

El Ferrocarril del Sur y el Consejo de Estado

BOGOTÁ

TIP. DE LUIS M. HOLGUÍN

1908

El Ferrocarril del Sur

y el Consejo de Estado



BOGOTÁ
TIP. DE LUIS M. HOLGUÍN
1903

AL LECTOR

El Sr. Ferreira dice que el Gobierno resolverá "seguramente" el asunto siguiendo las opiniones del Consejo de Estado. Públicamente advierto al Sr. Ferreira que se expone con ello á dictar otra inconsulta resolución que, una vez más, pueda comprometer los intereses nacionales. El camino claro y prudente es pasar á la Empresa el concepto del Consejo de Estado, para que ésta exponga sus razones por escrito, y, en vista de una y otra pieza, resolver como Ministro la cuestión. El Consejo de Estado no es infalible; siempre es bueno oír á ambas partes antes de dictar sentencia; el Consejo de Estado no es el juzgador.

(De hoja suelta de 29 de Octubre: 1905).

La Tribuna ha dado á conocer recientemente el oficio número 304 de la Sección 6.ª del Ministerio de Hacienda, en que se pedía concepto al Consejo de Estado sobre una Resolución del Ministerio, relacionada con el Ferrocarril del Sur. También publica el mencionado periódico el concepto del Consejo de Estado.

Reproduzco aquí esos documentos, acompañados de la última Resolución del Gobierno y del último memorial de la Compañía del Ferrocarril. Por ellos se verá una vez más que el actual Ministro de Hacienda no estudia los asuntos de su cargo, ni aun se toma el trabajo de verificar las citas que su Cuerpo consultivo hace, sin precisión y sin verdad, contra los intereses de los particulares. Por más que en publicación hecha oportunamente advertí al Sr. Ferreira que no se expusiera á dictar otra Resolución incorrecta, ateniéndose á las opiniones del Consejo, que no es infalible, y hoy puede decirse que no es ilustrado ni estudioso; por más que se le di-

jera que el camino era tomar la opinión de la Compañía para tener así mejores elementos de juicio, el Sr. Ferreira no recibió consejo y se apresuró á reforzar la primitiva Resolución con otra peor, basada en el nuevo concepto del Consejo de Estado.

Rotas ya definitivamente las relaciones entre las dos potencias—el Gobierno y la Compañía del Ferrocarril [porque la Compañía es potencia al igual del Gobierno sobre el terreno del Código Civil], no queda más camino que librar la batalla en los estrados de la Corte Suprema. Declaro que voy á ella forzado, obligado por la injusticia y por la mala fe de ciertos funcionarios públicos. Declaro que cualquiera que sea la decisión de la Corte Suprema, ella habrá de favorecerme. Cuando, sentenciado el pleito, se caiga en la cuenta de que la Nación ha salido perjudicada, espero que la justicia pública no me condene á mi, que sólo he defendido mi derecho, sino que condene á esta desgredada Administración. Entonces no se me exigirá que llame Ministro de Hacienda *apto* al Dr. **Ruperto Ferreira.**

GUILLERMO TORRES

Bogotá, Noviembre 10 de 1903.

Señor Presidente del Honorable Consejo de Estado—Presente

Con vista del Concepto que se sirvió emitir ese Honorable Consejo respecto de la fuerza legal que puede tener el Contrato celebrado con el Sr. D. Guillermo Torres, para el pago de la subvención acordada al Ferrocarril del Sur, se dictó por este Ministerio, en 23 de Septiembre último, la siguiente resolución:

“El Gobierno estima que el Contrato celebrado por este Ministerio en 6 de Julio de 1895 con el Sr. D. Guillermo Torres, en su carácter de cesionario de la Empresa del Ferrocarril de Bogotá á Soacha, que corre publicado en el *Diario Oficial* número 9788, no está perfeccionado; en consecuencia, el Gobierno se abstiene de tomar en consideración los asuntos relacionados con la referida Empresa, hasta tanto que dicho Contrato tenga la sanción legislativa.”

El señor Gerente del Ferrocarril, en respuesta á la nota en que se le comunicó tal resolución, ha presentado el Memorial que, original y con carácter de devolución, tengo el honor de enviar á S. S^a, con el objeto de que se digne ponerlo en conocimiento de ese Honorable Consejo.

Este Despacho, en la plena confianza de que el Consejo de Estado, como Alto Cuerpo Consultivo del Gobierno, estudiará con el detenimiento que requiere el importante asunto que se somete á su consideración, no ha vacilado en mandar dicho Memorial á esa Honorable Corporación, con el fin de que, en su sabiduría, se digne indicar la resolución que deba dictar para solucionar el punto consultado.

Median en el asunto de que se trata intereses de consideración, tanto para una como para la otra de las partes contratantes; pero, dado el espíritu de imparcialidad que rige todos los actos del Honorable Consejo, la resolución que se dicte con su cooperación, dejará satisfechos los deseos del Gobierno y evitará en lo porvenir reclamaciones por lo que respecta á las obligaciones y derechos del Contrato en referencia.

Creo oportuno agregar, para conocimiento del Honorable Consejo, que aunque es cierto que del Contrato del Ferrocarril del Sur se hizo mención en la relación que hubo de pasarse á la Legislatura de 1896, no se llamó por parte del Ministerio la atención sobre él, por no haberse tenido que resolver de manera especial ningún punto que se relacionara, siendo verdad que en el mismo Contrato no se estipuló que requiera tal sanción, y que por ninguno de mis predecesores en el Ministerio se juzgó que no estuviera ajustado á la Ley.

A la consideración de la actual Legislatura sólo se han pasado los Contratos que así lo establecieron expresamente, porque se supone que los demás se habrán celebrado de manera que no lo requieren, por lo que sucede que sólo cuando por algún motivo hay que hacer su estudio, ocurre la dificultad de observarse que adolecen de alguna irregularidad que pueda aparejar responsabilidad al encargado del Ministerio.

Es cierto también que este Contrato no se ha sometido á la consideración del actual Congreso, por cuanto fue necesario algún tiempo para resolver la duda que ocurrió, y cuando se dictó la resolución ya era imposible que en él pudiera considerarse.

Por la gravedad del asunto estimaría altamente al Honorable Consejo su concepto respecto de si deben ó no considerarse virtualmente aprobados por una Legislatura todos los contratos de que tenga conocimiento por la relación que debe darle el Gobierno, ó aquellos sobre los cuales se obtenga la aprobación de una de las Cámaras, por ocurrir la duda de que los contratistas no sean responsables de las irregularidades de un contrato en que crean que corresponde al Gobierno ajustarse á las autorizaciones que tenga para celebrarlo. Ocurre, en efecto, que sea obligación del Congreso examinar si por parte del Gobierno se han cumplido las condiciones con que puede celebrarse cada contrato una vez que se elevan todos á su conocimiento.

Para mejor estudio del asunto, acompaño también á la presente, en 187 fojas útiles, el expediente del Ferrocarril de que se trata.

Soy de V. S^a atento, seguro servidor,

RUPERTO FERREIRA”

“Honorables señores Consejeros:

El Sr. Ministro de Hacienda, por medio de su comunicación de 6 de los corrientes, número 304, de la Sección 6ª, Ramo de Ingeniería, pone en vuestro conocimiento un Memorial que el Sr. Gerente del Ferrocarril del Sur elevó á dicho Ministerio, con motivo de la Resolución que éste

jera que el camino era tomar la opinión de la Compañía para tener así mejores elementos de juicio, el Sr. Ferreira no recibió consejo y se apresuró á reforzar la primitiva Resolución con otra peor, basada en el nuevo concepto del Consejo de Estado.

Rotas ya definitivamente las relaciones entre las dos potencias—el Gobierno y la Compañía del Ferrocarril [porque la Compañía es potencia al igual del Gobierno sobre el terreno del Código Civil], no queda más camino que librar la batalla en los estrados de la Corte Suprema. Declaro que voy á ella forzado, obligado por la injusticia y por la mala fe de ciertos funcionarios públicos. Declaro que cualquiera que sea la decisión de la Corte Suprema, ella habrá de favorecerme. Cuando, sentenciado el pleito, se caiga en la cuenta de que la Nación ha salido perjudicada, espero que la justicia pública no me condene á mí, que sólo he defendido mi derecho, sino que condene á esta desgredada Administración. Entonces no se me exigirá que llame Ministro de Hacienda *apto* al Dr. **Ruperto Ferreira.**

GUILLERMO TORRES

Bogotá, Noviembre 10 de 1903.

dictó en conformidad con la que vosotros tuvisteis á bien aprobar en sesión del 27 de Agosto último. El señor Ministro os envía el Memorial en referencia, junto con el expediente que contiene los documentos sobre el Ferrocarril de Soacha, con el fin de que le indiquéis la resolución que deba dictarse para solucionar el punto consultado.

Pasa vuestra Comisión á considerar el Memorial del señor Gerente.

La Resolución de la Suprema Corte de Justicia que el señor Gerente transcribe como argumento de autoridad que invalida vuestro concepto sobre el contrato del Ferrocarril del Sur, no es pertinente, pues allí no se trata de que dicho contrato estuviese ó no fielmente ajustado á las prescripciones legales respectivas, sino de que la Corte de Cuentas carece de jurisdicción para decidir responsabilidades á los ordenadores respecto de las cuentas que éstos habían rendido á la Cámara de Representantes.

Preseinde, por tanto, la Comisión de entrar á considerar esta Resolución, la cual nada tiene que ver con el punto de que se trata.

Estima el señor Gerente que al artículo 2 de la Ley 104 de 1892 debe dársele una interpretación extensiva, por cuanto termina con la palabra *etcétera*, de suerte que el criterio que en el presente caso se aplique no puede ser otro que el costo de las obras subvencionadas. La Comisión tiene la pena de no hallarse de acuerdo con tal concepto. Dice el artículo en referencia: "Esta suma (\$ 10,000 en oro) se señala como máximo de la subvención, y corresponde al kilómetro de ferrocarril de vía ancha hecho en las regiones más dispendiosas en razón de su clima, lo áspero de su topografía, etc." Según el Diccionario de la lengua, el vocablo *etcétera* significa *y lo demás ó los demás de esta clase, condición, género ó semejantes*. Al decir "las regiones más dispendiosas en razón de su clima, lo áspero de su topografía, etc.," se quiere significar que han de concurrir circunstancias de la misma clase y condición de las enumeradas; y el que una región cuente con mayor ó menor número de obreros, ó tenga predios limitados, ó se halle más ó menos distante de los puertos, no la pone en el caso de que su clima sea deletéreo, ó tenga obstáculos naturales, como serranías, pantanos, ríos, etc. La ley no consigna el adjetivo 'dispendiosa' de un modo absoluto, pues en este caso habría hablado del kilómetro de ferrocarril hecho en 'regiones dispendiosas' sin agregar nada más, pero limita este vocablo agregando 'en razón de su clima, lo áspero de su topografía, etc.' Luego ni el sentido común ni la ley misma se encargan de probar que no debe tenerse en cuenta, para señalar el máximo de la subvención, sino el costo de las obras subvencionadas.

La expresión de la ley 'las regiones más dispendiosas en razón de su clima, lo áspero de su topografía, etc.', presenta las cosas en conjunto, esto es, unidas por la conjunción *y*, que es la partícula *et* contenida en la palabra *etcétera*. De lo contrario, el legislador habría separado con una disyuntiva los términos, diciendo 'en razón de su clima ó de lo áspero de su topografía, etc.' La sola presencia de la disyuntiva *o*, habría cambiado el sentido de acuerdo con la interpretación del señor Gerente; pero la falta de esta partícula no permite tal interpretación.

Lo dicho hasta aquí tiende á hacer ver que el Honorable Consejo no procedió, al aprobar la Resolución de 27 de Agosto último, de una manera inconsciente y que no desonora las nociones jurídicas que son indispensables para interpretar correctamente las leyes.

Aparece, además, que el Contrato no está ajustado á otras disposiciones de la Ley 104. Esta dispone que la subvención se cubra en bonos amortizables con el 10 por 100 del producto bruto de las Aduanas, y el Contrato dice que se cubrirá en documentos de crédito especiales, cosa que es distinta. Una orden de pago puede llamarse documento de crédito. La ley dice que la subvención se entregará en la proporción que corresponda á cada trayecto de veinte kilómetros continuos de carrilera que se dé al servicio público, ó de diez cuando haya ligado dos poblaciones de más de cinco mil habitantes; y el Contrato dice que se pagará en la proporción que corresponda á cada trayecto de ferrocarril construído que equivalga á la quinta parte de toda la línea. Llegóse luego hasta pagar la subvención por cada kilómetro, como se ve por la Resolución de 21 de Enero de 1897, dictada por el entonces Ministro de Hacienda, la cual está publicada en la Memoria de dicho Ministerio al Congreso de 1898 (pág. 168), contrariando así la disposición expresa del inciso 3 de la letra *j* del artículo 2 de la Ley 104 citada. Estas diferencias bastarían para estimar que el Contrato está fuera de la ley; pero apártase de ella en muchos otros detalles.

Sobrada razón tiene el señor Gerente en quejarse de los obstáculos de todo género que han de vencer para llevar á cabo una Empresa como el Ferrocarril del Sur, en regiones como la Sabana de Bogotá, distantes de los puertos, á donde no se puede ascender sino dominando dificultades casi insuperables; en donde los salarios son muy caros por razón de escasez de brazos, y en donde hay que luchar con mil tropiezos para ver de obtener el aislamiento de la vía.

Todo esto debió tenerlo en cuenta el legislador; pero no lo tuvo, ó por lo menos no expresó claramente su pensamiento en el artículo en cuestión. El Honorable Consejo de Estado, interesado como el que más en favor de las vías férreas, que son las que pueden redimir al país y proporcionarle el inestimable beneficio de una paz firme, se vio en el caso de interpretar la ley en su sentido recto y preciso, para ver de emitir un concepto estrictamente ajustado á ella. No es culpa suya si los términos de tal disposición legal no consienten en otra cosa.

Tales razones fueron las que movieron á vuestra Comisión á presentaros, en la sesión del 27 de Agosto último, el concepto que tuvisteis á bien aprobar. Ella tuvo á la vista el expediente que se le pasó para su estudio, y de éste no pudo deducir otra consecuencia que la que dedujo.

Una vez sentado que el citado Contrato necesita para su perfeccionamiento de la sanción del Cuerpo Legislativo, sanción expresa de acuerdo con el inciso 14 del artículo 76 de la Constitución, que á la letra dice:

Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: 14. ... Aprobar ó desaprobar los Contratos ó Convenios que celebre el Presidente de la República con particulares, compañías ó entidades políticas, en los cuales tenga interés el Fisco Nacional, si no hubieren sido previamente autorizados ó si no se hubieren llenado en ellos las formalidades prescritas por el Congreso, ó si algunas estipulaciones que contengan no estuvieren ajustadas á la respectiva Ley de autorizaciones,—es claro que no es posible admitir que tal requisito se haya llenado con sólo haberse dado cuenta, por parte del Gobierno á aquella Corporación, de los términos del Contrato, ni con haber propuesto á la Cámara de Representantes la Comisión que estudió el asunto en las sesiones de 1896, que declara aquel Contrato comprendido en la Ley 104 de 1892. La Constitución dispone que aprobaciones de esta clase se den por medio de actos legislativos.

En mérito de lo expuesto y en atención á las opiniones que han privado en el Honorable Consejo, vuestra Comisión os propone el siguiente Proyecto de dictamen:

El Consejo de Estado insiste en sostener que el Contrato celebrado el 6 de Julio de 1895, entre el Ministro de Hacienda y el Sr. D. Guillermo Torres, Cesionario de la Empresa del Ferrocarril de Bogotá á Soacha, para el pago de una subvención, ha menester, para su perfeccionamiento, la aprobación del Congreso, impartida conforme á la Constitución.

Comuníquese y devuélvase el expediente Junto con el Memorial del Sr. Gerente de que se ha venido haciendo mención.

Honorables señores Consejeros.

ENRIQUE ALVAREZ BONILLA

Bogotá, Octubre 14 de 1903.

En la sesión de hoy 15 de Octubre de 1903 fue aprobado en primer debate el Proyecto de dictamen que antecede.

Manrique Cuenca, Secretario.

En la sesión de hoy 19 de Octubre de 1903 se inició el segundo debate del Proyecto de Dictamen á que se refiere la nota anterior, y después de detenida discusión quedó pendiente.

Manrique Cuenca, Secretario.

En la sesión de hoy 26 de Octubre de 1903 fue aprobado en segundo debate, y por unanimidad, el Dictamen á que se refieren las notas precedentes.

Es copia.

Bogotá, Octubre 28 de 1903.

El Secretario del Consejo de Estado,

F. Manrique Cuenca

República de Colombia—Ministerio de Hacienda—Sección 6ª—Ramo de Ingeniería—Número 311
Bogotá, 5 de Noviembre de 1903.

Señor Gerente del Ferrocarril del Sur—P.

Pongo en conocimiento de usted que por este Despacho se ha dictado hoy la siguiente Resolución:

“Habiéndose estudiado con la atención que merece el Memorial del Sr. Gerente del Ferrocarril del Sur, de fecha 29 de Septiembre último, en el cual expone las razones por las cuales manifiesta no conformarse con la Resolución de fecha 23 del mismo mes, y visto el nuevo concepto que en confirmación del anterior ha rendido el Honorable Consejo de Estado sobre el mismo asunto,

SE RESUELVE:

“1º Estése á lo dispuesto por este Ministerio con fecha 23 de Septiembre próximo pasado, respecto del asunto de que trata el precedente memorial;

“2º Sométase á la consideración del próximo Congreso el contrato de fecha 12 de Julio de 1895, por el cual se concedió una subvención á la Empresa del Ferrocarril de Bogotá á Soacha;

“3º Quedan á salvo los derechos del interesado para ocurrir al Poder Judicial, si no se conforma con lo resuelto.

“Es entendido que por ninguna de estas resoluciones se desconoce el derecho que pueda tener la Empresa, conforme á las disposiciones vigentes, para la introducción de los efectos que considere libres del pago de los derechos de importación, mediante la fianza del caso, en tanto que el Congreso resuelve lo de su cargo respecto del contrato.”

Lo que transcribo á usted para su conocimiento y como respuesta á su citado memorial.

Soy de usted atento, seguro servidor,

RUPERTO FERREIRA.

A S. S.^a el Ministro de Hacienda, Dr. Ruperto Ferreira.

Señor Ministro :

En asuntos relacionados con el Ferrocarril del Sur, Su Señoría dictó el 23 de Septiembre próximo pasado una Resolución que dice: “*El Gobierno estima que el contrato celebrado por este Ministerio en 6 de Julio de 1895 con el Sr. D. Guillermo Torres, en su carácter de Cesionario de la Empresa del Ferrocarril de Bogotá á Soacha, que corre publicado en el Diario Oficial número 9,788, no está perfeccionado;* en consecuencia, el Gobierno se abstiene de tomar en consideración los asuntos relacionados con la referida Empresa, hasta tanto que dicho contrato tenga la sanción legislativa.”

Como Gerente de la Compañía del Ferrocarril del Sur elevé un memorial el 29 de Septiembre último, en el cual explico y pruebo la legalidad del contrato y el modo como las partes contratantes interpretaron la Ley 104 de 1892, dentro de la más estricta legalidad.

Con este motivo Su Señoría se dirigió al Honorable Consejo de Estado, en oficio número 304 de la Sección 6.^a, fechado el 6 de Octubre último, solicitando de aquella Corporación que *en su sabiduría se dignara indicar la Resolución que debiera dictarse para solucionar el punto consultado.* El Honorable Consejo de Estado conceptuó insistiendo en la ilegalidad del contrato de subvención al Ferrocarril del Sur, en informe rendido el 14 de Octubre pasado, suscrito por el Sr. D. Enrique Alvarez Bonilla, del cual he venido á tener conocimiento por un periódico de esta ciudad.

Cúmpleme hoy nuevamente, en defensa de los intereses confiados á mi custodia, refutar al Honorable Consejo de Estado, y paso á hacerlo en la siguiente, respetuosa forma.

* * *

Para explicar que el máximo de la subvención debía corresponder y correspondía al Ferrocarril del Sur, sostuve en mi memorial de 29 de Septiembre que el costo de los transportes fluviales y terrestres, el alto precio de los salarios, la escasez de brazos, los peligros de reclutamiento, el excesivo valor de las zonas y el ingente costo del aislamiento de las vías férreas de la altiplanicie, superaban, ó por lo menos equivalían, respecto al costo de los ferrocarriles, á lo malo de los climas y á las asperezas topográficas. Sobre este punto el Honorable Consejo de Estado se expresa así: “Sobrada razón tiene el señor Gerente en quejarse de los obstáculos de todo género que hay que vencer para llevar á cabo una Empresa como la del Ferrocarril del Sur, en regiones como la Sabana de Bogotá, distantes de los puertos, á donde no se puede ascender sino dominando dificultades casi insuperables, en donde los salarios son muy caros por razón de escasez de brazos, y en donde hay que luchar con mil tropiezos para ver de obtener el aislamiento de la vía. *Todo esto debió tenerlo en cuenta el Le-*

gislador; pero no lo tuvo, ó por lo menos no expresó claramente su pensamiento en el artículo en cuestión.”

Por esta transcripción se ve que el Honorable Consejo de Estado sí acepta el razonamiento de la Compañía, salvo que no lo tiene en cuenta, á pretexto de que el Legislador no lo expresó en la ley clara y puntualmente.

El Honorable Consejo de Estado ha debido tener en cuenta—y á ello llamo especialmente la atención de Su Señoría—que se trataba *de fijar el alcance de una disposición legal enumerativa*, terminada en la palabra *etcétera*, voz formada del latín *et* y *cetera*, plural de *ceterum*, *lo demás, lo que falta*; “voz que se emplea para interrumpir el discurso, indicando que en él se omite lo que quedaba por decir.” Esto es lo que dice el Diccionario de la Lengua Castellana por la Real Academia Española (decimatercia edición—Madrid—Imprenta de Hernando y Compañía—Año de 1899).

El Señor Consejero de Estado ponente, distinguido literato, autor de una Gramática castellana y miembro de la Academia Colombiana, si no estoy equivocado, dice que “según el Diccionario de la Lengua el vocablo *etcétera* significa *y lo demás ó los demás de esta clase, condición, género ó semejantes*.” Sin parar mientes en que el Consejo de Estado cita el Diccionario haciéndole decir lo que no dice, es decir, falseándolo, acepto la definición que el Consejo le atribuye, para probar también con ella que el Consejo de Estado carece de razón. En efecto; existiendo la palabra *etcétera* en la ley; significando ella *y lo demás de esta clase, condición, género ó semejantes*; estimando el Consejo de Estado que el Legislador “ha debido tener en cuenta” las condiciones dispendiosas que la Empresa del Sur ha presentado en su defensa, lo lógico, lo racional era concluir que el contrato de subvención es legal. Y esto es así, porque las condiciones dispendiosas alegadas por la Empresa y reconocidas por el Consejo de Estado, equivalen á las asperezas topográficas y á lo malsano de los climas; y si no equivalen, siempre serían *condiciones del mismo género*; y si no fueren del mismo género, serían á todas luces, por lo menos, *condiciones semejantes* á las enumeradas en la ley, porque su presencia da los resultados de mayor costo, previstos claramente por el Legislador.

Sin embargo, el Honorable Consejo de Estado insiste en creer que la *etcétera* no vale nada y que no debe tenerse en cuenta el costo de las obras subvencionadas para aplicar la subvención.

Insisto en creer que el pensamiento del Legislador es bien claro. La cuantía de la subvención debe ser proporcionada al costo (*dispendio*), de la construcción. Esta puede ser más costosa ó dispendiosa por razón del clima, lo áspero de la topografía, etc.

Es evidente que la palabra *etcétera* comprende aquí las causas no definidas, que pueden hacer que la construcción de un ferrocarril sea en una región más costosa ó dispendiosa que en otra región.

La ley señala como máximo de subvención la cantidad de \$ 10,000 en oro; pero la apreciación del mayor costo ó dispendio queda á juicio del Gobierno que concede la subvención, respetando siempre aquel límite.

No se enumeran todas las causas que puedan ocasionar mayor costo, y por eso se empleó el término *etcétera* que es por su naturaleza indefinido. La ley supone que el Gobierno aprecia en sí mismas y compara entre sí todas esas causas para deducir si un ferrocarril construido en cierta región debe de resultar más costoso que si se construyera en otra región.

Y esta libertad de juicio se le deja como un voto de confianza al Poder Ejecutivo, siempre dentro del límite de los \$ 10,000, fijado como máximo de subvención.

Libre arbitrio que se refiere aun á la apreciación del clima. Un clima *insalubre* puede ser causa de que un ferrocarril sea más costoso que otro, no

por la insalubridad misma sino porque de esa insalubridad pueda resultar dificultad para encontrar operarios, y de aquí la necesidad de pagar más altos jornales, causa de mayor costo en la construcción.

Una región donde ataca la fiebre amarilla á los forasteros se considera insalubre, pero estando los naturales inmunizados contra esa epidemia, resulta que si aquella región es pobladísima, se encontrarán operarios fácilmente, y por consiguiente la construcción de un ferrocarril habrá de ser más barata que en otra región de clima relativamente sano pero despoblada, donde es preciso traer brazos de fuera á mayor costo, ó donde se encuentran brazos, pero la traslación de los materiales implica dificultades enormes, y por lo mismo costo extraordinario.

Lo “áspero de la topografía” se refiere no solamente al terreno donde van á extenderse los rieles sino á la región por donde deben trasladarse; porque, lo repito, todas las causas que enumera y deja de enumerar la ley se refieren á un cálculo que debe hacerse sobre el menor ó mayor costo que demande la construcción por éste ó por aquél motivo ó por muchos motivos á un tiempo.

Regla fundamental de interpretación es la de reconocer que la ley es un “ordenamiento de la razón,” un acto *racional*; y de aquí que deba rechazarse toda interpretación legal que conduzca al *absurdo*.

Debe suponerse que el Legislador tuvo una idea, un pensamiento, y que todo lo que sea contradictorio con esa idea, con ese pensamiento, no estuvo, no pudo estar en la mente del Legislador. El Legislador de 1892 quiso que dentro de cierto límite la subvención á los ferrocarriles se proporcionara al costo de ellos, y no pudo pensar ni decretar que por la palabra *clima*, ó por una etcétera, interpretada por el Diccionario tál ó cuál, de la Academia Española, de Covarrubias, de Terreros, de Roque Barcia ó de cualquiera otro lexicógrafo, hubiera de resultar que un ferrocarril menos costoso tuviera mayor subvención que otro más costoso; porque eso sería *irracional*.

La ley debe interpretarse conforme al espíritu general de la legislación y á la equidad natural, dice el Código Civil; y una disposición de una ley debe aclararse, si fuere oscura, por el contexto de la misma ley. Ahora bien: el artículo 30 y último de la Ley 104 de 1892 está concebido así: “A los términos de esta ley no podrá acogerse ninguno de los contratos ya celebrados para la construcción de ferrocarriles fomentados con fondos nacionales.”

Bien saben todos los que concurrieron á la formación de esa ley, quiénes propusieron ese artículo y cuál es su significación. Se había celebrado anteriormente el contrato del Ferrocarril de Zipaquirá sobre otras bases; se creyó que si los contratistas se acogiesen á la nueva ley, tendrían derecho al máximo de la subvención, por ser esta obra de las *más dispendiosas*, por razones comprendidas en aquella *etcétera*, es decir, por la lejanía de las costas, por lo abrupto de los caminos por donde debieran trasladarse los materiales importados para la obra, y quisieron los autores de ese artículo cerrarles la puerta á los concesionarios del Ferrocarril de Zipaquirá.

Interpretada la ley en el sentido en que la interpreta el Consejo de Estado, no tendría objeto aquel artículo de la misma ley.

“Bien se puede, dice el Código Civil, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir á su intención ó espíritu, claramente manifestados en ella misma, ó en la historia fidedigna de su establecimiento.”

La expresión *etcétera* de que se trata, no es en manera alguna *oscura*; pero si lo fuese, estaría superabundantemente aclarada por la intención ó espíritu de la misma ley, por la historia fidedigna de su establecimiento, por el espíritu general de la legislación y por la equidad natural. Y resumiéndolo todo en una palabra, por la *racionalidad* que forzosamente debe atribuírse al Legislador.

Dice el Honorable Consejo de Estado: "La expresión de la ley 'las regiones más dispendiosas en razón de su clima, lo áspero de su topografía, etc.,' presenta las cosas en conjunto, esto es, unidas por la conjunción *y*, que es la partícula *et* contenida en la palabra *etcétera*. De lo contrario el Legislador habría separado con una disyuntiva los términos, diciendo: 'en razón de su clima ó de lo áspero de su topografía, etc.' La sola presencia de la disyuntiva *o*, habría cambiado el sentido, DE ACUERDO CON LA INTERPRETACIÓN DEL SEÑOR GERENTE; pero la falta de esta partícula no permite darle esta interpretación."

No es exacto, por ningún motivo, que la enumeración de la ley presente las cosas en conjunto, para el efecto de su interpretación. Interpretada así, quedaría sin aplicación, como lo sostuve en mi memorial de 29 de Septiembre, memorial que no ha sido contradicho con razón alguna; y las leyes, como las cláusulas de los contratos, hay que interpretarlas, por mandato legal, de modo que produzcan algún efecto. Por otra parte: la conjunción castellana *y* no figura en la ley; y á este respecto la cita del Consejo de Estado es falsa.

Aun suponiendo que la conjunción *y* existiera, de ahí no podría deducirse que deba interpretarse la Ley 104 exigiendo conjuntamente reunidas todas las condiciones en ella enumeradas, pues el significado de la conjunción copulativa *y* no lo exige, como veremos adelante por su definición; y además, porque la conjunción, si gramaticalmente siempre une oraciones, ó miembros ó vocablos de una oración, á veces significa contrariedad ó separación de sentido. (Véase la palabra *CONJUNCIÓN* en el Diccionario de la Lengua, citado).

El Honorable Consejo de Estado deduce la presencia de la conjunción *y* en la ley, porque su equivalente latino *et* es componente de la palabra *etcétera*. Las raíces latinas sirven para explicar la formación de las palabras castellanas, pero no sirven para fijar en todo caso su actual significación. Lo contrario equivaldría, en cierto modo, á sostener el estancamiento de las lenguas romances, y, por consiguiente, á negarles su desarrollo y perfección. La significación actual de la palabra *etcétera* no lleva envuelta ni implica la presencia de la conjunción *y*, conforme al Diccionario; y la misma Academia Española emplea dicha palabra en oraciones enumerativas en que obliga ó se subentiende claramente la disyuntiva *o*. Al definir, por ejemplo, la *CONJUNCIÓN COPULATIVA*, dice el Diccionario: "La que, como *y*, *que*, etc., junta ó enlaza simplemente una cosa con otra."

Y en cuanto á la disyuntiva *o*, que conforme al Diccionario "denota diferencia, separación, ó alternativa entre dos ó más personas, cosas ó ideas," disyuntiva que echa de menos el Honorable Consejo de Estado, debo decir que en ninguna ley enumerativa ni ordinariamente en ninguna oración gramatical enumerativa figura la dicha disyuntiva, por más que el sentido sea abiertamente de disyunción en cuanto á los términos ó en cuanto á las ideas. Ejemplo: el artículo 64 del Código Civil (reformado), dice: "Se llama fuerza mayor ó caso fortuito el imprevisto á que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc." La disyuntiva *o* no figura, pero se subentiende, tanto porque el sentido común indica que cada uno de los elementos enumerados constituye fuerza mayor, como porque ideológicamente sería difícil exigir conjuntamente reunidos, para caracterizar un caso fortuito, el naufragio, que ocurre en el agua, con el terremoto, que ocurre en la tierra, y sobre esto el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.

El artículo 26 de la Ley 104 de 1892, artículo que el Honorable Consejo de Estado ha debido leer y estudiar, puesto que ocupa lugar preferente en esta discusión, dice: "Para el pago ó arreglo de las garantías de interés, subsidios,

subvenciones ó auxilios de cualquier género que, etc.” En este caso también está subentendida la disyuntiva *ó*, como lo está igualmente en la definición de la palabra *etcétera* que el Honorable Consejo de Estado atribuye al Diccionario de la Lengua Castellana, y que dice *y lo demás ó los demás de esta clase, condición, género ó semejantes.*”

Si pues, en la enumeración de las condiciones dispendiosas hecha en la Ley 104 citada, no figura expresamente la disyuntiva *o*, es porque la correcta redacción no lo permite, pero esta disyuntiva aparece claramente subentendida, como lo está en los ejemplos transcritos. Y para verlo claro, basta solamente suponer que se tratara de un ferrocarril de un túnel de Bogotá á La Unión, población vecina: nadie se atrevería á negar á esa obra el máximun de la subvención, en atención á las asperezas topográficas, por más que, de otro lado, no concurriera la circunstancia de que ese ferrocarril no se construyera en región malsana.

Probado como queda que la disyuntiva *ó* existe, aunque no expresamente, en la enumeración de la ley, el sentido de ella estaría de acuerdo con la interpretación que la Compañía le ha dado, como expresamente lo reconoce el Honorable Consejo. Luego el Honorable Consejo interpretó mal la ley al salir, con esos elementos de juicio, á la ilegalidad del contrato, en vez de salir á su legalidad, como era de rigor.

* * *

Dice el Honorable Consejo de Estado: “Aparece además que el contrato no está ajustado á otras disposiciones de la Ley 104. Esta dispone que la subvención se cobre en bonos amortizables con el diez por ciento del producto bruto de las Aduanas, y el Contrato dice que se cubrirá en documentos de crédito especiales, cosa que es distinta. Una orden de pago puede llamarse documento de crédito. La ley dice que la subvención se entregará en la proporción que corresponda á cada trayecto de veinte kilómetros continuos de carrilera que se dé al servicio público, ó de diez cuando haya ligado dos poblaciones de más de cinco mil habitantes; y el contrato dice que se pagará en la proporción que corresponda á cada trayecto de ferrocarril construído que equivalga á la quinta parte de toda la línea. Llegóse luégo hasta pagar la subvención por cada kilómetro, como se ve por la Resolución de fecha 21 de Enero de 1897, dictada por el entonces Ministro de Hacienda, la cual está publicada en la *Memoria* de dicho Ministerio al Congreso de 1898 (página 168), contrariando así la disposición expresa del inciso 3.º de la letra *J* del artículo 2.º de la Ley citada. Estas diferencias bastarían para estimar que el contrato está fuera de la ley, pero apártase de ella en muchos otros detalles.”

Observo con todo acatamiento:

En primer lugar, es exótica é improcedente la cita que el Honorable Consejo de Estado hace á la condición *J* de la ley, condición que dice solamente: “Si transcurrieren los veinticinco años sin que el Gobierno compre, el concesionario seguirá usufructuando el ferrocarril por otros veinticinco años.” Esta condición carece de incisos, siendo por consiguiente falsa la cita que el Honorable Consejo hace al inciso 3.º (1)

En segundo lugar, para declarar perentoriamente que “el contrato no está ajustado á otras disposiciones de la Ley 104,” y para “estimar que el contrato está fuera de la ley,” el Honorable Consejo de Estado ha debido siquiera leer la ley y leer el contrato. Este dice en su artículo 2.º: “*En virtud de lo dis-*

(1) No puede referirse esta cita al inciso 3.º de la condición *F*, porque entonces sería improcedente también. Ese inciso se refiere á los trayectos *aislados*, es decir, á aquellos que no estén incorporados en la línea principal, formando con ella un trayecto *continuo*.

puesto por el artículo 26 de la Ley 104 arriba citada, el Gobierno se obliga á cubrir la subvención expresada, en documentos de crédito especiales, sin interés, los cuales se entregarán á la Empresa en la proporción que corresponda á cada trayecto de ferrocarril construido que equivalga á la quinta parte de toda la línea, siempre que esté dado al servicio público."

Y el artículo 26 de la Ley 104—citado en el contrato—dice: "Para el pago ó arreglo de las garantías de interés, subsidios, subvenciones ó auxilios de cualquier género que, en virtud de contrato, se comprometa el Gobierno á dar para la construcción de ferrocarriles, podrá el Gobierno emitir y perfeccionar los documentos de crédito que estime convenientes, en la forma, por el tiempo y con las condiciones que hallare más acertadas, según el caso. Estos documentos de crédito podrán afectar la renta de Aduanas ú otra cualquiera de las rentas nacionales."

Me parece inútil entrar á probar que conforme á las autorizaciones conferidas al Poder Ejecutivo en este artículo 26, ha podido aceptar las estipulaciones del artículo 2.º del contrato. Luego para que el Honorable Consejo tenga razón al aseverar que el contrato es contrario á la Ley 104, necesita primero probar que el artículo 26 no es ley, ó que no pertenece á la Ley 104, ó que su existencia es tan precaria como la del inciso 3.º de la condición J, que con tanta precisión cita el Honorable Consejo contra la Compañía del Ferrocarril, pero que NO EXISTE.

Y en tercer lugar, es asimismo falsa la cita que hace el Honorable Consejo á la Resolución de 21 de Enero de 1897, publicada en la Memoria de Hacienda al Congreso de 1898 (página 168). La inserto aquí *in integrum* para que el señor Ministro vea que por ella no se fue "hasta pagar la subvención por cada kilómetro," como lo asevera el Honorable Consejo de Estado:

"Ministerio de Hacienda—Bogotá, Enero 21 de 1897.

"Visto el memorial del Gerente de la Compañía del Ferrocarril del Sur, elevado á este Despacho con fecha 18 de Noviembre próximo pasado, en que solicita que el Supremo Gobierno disponga el pago de la subvención concedida á la Empresa, por trayectos menores de los estipulados en el contrato de 6 de Julio de 1895, y

CONSIDERANDO:

"1º Que la Empresa del Ferrocarril del Sur no ha podido entregar la quinta parte de la línea férrea por ella contratada (3,126 metros), debido á fuerza mayor que ha comprobado, proveniente de no haber podido adquirir las zonas de terreno necesarias, por pertenecer á menores y requerir su enagenación tramitación judicial que aún no ha podido terminarse por causas ajenas al concesionario;

"2º Que la Empresa ha comprobado con la certificación de los ingenieros civiles Sres. Abelardo Ramos y Francisco Peña R., tener el material fijo indispensable para construir un trayecto mayor de la quinta parte de la línea que está obligada á entregar;

"3º Que la Empresa igualmente ha comprobado con la exhibición de las facturas originales, tener los elementos á que se refiere la condición M del artículo 2º del contrato de 7 de Noviembre de 1892, aprobado por la ordenanza de la Asamblea de Cundinamarca número 18 de 1893.

"4º Que del informe rendido á este Despacho con fecha 12 del presente, por los Sres. Alberto Borda Tanco, Director de Obras Públicas, y Zoilo E. Cuéllar, Ingeniero Municipal de Bogotá, nombrados para examinar la línea, aparece que la Empresa del Ferrocarril ha construido un trayecto conforme á las estipulaciones técnicas a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, r, l, n, o y q del respectivo contrato, trayecto que mide dos mil trescientos noventa y dos metros cuarenta y tres centímetros (2,392 m. 43 cms.), lo que constituye casi las cuatro quintas partes de la extensión que ha debido entregarse;

"5º Que del mencionado informe aparece que el trayecto construido está listo para entregarse al servicio público, de acuerdo con la condición g del artículo 2º de la Ley 104 de 1892 'sobre ferrocarriles;' y

“6° Que conforme al artículo 26 de la citada Ley 104, tiene el Gobierno la facultad de emitir y perfeccionar en la forma y tiempo que creyere más acertados, los documentos de crédito afectados al pago de subvenciones concedidas en virtud de contrato,

“ SE RESUELVE :

“ Accédese á lo solicitado por el Sr. Gerente de la Compañía del Ferrocarril del Sur. En consecuencia, expídanse los documentos de crédito correspondientes á la extensión construída, á que la Empresa tiene derecho conforme al artículo 2° del contrato de 6 de Julio de 1895.

“ El Ministro, MANUEL ESGUERRA ”

*
* * *

Por lo demás, el Honorable Consejo de Estado, á cuyo estudio había sometido el Gobierno una Resolución contra la cual la Compañía reclamaba entre otras cosas, *por denegación de justicia*, guardó sepulcral silencio sobre los argumentos siguientes, formulados por la Compañía, que dejó en todo su vigor, confirmándolos :

1.° El Gobierno, que es parte contratante, no puede por sí y ante sí declarar la ilegalidad de un contrato celebrado por él, mediante la aplicación de leyes que él mismo interpretó ;

2.° No hay interpretación que prime sobre la interpretación dada por el Gobierno á una ley administrativa, á virtud de la potestad reglamentaria que ejerce por autorización constitucional ; no siendo, por otra parte, el caso de alegar aclaraciones del Legislador ó decisiones judiciales contra esa interpretación ;

3.° El Poder Ejecutivo cumplió con lo preceptuado en la Constitución y en las leyes al dar cuenta de los contratos al Congreso de 1896 ;

4.° La Cámara de Representantes avocó el estudio de la cuestión en varias Legislaturas, sin que dijera nada sobre la ilegalidad del contrato, y antes bien, procediendo sobre el supuesto de su legalidad ;

5.° La Resolución dictada por el Gobierno en 23 de Septiembre último y consultada al Consejo de Estado, implica denegación de justicia ;

6.° El cumplimiento no interrumpido del contrato por más de ocho años y el hecho de que ningún Ministro anterior lo haya considerado ilegal, como lo reconoce el mismo Ministro de Hacienda, Dr. Ferreira, son circunstancias de la mayor excepción al tratarse de la validez del contrato ; y

7.° Ha caducado el derecho de las partes contratantes á pedir la rescisión del contrato ; y no es el caso de alegar nulidad absoluta.

Tan sólo se limitó el Honorable Consejo de Estado á transcribir el inciso 14 del artículo 76 de la Constitución, que dice : “ Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones.....
14. Aprobar ó desaprobar los contratos ó convenios que celebre el Presidente de la República con particulares, compañías ó entidades políticas, si no hubieren sido previamente autorizados, ó si no se hubieren llenado en ellos las formalidades prescritas por el Congreso, ó si algunas estipulaciones que contengan no estuvieren ajustadas á la respectiva ley de autorizaciones.”

Yo arguyo contra la eficacia de la cita constitucional, lo siguiente :

No es el caso de considerar como no autorizado previamente el contrato, puesto que al momento de su celebración estaba, como está hoy, vigente la Ley 104 de 1892.

No es el caso de considerar que en el contrato no se hayan llenado las formalidades prescritas por el Congreso, puesto que todas las estipulaciones están calcadas en artículos terminantes de las leyes pertinentes.

Y no es el caso de que alguna estipulación contractual no esté ajustada á la ley de autorizaciones. En primer lugar, en la interpretación de la ley administrativa, priva el criterio del Gobierno, y el Gobierno suscribió el artículo 13 del contrato, que dice: "El presente contrato sólo requiere para su validez la aprobación del Excmo. Sr. Vicepresidente, encargado del Poder Ejecutivo," lo que aleja hasta la duda de que se creyera necesaria la intervención del Congreso. En segundo lugar, porque aun siendo necesaria la intervención del Legislador, el Gobierno no puede imponerla ni decretarla, porque es parte contratante, y los contratos bilaterales no se modifican por la voluntad de una sola de las partes.

El Honorable Consejo de Estado cree que el contrato es ilegal. Hay que tener presente que esa no es una decisión que tenga fuerza obligatoria capaz de modificar una situación de derecho ya creada; hay que ver que contra la opinión del Consejo milita la tradición de haberse considerado el contrato legal; milita su cumplimiento, y milita la imposibilidad en que el Gobierno está, legal y moralmente hablando, para dar hoy por negro lo que ayer aceptó por blanco en una convención bilateral.

De aquí que, á falta de decisión judicial en litigio contradictorio, no haya autoridad que pueda obligar la presentación del contrato á la sanción legislativa. Aun una aclaración del Legislador sería ineficaz, pues las leyes no tienen efecto retroactivo.



Con el presente, ya largo memorial, contesto el oficio de Su Señoría, número 311, de 5 del corriente, en el cual Su Señoría insiste en mantener la Resolución contra la cual se querelló la Empresa de mi cargo. Protestando, como protesto, con toda la solemnidad que el caso requiere, contra la violación del contrato por parte del Gobierno; declarando que la Empresa niega que sea necesaria la aprobación del Cuerpo Legislativo al mencionado contrato para su estricta validez, doy por mi parte terminada la discusión, en la seguridad de que la Corte Suprema de Justicia dirá la última palabra. Hago constar, sí, que apelo á los Tribunales por no haber hallado en el Gobierno ni en el Consejo de Estado la debida imparcialidad.

Bogotá, Noviembre 12 de 1903.

El Gerente del Ferrocarril del Sur,

ENRIQUE MORALES R.