman un carácter especial cuando se enfocan dentro del régimen militar o policial debido a las condiciones del trabajo militar, a la concentración de las tropas en los cuarteles, al cambio de condiciones de vida y de clima que se obliga a los conscriptos, a los trastornos psicológicos, etc... Estos factores determinan la formación de fenómenos especiales y de una técnica especial que viene a ser la sanidad militar.

El doctor Carlos Villarán, en el discurso de apertura del año universitario de 1911, hizo una brillante exposición sobre el hondo problema que crea al país en el orden sanitario, el servicio militar. Las cifras estadísticas que consignaba el doctor

Villarán, arrojaban un cuadro lúgubre para aquella época, usando el calificativo que aplicó el mismo maestro.

Realmente son pavorosas las cifras a que se refiere ese discurso. En los 7 años anteriores a 1911, había un promedio de 1570 conscriptos anualmente y habían sido licenciados anualmente, 500 enfermos condenados a morir o inútiles para todo trabajo. Durante el año 1910, el 23.3 por mil de la guarnición de Lima falleció sin contar a los individuos dados de baja que seguramente iban a morir. En 7 años se dió de baja por tuberculosis a 2071 individuos.

La memoria del Ministro de Guerra de 1909, refiriéndose a la tuberculosis decía: "Contra ese mal que pesa sobre la humanidad como un horrible flagelo no hay medio que resulte eficaz". Atribuía el Ministro de Guerra la causa de la enfermedad al cambio de clima. El doctor Villarán con acierto médico considera que el factor clima es muy secundario y que la tuberculosis se debe al mal alojamiento principalmente.

En el mismo año 1911, aparece publicada la tesis del doctor Carlos Enrique Paz Soldán sobre el mismo tema de la sanidad militar, tesis fecunda en aportaciones a este ramo de la higiene general.

El doctor Paz Soldán hace la historia de la sanidad militar en el Perú y alaba la obra siempre benéfica del Mariscal Castilla. En 13 de julio de 1855, dió un decreto sobre cirujanos militares; en 30 de abril de 1856, dió otro decreto sobre el hospital de San Bartolomé y en 23 de mayo de 1856, un reglamento sobre el mismo hospital.

Con la muerte de Castilla quedó abandonada en gran parte la obra de la sanidad militar que volvió a renacer con el decreto de 30 de mayo de 1904 que la organizó.

Uno de los aspectos primarios que existen en esta materia es el del reconocimiento previo de aptitud para las funciones militares. Dado el pequeño ejército con que cuenta el Perú es fácil seleccionar a los más aptos y desechar a todos los que sean predispuestos a enfermedades, especialmente a la tuberculosis.

El reglamento de 2 de setiembre de 1913, trata de las excepciones del servicio militar por las diversas enfermedades, raquitismo, etc. . . .

Por resoluciones supremas de 15 de abril y 29 de abril de 1924, se aprobaron los reglamentos del servicio de sanidad di-

visionaria y de sanidad en tiempo de paz. El 1.º de ellos tiene por objeto: A.—la conservación de los efectivos, la asistencia médica y quirúrgica a los militares enfermos de toda categoría; B.—la administración del material sanitario, y C.—la preparación del personal técnico.

En la misma fecha se aprobó el reglamento del servicio de laboratorios del ejército.

Por reglamentos de 22 de enero y 4 de febrero de 1936, se aprobaron los reglamentos del departamento dental y del hospital de San Bartolomé.

El reglamento para la sección farmacéutica que entre otros fines tiene el de ejecutar el saneamiento de los establecimientos militares fué aprobado en 11 de noviembre de 1932.

Los servicios de sanidad, de aeronáutica y Policía fueron organizados en 20 de abril de 1926, y 12 de agosto de 1929, respectivamente.

Por último en 20 de junio de 1935, se aprobó el reglamento de psicotecnia, higiene mental, neuropsiquiatría del ejército.

El capítulo 1.º, del título 3.º de este reglamento establece que la selección mental en el ejército tiene 2 objetivos: 1.º, conocer el desarrollo mental, 2.º, determinar la aptitud para funciones especializadas. La selección mental se hará por medio de tests.

En cuanto a las familias de los militares gozan de la asistencia médica gratuita en los hospitales, consultorios y domicilio como quedó establecido en el reglamento de 11 de noviembre de 1931.

9.—*Policía sanitaria animal.* Para obtener la sanidad pública se hace necesario controlar la sanidad de los animales especialmente de los que constituyen parte de la alimentación humana. La sanidad en esta materia también puede dividirse en interna y externa, teniendo la externa por misión impedir la importación del exterior de animales enfermos y la interna impedir las epizootias y la venta en los mercados de animales infectados.

El Código de Aduanas de 1920, prohíbe en su art. 40, la internación en la República de los animales afectados de enfermedades contagiosas y de los procedentes de lugares afectados de epidemias. El Gobierno podía clausurar los puertos maríti-

mos o terrestres para la internación del ganado. Por resolución suprema de 14 de junio de 1937, se especificó el certificado de sanidad que deben traer los animales importados acompañados de fotografías y anotaciones de marcas, tatuajes, etc.

Respecto a la policía sanitaria animal interna existe la resolución suprema de 2 de noviembre de 1933, que prohíbe el transporte y movilidad de animales atacados de enfermedades contagiosas lo mismo que los pastos o forrajes de regiones infectadas.

La leche, queso, mantequilla, procedentes de animales enfermos no podrán ser dados al consumo sino en los casos fijados por la Dirección de Ganadería. Dicha resolución señala la forma en que debe procederse a la incineración de los cadáveres de animales que debe ser realizada en el tiempo más breve.

Por resolución de 27 de diciembre de 1929, se ordenó que la Dirección de Agricultura hiciera periódicamente la inspección de los rebaños de cabras y su vacunación bianual a fin de impedir la propagación de la fiebre de Malta.

La Dirección de Agricultura tiene establecidos servicios veterinarios en diversas circunscripciones y así por resolución suprema de 27 de abril de 1937, se estableció el servicio veterinario regional del Sur para prevenir las epizootias.

10.—*Intervención del Estado en el ejercicio de las profesiones médicas y farmacéuticas.* Es un hecho universal que el hombre en su deseo de recobrar la salud se ve impelido a confiarse a curanderos, charlatanes, y emplear los remedios más caprichosos y exóticos. Naturalmente con esos procedimientos lejos de recobrase la salud casi siempre se acrecientan los males.

Se hace pues necesario la intervención de la administración para poner a cubierto a los hombres de su propia debilidad. El Estado debe vigilar y efectivamente vigila en todos los países civilizados el ejercicio de las profesiones médicas y la venta de remedios y drogas.

Después del reglamento de 1877 y de la ley de sanidad de 1887, que contemplaba este punto, se dió la ley de 28 de noviembre de 1888, que dispone que nadie puede ejercer rama alguna de la profesión médica si no obtiene el diploma respectivo de la Facultad de Medicina de Lima. No será permitido tampoco

abrir al servicio un establecimiento farmacéutico si no a los que posean el respectivo diploma de la Facultad.

Se creó la junta de vigilancia del ejercicio de las profesiones médicas en 6 de abril de 1923, la que formuló el reglamento para el ejercicio de la medicina y la obstetricia en el Perú que fué aprobado por resolución suprema de 10 de agosto de 1923.

Con arreglo a este reglamento se reputan actos de ejercicio profesional de la medicina: A.—la expedición de recetas o consejos médicos verbales o por escrito; B.—ejecución de intervención quirúrgica; C.—prescripción y aplicación de drogas, agentes físicos, hipnotismo, etc....; D.—la dirección de las prácticas sanitarias y peritaje médico-legal.

La gratuidad no quita a estos actos su carácter profesional.

Se prohíbe el ejercicio simultáneo de la medicina y de la farmacia, salvo en los lugares en donde se carezca de recursos farmacéuticos. El médico está obligado a comprobar la defunción de las personas a quienes ha prestado asistencia, expidiendo gratuitamente el respectivo certificado médico legal. En casos de sospechas de una muerte violenta lo indicará en el certificado.

Se ocupa el reglamento de la supervigilancia de los hospitales, clínicas, y casas de salud que para su apertura deberán obtener licencia de la Junta de Vigilancia.

La profesión de obstetriz sólo podrá ejercerse por quienes posean diploma expedido por la Facultad de Medicina de Lima. Las obstetrices están obligadas a declarar al respectivo municipio dentro de los 7 días consecutivos al parto, el nacimiento del niño.

El reglamento fija penas y sanciones, como suspensión del ejercicio profesional, multa, clausura de establecimientos a los que contravengan a sus disposiciones.

Por resolución de 5 de enero de 1923, se aprobó el reglamento para el ejercicio de la profesión de odontología. Para ejercer la profesión se requiere diploma expedido por la Facultad de Medicina de Lima o por el Instituto universitario de Odontología. Se prohíbe el ejercicio simultáneo de la profesión de médico o farmacéutico y dentista. La profesión queda sujeta al control superior de la Dirección de Salubridad.

Y en cuanto al reglamento del ejercicio de las farmacias y

comercio de drogas fué aprobado por resolución suprema de 24 de agosto de 1922. Para ejercer la profesión de farmacéutico se requiere diploma de la Facultad. El ejercicio de la profesión queda sujeto al control de la Dirección de Salubridad. El reglamento se extiende en disposiciones sobre la inspección de las farmacias, prohibición de venta de artículos no terapéuticos, condiciones de local, empleados prácticos en el servicio de botiquín y se ocupa del despacho de recetas, considerándose como tales toda prescripción de un medicamento autorizado por un médico. Se exige llevar el libro denominado registro de recetas, en él se copiarán las que se expendan.

Con relación a la inspección de farmacias se dieron nuevas reglas por resolución suprema de 16 de setiembre de 1931, en la que se fijaron las atribuciones de la Comisión inspectora de farmacias de la Dirección de Salubridad. Las principales de esas atribuciones son: A.—practicar visitas de inspección y análisis de las medicinas; B.—autorizar la apertura de farmacias, droguerías y establecimientos análogos; y C.—comunicar a la Dirección de Salubridad las irregularidades que advierta. Las multas y clausuras de establecimientos se impondrán por la Dirección de Salubridad.

El 23 de febrero de 1932, se aprobó el reglamento para importación y venta de especialidades farmacéuticas extranjeras o nacionales. La introducción y venta de dichas especialidades debe ser autorizada por la Dirección de Salubridad a la cual debe presentarse solicitud acompañada de las fórmulas de preparados, muestras para análisis, certificado expedido por la autoridad sanitaria del país de origen y recibo de haber satisfecho los derechos de análisis. Las aduanas no permitirán el ingreso de especialidades no autorizadas. Todo producto farmacéutico debe llevar la indicación: "Expendio libre", o "Expendio por receta".

Por resolución suprema de 10 de diciembre de 1930, quedó prohibido el funcionamiento de herboleras asiáticas en la República, concediéndose el plazo improrrogable de 30 días para que se proceda a la clausura de las mismas. La Dirección de Salubridad no permitirá el despacho por las aduanas de hierbas, raíces y demás elementos de la flora asiática que no estén clasificados botánicamente.

II.—*Actividades de los municipios en materia de salubri-*

dad pública. Siendo la salud pública un factor de bienestar que a todos interesa, todos deben cooperar a su realización. Hemos visto como por diversas leyes y resoluciones se impone obligación de velar por la salubridad a los directores de colegios, a los propietarios de fundos, dueños de establecimientos industriales etc.... Con mayor razón incumbe esa obligación a los municipios. Se trata de una función de la administración pública que por su misma naturaleza no puede estar nunca estrictamente centralizada.

La ley orgánica de municipalidades de 1892, señala en su art. 77 diversas atribuciones a los municipios, en orden a la salubridad pública que indicamos al ocuparnos de esa ley, al tratar del régimen local.

Creada la Dirección de Salubridad y creado después el Ministerio de Salud Pública, la labor de las municipalidades en esta materia viene a ser de simple cooperación. Con todo, les corresponde tarea principal en la vigilancia de los mercados, mataderos y recojo de basuras y formación de muladares. Deben igualmente vigilar la higiene de las salas y lugares de espectáculos. Cada municipio expide las ordenanzas respectivas para cumplir estas funciones.

Con arreglo al art. 93, de la ley orgánica los inspectores de higiene y vacuna tienen la atribución: 1.º, de visitar las boticas asociados de un médico, para ver el estado de las drogas y si la persona que las despacha es competente; 2.º, de hacer visitas domiciliarias y de establecimientos públicos y dictar las medidas convenientes para mejorar el estado de la higiene y de la salubridad, y 3.º, examinar los comestibles y bebidas destinados al consumo y dar cuenta al alcalde de los defectos y abusos que notaren proponiendo las medidas oportunas.

Todas estas atribuciones existen, no han sido derogadas y deben ser ejercitadas por los municipios no obstante la acción intensa de la administración central en materia de salud pública, tanto porque así lo exige el bienestar de todos, cuanto porque las municipalidades no deben, si quieren conservarse, dejar de lado sus funciones más esenciales.

En cuanto a la propagación del fluído vacuno que antes correspondía a los municipios quedaron exonerados de esa obligación por la ley 854.

Con relación a la profilaxia de la peste bubónica por el decreto de 30 de abril de 1909, quedaron los municipios encargados de vigilar las nuevas construcciones.

Por diversas resoluciones de 1911, se encargó a los concejos provinciales el servicio de vigilancia de la salubridad de las habitaciones de alquiler; se les prescribió que dictaran ordenanzas prohibiendo a los habitantes de las poblaciones de su jurisdicción tender al sol sus vestidos, etc... en los balcones que dan a las calles, y la supresión de albañales y acequias que conduzcan aguas excluidas.

Igualmente se dispuso en 8 de diciembre de 1911, que dictaran a la brevedad posible una ordenanza para obligar a los conductores de casas de compra y venta a presentar al desinfectorio público las prendas usadas de ropa o cama que adquieran por venta o pignoración. Se prohibió la construcción de callejones cuyos planos no hayan sido aprobado por la Dirección de higiene de la Municipalidad respectiva, en resolución de 9 de diciembre de 1911.

Por el decreto de 23 de junio de 1916, considerándose la alta mortalidad de niños que arrojan las estadísticas demográficas, mortalidad proveniente principalmente de la alimentación inapropiada se ordenó que los municipios expidieran ordenanzas relativas a la inspección y vigilancia de la alimentación de los niños por medio de nodrizas y relativas también a los servicios de abastecimientos y ventas de leche. Se establecieron en ese decreto las principales reglas higiénicas que en ambos casos debían contemplar las ordenanzas. Se prescribió que las Municipalidades estimularan la pasteurización de la leche.

Por resolución de 22 de junio de 1931, se dispuso que las fumigaciones de los locales en que ocurran enfermedades infecto-contagiosas corre a cargo de los municipios bajo la vigilancia de la Dirección de Salubridad correspondiéndoles también la expedición de certificados de higiene y de salud para las personas que se hallan en relación con el público. Esta acción de los municipios está sintetizada en el art. 23 del decreto de 1937 de reorganización de la Dirección de Salubridad a que me he referido y que dice: "Las Municipalidades concurrirán con todo lo necesario y de acuerdo con sus recursos, al servicio de sanidad local en sus respectivas jurisdicciones, dentro del

marco de sus fines propios y de los que por delegación están obligados a cumplir de acuerdo con las disposiciones vigentes”.

(Continuará).

FERNANDO TOLA.