con sus frondas los techos de las habitaciones, se ha ido alejando debido á la tala, y hoy se encuentra á gran distancia de la población.

Para esta repoblación forestal deben escogerse árboles que como el fresno, *Fraxinus pubescens* y el Perú, *Schinus molle*, son de abundante follage y no son atacados por los insectos, teniendo además la facilidad de propagarse por semillas y estacas.

CONCLUSIONES.

1ª. Las aguas de los manantiales de la Vírgen, Atlitenco y Jalaguacingo, son las que reunen mejores condiciones para los usos de la población, debiendo preferirse las de los dos últimos, que en realidad, es una misma, para conducir sus aguas al centro de la ciudad.

2ª. De las dos cañerías existentes debe destruirse la de mampostería, respetando la de fierro, pues aunque las aguas que conduce están cargadas de sulfato de cal prestan sin embargo grandes servicios á la población.

3ª. Debe procederse desde luego á la repoblación de los bosques, pues ya es un principio científico que las arboledas conservan la regularidad de las lluvias y mantienen las vertientes de las aguas potables.

4ª. Deben cegarse los poxos, en particular los de poca profundidad, por ofrecer sus aguas malas condiciones para la salubridad.

5ª. Las fuentes públicas deben sustituirse por hidrantes, para evitar que las aguas se desperdicien y sean ensuciadas.

6ª. Debe procurarse el establecimiento de un laboratorio para los análisis químicos, microscópicos é hidrotimétricos, para que las autoridades y el público puedan saber si las aguas que en la ciudad se emplean para los usos domésticos, son verdaderamente potables ó tienen elementos que perjudiquen á la salubridad pública.

Es por ahora lo que podemos condensar en esta *Memoria*, que es sin duda deficiente para el objeto á que está dedicada, pero por una parte nuestra pobreza intelectual y por otra el tener que cumplir con lo prevenido en el Reglamento de esta I. Asociación, en su art. 7ª. nos precisa á medir nuestro tiempo y dar á este humilde trabajo límites mas estrechos de lo que deseáramos.

XIX.

¿EN LOS PAISES QUE TIENEN UN RÉGIMEN FEDERAL PUEDE Y DEBE INTERVENIR EN ALGUNOS ASUNTOS SANITARIOS LA UNIÓN? ¿EN QUÉ CASOS Y HASTA QUE PUNTO PUEDE LLEGAR SU INTERVENCIÓN?

POR EL SR. JOSÉ M. GAMBOA.

SEÑORES CONGRESISTAS: La tésis que, por motivos que no es del caso referir, se ha confiado á mi insuficiencia, exije como punto previo dejar claramente definido que es lo que se entiende por *régimen federal.* Á este respecto, nada mas sencillo, mas claro, ni mas compendioso que la conocida doctrina de Wheaton en los párrafos 20, 21, y 20, Tom. II de su obra, donde enseña,—

Los Estados soberanos ligados por un pacto federal forman por su unión ó *un sistema de Estados confederados* propiamente dicho, ó un gobierno federal supremo que se llama Estado compuesto.

En el primer sistema, que puede considerarse como análogo á un tratado de alianza igual entre dos potencias soberanos, cada Estado está obligado á la observancia de las medidas tomadas en común, conforme al pacto federal, conservando sin embargo su soberanía, salvas las restricciones que se hayan acordado. Las decisiones de interés general, acordadas por el cuerpo federal, no toman la fuerza de leyes, ni se ponen en ejecución en cada Estado separado, sino por la acción del gobierno local de dicho Estado, que las adopta y las accreta en virtud de su propia autoridad. De donde se sigue que cada Estado confederado ó particular y el cuerpo federal, por lo relativo á los hechos de interés común, pueden asemejarse, según la esfera de sus atribuciones, á las relaciones diplomáticas distintas con otras naciones.

En el segundo caso, el gobierno federal, creado por el pacto de unión, es soberano y supremo en la esfera de sus atribuciones, y este gobierno *obra* no solamente sobre los Estados miembros de la confederation, *sino* también *directamente sobre los ciudadanos.* La soberanía separada de cada Estado es esencialmente alterada por el poder que se atribuye á la autoridad federal, y por las restricciones que se ponen á la soberanía de cada miembro de la liga. *El Estado compuesto que resulta de esta liga, es, por otra parte, una sóla potencia soberana.*

El artículo 40 de nuestra constitución política, fecha 5 de Febrero de 1857, dice á la letra:

Es voluntad del pueblo Mexicano, constituirse en una República representativa, democrática, *federal*, compuesta de Estados libres y Soberanos en todo la concerniente á su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Es pues indiscutible que la República Mexicana está organizada dentro del régimen federal á que la tésis alude; pero como ni en este país, ni en ningún otro del mundo, á mediados del presente siglo, la higiene habia alcanzado el grado de adelanto y precisión que se la nota en los tiempos actuales, sería en vano buscar en nuestras leyes textos que especificadamente hablaran de facultades, ya en el poder federal, ya en el poder local para preocuparse de las cuestiones higiénicas y sanitarias: es preciso llegar, cuando ménos, al año de 1870 para encontrar en leyes fundamentales, como la constitutiva de alguna nación, preceptos que de las cuestiones sanitarias se ocupen.

¿Quiere esto decir que los poderes, ya federales ó locales, carecen de atribuciones para los asuntos sanitarios?

De ninguna manera; porque si bien la higiene hasta estos últimos tiempos adquiere el carácter de ciencia, al extremo de que (sobre todo con posterioridad á los interesantes estudios bacteriológicos), puede llamarse, en cierta manera, ciencia deductiva á la higiene (supuesto que ha comprendido dentro de determinados principios, gran parte de su campo de observación, y que consiguientemente no se necesita de la experimentación para cada caso particular); de tiempo muy remoto y en un sentido empírico se han conocido las cuestiones higiénicas.

No es la índole de este trabajo á propósito para entrar en detalles de erudición acerca de disposiciones de carácter sanitario, encaminadas, por ejemplo, mediante el aislamiento, á evitar el contagio de determinadas enfermedades; pero es bien sabido por todo el que se ocupa de este asunto, aún cuando sea lijeramente, que desde la Edad Media se establecen determinadas disposiciones á propósito de la peste y enfermedades análogas.

Pero si en las leyes constitutivas atrazadas no se encuentran, repito, disposiciones terminantes sobre la materia, basta con que en términos juridicamente generales estén definidas las atribuciones y las calidades mismas del poder federal y del local, por ejemplo; para que como una consecuencia directa y necesaria de esta precisión, se pueda lógicamente convenir en qué poder radican las facultades á propósito para llevar el deber social de procurar no solo el bienestar de las razas actuales, sino el mejoramiento de las razas del porvenir.

En este sentido y por lo que á la República Mexicana especialmente se refiere, no cabe duda de que la primera de las preguntas que la tésis contiene, debe resolverse en sentido afirmativo.

¿Qué es en efecto lo característico del régimen federal? Que en todo lo que afecta á una consideración cualquiera respecto de los paises extranjeros, desaparecen las entidades componentes de la federación, para que esta, ó en otras términos, la Unión, sea la que represente la soberanía internacional: y como no puede ponerse en duda que la soberanía internacional tiene mucho que ver con las cuestiones sanitarias, supuesto que mas de un motivo da ocasión á que ellas se liguen con

las relaciones esencialmente mercantiles de los paises soberanos, unos con otros; es consecuencia ineludible que pueda y deba intervenir la Unión en asuntos sanitarias.

El fundamento capital de esta consecuencia está indicando, por lo que ve á la segunda pregunta que la tésis contiene, que el primer caso de intervención necesaria de la Unión en esta clase de asuntos, es siempre que se trate de las relaciones de un país con los paises estranjeros. Pero no es este indudablemente el único caso en que la Unión debe intervenir, sino que también debe extenderse su intervención á todos aquellos casos en que se trata de las relaciones de uno Estado ó entidad federativa componente, con los demás Estados de la Unión.

Nuestra legislación interior indudablemente ha comprendido con toda la precisión deseable las facultades propias que las federaciones tienen en este asunto. En 18 de Diciembre de 1890 expidió el Congreso el decreto autorizando al Ejecutivo para redactar un Código Sanitario con el encargo de que fuese obligatorio en el Distrito y Territorios federales en los puntos referente á las localidades respectivas, *y en toda la República por lo que toca á las cuestiones sanitarias que afecten á los puertos marítimos y fronterizos, á las relaciones de la federación con el extranjero ó con los Estados, á las de estos entre sí, y en suma, á todos los puntos que revistan interés general.* Este decreto, en mi sentir, es la contestación mas clara y mas precisa á la segunda pregunta de la tésis; y al decreto de 18 de Diciembre se ajustó el Código Sanitario de 15 de Julio de 1891, cuyo resúmen sobre el particular esta perfectamente formulado en los dos oficios expositivos del Secretario de Gobernación que acompañan al Código y que en lo conducente dicen:

> En el libro primero se trata de la sanidad federal, estableciendo las prescripciones relativas á puertos y fronteras y enfermedades contagiosas trasmisibles del extranjero á la República ó de un Estado á otro de nuestra federación y á otros puntos de interés general como la vacuna y la estadística médica de todo el país.
>
> Ejercen la administración sanitaria federal los funcionarios y agentes que expresa el artículo 3º conforme al que se establece un sistema administrativo con escala gerárquica claramente deslindada, que empieza en los últimos empleados de las respectivas comisiones del Ayuntamiento y termina en el Ministro de Gobernación, sirviendo el Consejo Superior de Salubridad en cada caso, de cuerpo consultivo y técnico con facultades de ejecución.

El texto del artículo segundo del Código Sanitario, es por lo demás suficientemente expresivo; dice,—

> En consecuencia, la administración sanitaria se divide, por los funcionarios que la componen, en *administración federal* y *administración local.*

Casos concretos, ocurridos con motivo de los recientes terrores de invasión del cólera, en los puertos de Campeche y Veracruz, han dado motivo á que el Consejo estudie con algún detenimiento la concurrencia de facultades entre los poderes federal y local de esos dos puertos; y la

consideración de que la Constitución política en sus artículos 72, fracciones 9ª, 16ª, y 22ª, y 85, fracciónes 14ª y 97, delega tales atribuciones á la Unión, y que en consecuencia no seria posible el ejercicio de ellas sin la exclusión de facultades análogas por los poderes locales; el recuerdo de que en los tiempos actuales no radica la libertad de las naciones en la emancipación de los municipios; el hecho de que el arancel general de la República obre los puertos mexicanos al comercio de todas las naciones, y las disposiciones especiales de la Secretaría de Guerra invariablemente han cuidado de que la policía de los puertos y zonas marítimas quede sometida á los capitanes de puerto que son autoridades de la federación; han hecho que el Consejo de Salubridad llegue á la consecuencia de que prepondere indefectiblemente, en cualquier conflicto acerca de esta clase de asuntos, el poder de la Federación sobre el poder de los Estados. Tanto mas, cuanto que estos no podrian legislar (sin menguar de la escencia misma del régimen federal, y sin introducir una variedad de disposiciones positivamente intolerable) en asuntos que se ligan con las relaciones de la República respecto de los paises extranjeros. De lo que ha inferido el Consejo Superior de Salubridad, siguiendo la conocida doctrina de Kent acerca de *jurisdicción concurrente*, que las disposiciones dictadas por los Estados componentes de la Federación Mexicana en estas materias, quedan derogadas, desde el momento en que la Unión expide alguna disposición respecto de las mismas.

Resumiendo: los casos á que se refiere la segunda pregunta de la tésis, son los comprendidos en el libro primero del Código Sanitario Mexicano: la Unión debe intervenir en la sanidad marítima, en la sanidad fronteriza, y en las relaciones de la misma Unión con los Estados ó de estos entre sí, como por ejemplo, en los casos de vacuna y de estadística médica de todo el país. La Unión debe también, como el Código Sanitario lo dispone, poner á sus cuerpos técnicos en el caso de asesorar á las entidades federativas, siempre que ellas voluntariamente lo deseen.

¿Hasta qué punto—pregunta también la tésis—puede llegar la intervención de los poderes federales?

La respuesta es sencilla: respetando el poder local, debe limitarse el de la Unión á los asuntos de su estricta competencia que se acaban de detallar; desde el momento que estos asuntos dejen de revestir un carácter de interés internacional ó general, el municipio, ó en términos mas latos, el poder de la localidad, es el que asume todas las funciones sanitarias.

Si hasta este momento únicamente me he referido á las disposiciones mexicanas, ha sido, en primer lugar, porque ellas están en armonía con la enseñanza de publicista tan autorizado como Wheaton; y en segundo lugar, porque corresponden en su aplicación jurídica á preceptos positivos de constituciones mas recientes.

En el continente europeo no se encuentra ejemplo alguno de Federación organizada como las Americanas, y sin embargo, la Confederación Alemana constituida en 16 de Abril de 1871, declara en su sección primera, que son asuntos *comunes al Imperio* la legislación de las aduanas, del comercio y de los impuestos, la navegación de las corrientes de agua comunes á varios Estados y *todos los reglamentos* de policía referentes á la *medicina* y á la *veterinaria*. La constitución de la Federación Suiza, que es mucho mas reciente—29 de Mayo de 1874—declara que incumbe á la Confederación expedir disposiciones legislativas referentes al *trabajo de los niños en las fábricas, á la duración del trabajo que allí deben desempeñar los adultos, á la protección de la vida de los obreros contra el ejercicio de industrias insalubres y peligrosas, y á todo asunto de policía sanitaria ligado con las epidemias y epizootias, que ofrezcan un peligro general.*

No podria darse, en verdad, ejemplo mas interesante de acuerdo de disposiciones positivas con la deducción lógica á que se ha llegado en las páginas anteriores de este estudio. La constitución Americana, mas vieja que la nuestra, no contiene disposiciones específicas respecto á asuntos sanitarios; pero las fracciones 3ª, 7ª, y 17ª de su sección 8ª, evidente origen de la fracción que ya cité del artículo 72 de nuestra constitución política, autorizan sin duda á la Nación vecina á expedir, emanando del Congreso, disposiciones análogas á nuestro Código Sanitario, así como á celebrar con los paises extranjeros convenios internacionales sanitarios, cuya utilidad sería manifiesta, supuesto que esquivarian las dificultades sin cuento que hasta la fecha se vienen presentando, de cuarentenas impuestas por los Estados de la Unión Americana á ciudadanos de otros paises, sin previo acuerdo ni conocimiento del poder federal.

Es indiscutible la legitimidad de estas medidas sanitarias decretadas por los Estados de la Unión Americana, miéntras dichas leyes federales ó convenciones internacionales no se verifiquen; pero ello en manera alguna destruye las ventajas á que acabo de referirme, sobre el ajuste de esas convenciones internacionales, ó sobre la expedición de esas leyes.

Ojalá que la reunión de la Asociación de Salubridad en este año, y en esta República, dé motivo á que la vecina se preocupe del estudio de este asunto y lo defina, con la equidad que acostumbra, oyendo la ilustrada opinión de los eminentes Congresistas que han venido á honorar nuestro país.