

LA CONSTITUCIÓN DE MÉXICO EN EL DEBATE LEGISLATIVO DE 1927 SOBRE EL PETRÓLEO EN ARGENTINA

Claudia G. SOMOVILLA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La Constitución de México en el debate legislativo de 1927 sobre el petróleo en Argentina*. III. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El constitucionalismo es un movimiento histórico-político que se basa en una doctrina caracterizada por cierta finalidad, por determinados principios (o medios genéricos) y por técnicas jurídicas. La expresión “constitucionalismo” deriva de la palabra *constitutio*, vocablo de origen latino que tiene diversos significados, siendo sólo uno de esos significados de utilidad para determinar el concepto de constitucionalismo. Se refiere a un tipo especial de Constitución jurídica —caracterizado por su contenido—, definida en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; su modelo se encuentra en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. Le distingue —a esta Constitución del constitucionalismo— su función limitadora del poder, garantizadora de los derechos fundamentales de la persona humana.¹

Durante el siglo XIX y hasta comienzos de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), el desarrollo del constitucionalismo fue cada vez mayor —afirma López—. En el proceso de su despliegue, encontramos el llamado “constitucionalismo social”, que se caracterizó por agregar a los clásicos derechos individuales —tanto civiles como políticos— los derechos sociales,

* Abogada; mediadora; profesora en ciencias jurídicas; profesora de práctica forense en la Universidad del Salvador; directora de la Escuela de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos “Prudentia”.

¹ López, Mario Justo, *Manual de derecho político*, Buenos Aires, Kapeluz, 1973, pp. 371 y 372.

al limitar el derecho de propiedad, reglamentándolo en su “función social”. Entre las Constituciones del periodo de interguerra que recibieron el influjo del “constitucionalismo social” mencionado se encuentra la Constitución de México de 1917.² Así, una nueva forma de constitucionalismo que fue calificado como “social” adquirió auge en la primera posguerra del siglo XX.³

El constitucionalismo social se maneja con una pluralidad de lineamientos, que, sin pretender agotar taxativamente, se pueden clasificar —según Bidart Campos— en: a) inclusión en las Constituciones formales de una declaración de derechos “sociales” y “económicos”, y b) regulaciones en torno a la llamada “cuestión social”, que se refiere a la situación del hombre en función del trabajo, y a las relaciones entre capital y trabajo, clases sociales y factores de producción, empleadores y trabajadores, sindicato y Estado.⁴

La historia del petróleo en la Argentina se inicia con el descubrimiento del primer yacimiento del hidrocarburo el 13 de diciembre de 1907, en el entonces pueblo de Comodoro Rivadavia, provincia de Chubut. Mario F. Valls afirma que dicho descubrimiento dio lugar a una explotación con modalidades diferentes en la minería propiamente dicha,⁵ de allí que cada presidencia en Argentina tuviera su política en materia de hidrocarburos.

La creciente importancia del petróleo —como consecuencia de la expansión del parque automotor y su uso como combustible en el sector industrial— lo convirtieron en causa de debates, lo cual se fue acrecentando a medida que se descubrían nuevos yacimientos y se intensificaba su extracción.⁶

En 1916, con el triunfo de la Unión Cívica Radical —primer partido político orgánico nacional nacido desde la oposición—, llega a la presidencia Hipólito Yrigoyen, uno de los líderes más notables y originales de la historia política argentina.⁷

Al tiempo de iniciarse la primera presidencia radical —señalan distintos autores— el positivismo se encontraba aún cumpliendo un destacado papel

² *Ibidem*, pp. 375 y 376. Otras Constituciones que menciona el autor argentino que recibieron el influjo del “constitucionalismo social” son la alemana de Weimar de 1919, la de Finlandia de 1919, las de Austria de 1920, la de Checoslovaquia de 1920, la de Yugoslavia de 1921, la de Polonia de 1921 y la de España republicana de 1931.

³ Bidart Campos, Germán, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, t. I: *El derecho constitucional de la libertad*, Buenos Aires, Ediar, 1988, p. 391.

⁴ *Ibidem*, p. 392.

⁵ Valls, Mario F., *Código de Minería de la República Argentina*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1987, p. 21.

⁶ Rapoport, Mario, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Macchi, 2000, p. 146.

⁷ Floria, Carlos Alberto y García Belsunce, César Augusto, *Historia de los argentinos*, Buenos Aires, Larousse, 1992, p. 812.

en el escenario jurídico; también el eclecticismo cumplía un rol destacado, y resulta necesario tener presente la influencia del krausismo —en particular en Hipólito Yrigoyen—.

Algunos historiadores destacan las diferentes personalidades y formación entre Yrigoyen y su sucesor —también radical— Marcelo Torcuato de Alvear —se pasa del particularismo populista al aristocratismo popular—. Cabe tener presente que fueron distintas las circunstancias, las influencias del contorno y sus percepciones, las que les llevaron a responder de modo diverso —con frecuencia— a situaciones del proceso político.⁸

Fueron tiempos de encuentros y desencuentros ideológicos en Argentina las primeras décadas del siglo XX —afirma Juan Fernando Segovia—. Se trata de un tiempo en el que la definición del Estado constitucional moderno como Estado de derecho planteó numerosas dificultades, de lo cual dan cuenta nuestros juristas, donde el Estado adquirió un rol protagónico cada vez más importante en el paso del Estado constitucional del liberalismo al Estado del constitucionalismo social. Fue una poca de incertidumbre y de desconcierto, marco en el cual se comprende que nuestros juristas tomaran entonces la Constitución vigente como algo más que una norma suprema y la consideraran un punto de referencia obligado que condensaba el diseño del Estado liberal, que algunos apoyaban y otros repudiaban. Asimismo, y como consecuencia de las grandes guerras mundiales, comenzaba un proceso de internacionalización de ciertas ramas del derecho y de formación de algunas estructuras supraestatales.⁹

No se puede desconocer que el petróleo generó cambios en la economía, en la seguridad y en la política interna e internacional, lo cual se vio reflejado en la prensa. En un artículo periodístico de época —1927— se lee:

...la evolución industrial de estos últimos años ha convertido el petróleo en un elemento primordial para la economía y la defensa de las naciones. Lo menos que puede hacer cada una de éstas, dentro de su territorio y en ejercicio de su soberanía, es reservarse el control de los yacimientos para evitar que pasen a manos extrañas.¹⁰

En concordancia con lo destacado en la cita periodística precedente, cabe detenernos en las conclusiones arribadas por estudiosos de la historia

⁸ *Ibidem*, pp. 812 y ss.

⁹ Segovia, Juan Fernando, “El derecho ante el Estado y la comunidad internacional”, en Tau Anzoátegui, Víctor (coord.), *Antología de pensamiento jurídico argentino (1901-1945)*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2007, pp. 399-405.

¹⁰ *La Prensa*, 22 de julio de 1927.

económica social, en cuanto a que la sociedad económica nacional de aquel entonces —primer periodo radical— no mostró una actividad industrialista. Un párrafo especial merece el estudio de Di Tella y Zymelman sobre las etapas del desarrollo económico argentino —citado por Floria y García Belsunce—,¹¹ quienes llaman a dicho periodo —que se extiende hasta 1933— “la gran demora”, luego de haberse creado condiciones para el “despegue” industrial de Argentina. Se lee en dicho trabajo que la Primera Guerra Mundial puso fin a la euforia económica del periodo de preacondicionamiento. Entonces, el comercio exterior quedó dislocado, creándose una escasez de productos básicos sin los cuales la economía no podía funcionar “normalmente”, lo que produjo una crisis estructural. Sin perjuicio de ello, existían en el país esperanzas de que se volvería a la situación económica anterior a los tiempos de la guerra; sin embargo, la aparente prosperidad ocultaba dificultades subyacentes. La llamada “gran demora” —periodo que abarca de 1914 a 1933— se caracterizó por una contracción de la tasa de crecimiento de la inversión, particularmente de la inversión extranjera, y por un freno en el crecimiento relativo entre la agricultura y la industria.

Hacia 1916, la cuestión del petróleo era alcanzada por las normas del Código de Minería de la Nación Argentina —sancionado el 25 de noviembre de 1886—, que definía la aplicación del régimen de la nación o de las provincias de los yacimientos de hidrocarburos.

El presidente Hipólito Yrigoyen fundó Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), y se designó para la conducción de la misma al ingeniero general Enrique Mosconi (1922-1932).

En la doctrina se evidencia un trato respetuoso por la personalidad y profesionalidad de Mosconi.¹² Tal es el caso de Juan Archibaldo Lanús, quien escribió en su obra *Aquel apogeo. Política internacional argentina 1910-1939*, en el capítulo “Argentina y los Estados Unidos. La discordancia”, un punto sobre “Comunicaciones y petróleo”. Ahí se refiere a la diplomacia

¹¹ Floria, Carlos Alberto y García Belsunce, César Augusto, *op. cit.*, p. 830. Se cita en la nota 22 el trabajo de Di Tella, Guido y Zymelman, Manuel, “Etapas del desarrollo económico argentino”, en Di Tella, Torcuato S. *et al.*, *Argentina, sociedad de masas*, Buenos Aires, Eudeba, 1971, pp. 177-195.

¹² Un trabajo de interés es *La diplomacia del petróleo (1916-1930)* de Carlos A. Mayo, Osvaldo Andino y Fernando García Molina, que reconstruye la reacción diplomática de Estados Unidos a las decisiones de los gobiernos de las presidencias de Yrigoyen y Alvear. Dicho trabajo informa basarse en documentos del Departamento de Estado norteamericano —depositados en los National Archives de Washington y reproducidos hasta 1929 en series microfilmadas—. También se analizan la relación entre Mosconi y la Standard Oil, la estrategia de las compañías petroleras inglesas, y las posiciones de representantes argentinos de intereses extranjeros.

y al general Mosconi, y se advierte que para la diplomacia de los grandes países, los negocios privados forman parte del interés nacional, además de que la diplomacia de los negocios no fue para Washington una excepción, sino una constante de su política exterior. Desde 1926, el general Enrique Mosconi —como director general de YPF— fue el blanco preferido de las críticas de muchas empresas norteamericanas hacia la política argentina. Se lee allí que, según un alto ejecutivo de la Standard Oil Company of New Jersey, el general había dicho lo siguiente en la ciudad de México con respecto a esa empresa: “Donde quiera que esta compañía logre una posición firme, viene no solo a ser un gobierno dentro de un gobierno, sino un gobierno sobre un gobierno...”.

El general Enrique Mosconi fue una de las grandes personalidades de la Argentina, no sólo por su talento profesional, sino por poseer una virtud esencial en la política, que es la honestidad.

Durante la segunda presidencia radical de Marcelo Torcuato de Alvear (1922-1928) tuvo lugar un amplio y extenso debate sobre el régimen jurídico y administrativo del petróleo. Allí fue el debate donde la Constitución de México estuvo presente (julio de 1927).

II. LA CONSTITUCIÓN DE MÉXICO EN EL DEBATE LEGISLATIVO DE 1927 SOBRE EL PETRÓLEO EN ARGENTINA

Con el arribo al poder de Hipólito Yrigoyen, llegaba al gobierno la Unión Cívica Radical, un partido político de estructura y con programa nacionales —como antes ya se señalara—. Fue el radicalismo el primer movimiento político argentino que presentó una solución para el país desde una problemática esencialmente nacional y con un criterio nacional.¹³

En este sentido, Tagle Achával afirma que con la llegada del radicalismo al poder adquirió plena vigencia la Constitución en cuanto a la democracia representativa, desplazando del poder a las fuerzas minoritarias, que preconizaban el fraude electoral. Debía cambiarse, entonces, la clásica interpretación de la Constitución, que adjudicaba a ésta la intención de construir un tipo de Estado indiferente a todo conflicto derivado de la lucha social —teniendo en claro que aquella primera interpretación había sido correcta, cuando esas tensiones sociales no se habían manifestado—.

En 1916, el radicalismo había sido llevado al gobierno en pos de una reivindicación, la cual le obligaba a intervenir en aquellos conflictos deriva-

¹³ Tagle Achával, Carlos, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1978, t. II, p. 336.

dos de las relaciones de trabajo, aun los producidos en el ámbito privado, y que por su magnitud o por su injusticia hacían de esos problemas privados un problema nacional. Esta interpretación de la Constitución se advierte en leyes y actos de gobierno, entre los cuales encontramos el Proyecto de nacionalización del petróleo, que el Senado de la Nación se negara aprobar.¹⁴

En 1918 se discutió en el Congreso el asunto de la federalización de las minas. Fueron prestigiosos oradores quienes participaron del debate. Entre ellos se encontraban Carlos F. Melo, autor del proyecto, conjuntamente con Rodolfo Moreno y Antonio de Tomaso —miembro informante de la Comisión—, y, asimismo, sostenedor eficaz y entusiasta de la reforma propuesta. Otro fue Sánchez Sorondo, quien era profesor de la materia en la Universidad de Buenos Aires. También se contaba con la presencia de Arancibia Rodríguez —luego gobernador de la provincia de San Luis—, quien se mostró conocedor de la materia a través de argumentos eficaces. Los tres primeros mencionados sostuvieron la idea de la federalización; los segundos, en cambio, la combatieron.

Ese debate fue apreciado como memorable años más tarde por otros legisladores debido a la doctrina esbozada y a los conceptos profundos y meditados, donde supieron sus actores prescindir de ideas políticas y tendencias, y fueron capaces de centrarse en puntos de vista y doctrina.

Durante la presidencia de Marcelo Torcuato de Alvear (12 de octubre de 1922-12 de octubre de 1928) tuvo lugar un extenso y rico debate en el Congreso de la nación sobre el régimen jurídico del petróleo y sobre el régimen administrativo de su explotación, en donde sostuvieron los representantes del partido radical los principios de que las minas de petróleo son bienes privados de la nación, y que el Estado nacional explotará para sí —directa y exclusivamente— las minas de petróleo, que constituyen sus bienes privados.

Fue en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación, en la sesión del 28 de julio de 1927,¹⁵ cuando la Constitución de México fue mencionada, citada y valorada.

Las referencias a la Constitución de México de 1917 y a la normativa en materia de petróleo resultan recurrentes. Su presencia puede observarse de dos maneras:

- 1) Nota de la Unión Latino Americana que refiere al asunto del petróleo.
- 2) Referencias del diputado de la Nación, Julio César Raffó de la Reta, a la Constitución de México y a la normativa mexicana sobre petróleo.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 338 y 339.

¹⁵ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación*, Reunión núm. 23, 28 de julio de 1927.

Posteriormente nos detendremos a considerar estas dos instancias en las que la Constitución de México estuvo en el debate sobre el petróleo en Argentina el 28 de julio de 1927.

1. *Nota de la Unión Latino Americana*

En dicha oportunidad, la Cámara de Diputados sesionó en mayoría y se hizo lugar —luego de varias objeciones, a pedido de ser insertada/publicada en el *Diario de Sesiones* directamente— a la lectura de una nota de la Unión Latino Americana que refiere al asunto del petróleo.

A instancia del diputado Ricardo Belisle —por la provincia de Córdoba, perteneciente al Partido Socialista— fue que se logró el asentimiento para su lectura en el recinto.

La nota de la Unión Latino Americana, del 27 de julio de 1927, en Buenos Aires, estaba dirigida al presidente de la Cámara de Diputados de la Nación; fue firmada por Alfredo L. Palacios (presidente), C. Sánchez Via-monte (vicepresidente) y F. Márquez (secretario general).

En la misma se arrogan —quienes suscribieron— ejercer el derecho de petición que la Constitución de la Nación argentina acuerda, y, en tal sentido, solicitan que se sancione la nacionalización del petróleo y su explotación por el Estado. Ellos destacan que es, sin duda, el asunto del petróleo es el de más trascendencia e incalculable importancia, de los que en consideración tiene en ese entonces el cuerpo legislativo, y que tal vez pasaría mucho tiempo sin que sea solicitada su atención por otro tema que le supere en importancia.

Se afirma en la nota, que Estados Unidos e Inglaterra extienden por todos los continentes su acción imperialista procurando la captación de riquezas petrolíferas, que sus territorios ya no pueden dar; además, Estados Unidos, siendo un país productor, ha pasado por la virtud de su consumo —que califican de exhaustivo—, de su condición privilegiada, a una situación precaria y cada vez más apremiante de importador.

En este sentido, se detiene la Unión Latino Americana en el caso de México, y establece lo siguiente:

Es sintomático, a este respecto, el caso de Méjico, vecino de los Estados Unidos y, como tal, sujeto más directamente que los otros países de América a la presión... aplacar los apetitos del poderoso vecino que necesita sus minas de petróleo. Para detener el avance, Méjico dicta en 1917, la reforma de su Constitución, cuyo artículo 27 constituye la más sólida valla a los

inescrupulosos manejos de Wall Street. En contra de tan legítima medida sean empleado los medios más reprobables: desde el subvencionamiento de los revolucionarios, hasta la negativa de reconocer a un gobierno legítimo y efectivo... Los gobernantes del Méjico nuevo, que señala el rumbo futuro de Latino América, han sabido demostrar con su entereza que los vilipendiados “extremistas” son capaces de realizar la más comprensiva y eficaz acción nacionalista.

Pero si es la proximidad lo que podría perder a Méjico, no es la lejanía lo que nos puede salvar. Mosúl está tan lejos de Londres o de Nueva York, como Comodoro Rivadavia y, no obstante, hasta Mosul han llegado los mismos intereses que conspiraron en Tampica.

En efecto, se denuncia en la nota, que el país es objeto de maniobras envolventes y absorbentes —si bien cautelosas— que tienen por fin la pérdida nacional de sus mayores riquezas; que el petróleo es hoy el nervio vital de la economía de las naciones; que por sobre los intereses locales, por encima de las suspicacias extremas —que con frecuencia son signos de debilidad—, debe levantarse y reafirmarse de manera vigorosa la soberanía irrenunciable de la nación.

Igualmente, se afirma que la necesidad de dar elasticidad a la norma jurídica, dando lugar a una reforma, se vuelve ostensible, porque los cuerpos de doctrina, los códigos, no pueden permanecer estáticos, pues la realidad social es dinámica, evoluciona. No cabe, entonces, un divorcio entre la ley y la vida, entre el código y la sociedad.

Al finalizar la nota se esboza el motivo que les impulsa, entendiendo interpretar en su petitorio la voluntad del pueblo y satisfacer las exigencias del interés nacional. Ellos manifiestan cumplir con uno de los propósitos fundamentales para cuya realización fue constituida la Unión Latino Americana. En su programa básico figura expresamente la nacionalización de las fuentes de riqueza, por considerar que es uno de los medios más eficaces para asegurar la independencia económica en las jóvenes repúblicas latinoamericanas frente al capital extranjero, particularmente ante la gran amenaza que significan los imperialismos invasores.

Completada la lectura de la nota en cuestión, se pone a consideración de la Cámara el Proyecto de Ley orgánica de los yacimientos petrolíferos de la Nación, del exdiputado Rodolfo Moreno, reproducido por el diputado Enrique Dickmann, del Partido Socialista.¹⁶

¹⁶ *Ibidem*, pp. 209-211.

2. *Referencias del diputado de la nación, Julio César Raffo de la Reta, a la Constitución de México y a la normativa mexicana sobre petróleo*

En las intervenciones de legisladores nacionales representantes de distintas provincias y pertenecientes a distintos partidos políticos, encontramos referencia a la Constitución de México y a la normativa mexicana sobre petróleo.

Merece una consideración especial el extenso pero argumentado discurso del diputado Julio César Raffo de la Reta¹⁷ —por la provincia de Mendoza, perteneciente al Partido Liberal de Mendoza—, quien al intervenir en el recinto lo hace en relación con la fijación transitoria de las regalías que deberán pagarse contemplando la calidad de los petróleos —según sean más o menos ricos en subproductos livianos, lo cual determina su valor comercial— y las distancias y facilidades del transporte. El diputado Raffo de la Reta señala que se trata de un asunto técnico, que la Comisión lo tomó esencialmente del proyecto del ministro Le Breton, proyecto en el que se contemplaron las regalías que pagan en general las empresas explotadoras en los países cuya legislación se reputa como la más adelantada. Sostiene el diputado por Mendoza que en ninguno de los países productores de petróleo del mundo se pagan regalías inferiores —exceptuándose a México—, que resultan equiparables a las propuestas. Este diputado cita de México la Ley del 26 de diciembre de 1925 y su decreto reglamentario del 30 de marzo de 1926, su artículo 64.¹⁸

El diputado Raffo de la Reta destaca la importancia de las revistas de legislación del petróleo de las naciones más avanzadas para el estudio del tema que les ocupa; además, reconoce que no estamos a la altura de Estados Unidos ni de México ni de Francia ni del Perú ni de Bolivia, sino que más bien nuestra legislación se parece más a la de Haití, Santo Domingo y El Salvador. A su vez, este diputado considera que antes de entrar a fundar el proyecto en lo que se refiere a la federalización de las minas —cuestión que constituye la piedra angular del asunto—, será menester hacer esa pequeña revista de la legislación extranjera sobre este particular, a fin de que nos sirva como punto de comparación en el juicio que hemos de pronunciar y que ilustrará este debate; en este sentido, señaló: “...con el prestigio de esa

¹⁷ *Ibidem*, pp. 222-243.

¹⁸ Se lee en el discurso del diputado Raffo de la Reta: “Méjico – Ley del 26 de Diciembre de 1925 y su decreto reglamentario del 30 de Marzo de 1926. Artículo 64 – Hasta 50 mts3, el 5 por ciento; hasta 100 mts3, el 10%; más de 100 mts3, el 15%, y 100 pesos por pozos que se perfore en concepto de inspección”. *Ibidem*, p. 231.

experiencia que en muchos casos, como el de Méjico, es vida dolorosamente vivida”.¹⁹

Raffo de la Reta confiesa sobre sus citas “un poco cansadoras”, porque quiere que los colegas diputados noten que los norteamericanos, para la solución de su problema (disminución de petróleo) —coincidente esta teoría con los fundamentos del petitorio de la Unión Latino Americana estudiado en el punto anterior—, realizan la búsqueda y la obtención de yacimientos petrolíferos en el extranjero, y afirma que las propias autoridades americanas incitan a las compañías a que los busquen dentro de América Latina.²⁰

El diputado Raffo de la Reta recuerda la gran audiencia pública del 27 de mayo de 1926 de la Comisión Federal de la Conservación del Petróleo, a la cual concurrieron los cuatro ministros de Estado que la integraban, el consejero general, el director general del Geological Survey, el general en jefe del Departamento de Guerra, el contraalmirante jefe del Departamento de Marina y el jefe del Departamento de Comercio; asimismo, asistieron delegados de universidades, de institutos y de grandes industrias del petróleo. El problema a estudiar estaba planteado en los siguientes términos: ¿existe peligro de la disminución del petróleo en los Estados Unidos?, ¿cuál sería la forma de propender a su conservación?, entre otras preguntas. La Comisión había —afirma el legislador argentino— obtenido una amplia información oficial y particular, casi toda coincidente en el sentido de que el petróleo disminuía visiblemente, que el consumo aumentaba constantemente y que Estados Unidos agotaba sus reservas en un 6% anual. Hace notar el diputado por Mendoza cómo defienden los norteamericanos su petróleo, mientras que, según señala, “acá nos enredamos en teorías y doctrinas”.²¹

La Comisión expidió su informe preliminar junto con una nota, en donde dice que debe existir una preocupación natural sobre su futuro abastecimiento de petróleo, porque de él dependen manifiestamente gran parte de su vida industrial, la defensa nacional y la seguridad. Además, la Comisión norteamericana agrega que los campos petrolíferos de México y de América del Sur son de gran rendimiento, y en los que aún no hay perforaciones, los estudios geológicos han dado resultados promisorios. De igual forma, resulta de importancia esencial que sus compañías adquieran y exploten intensamente sus yacimientos, y que no sean ellos sólo considerados como una fuente futura de aprovisionamiento, sino que también es necesario que su contralor esté en manos de ciudadanos norteamericanos.

¹⁹ *Ibidem*, p. 234.

²⁰ *Ibidem*, p. 238.

²¹ *Ibidem*, pp. 238 y 239.

El legislador por Mendoza reitera la necesidad de que esta situación actual del problema petrolífero americano, que ha ocupado la atención de la Cámara —en un tiempo mayor al debido, según reconoce—, se debía a que de esos antecedentes surgen “profundas enseñanzas y oportunas reflexiones”.

Igualmente, el diputado Raffo de la Reta afirma que ninguna nación ha sufrido más que México como consecuencia de las combinaciones político-mineras, sobre todo por las políticas de petróleo, producidas —afirma— por los capitales norteamericanos, siendo ellas combinaciones en las cuales pocas veces se han contemplado los intereses del país, y por causa de ellas, o bien por su medio y para el logro de sus aspiraciones, se produjeron revoluciones, e incluso se llegó a ensangrentar con guerras civiles su territorio.

El mendocino cita a Carlos F. Melo, cuando en el mismo recinto en su discurso señalaba que, bajo la proscripción Sylla, así como se podía decir que inmueble de valor era el que había perdido a un romano ilustre, se podría también preguntar “qué mina de importancia había motivado una revolución en Méjico”. Continuando con Melo —agrega—, las minas de Tampico le llevaron desde afuera la guerra civil; las de Veracruz determinaron situaciones internacionales muy graves, y es así que apenas ha podido organizarse y constituirse el nuevo México, consignado en un artículo de su Constitución, norma fundamental por la cual sólo los mexicanos por nacimiento o por naturaleza y los ciudadanos mexicanos tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, las aguas y sus accesorios, o bien para obtener concesiones de minas, aguas y combustibles en la República mexicana, y se prohíbe en la misma norma que, dentro de una faja de cien kilómetros a lo largo de la frontera y a 50 de las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio de las tierras y de las aguas.²²

Raffo de la Reta consideró que cuando se discutiera la parte constitucional del tema del petróleo, se debería referir a la evolución que en la materia sufrió México —evolución de la que, entendía, todos los diputados estaban informados—. Es allí donde el concepto del dominio de las minas sufrió una variación: primero, las minas eran del Estado federal; después, éstos pasaron a ser propiedad de los propietarios del suelo, y, finalmente, dichas minas pasan a ser del poder federal. El diputado por Mendoza dijo que en México el federalismo había sido tan absoluto que cada estado se da su legislación de fondo, con independencia de los demás. Sólo por excepción y como producto de sus dolorosas experiencias, es el gobierno central el que dicta la ley general de minas.

²² *Ibidem*, pp. 239 y 240.

El legislador mendocino continúa diciendo que, una vez iniciada la reforma de la legislación mexicana, es allí donde da comienzo el trabajo de las compañías interesadas. Así pues, tuvo lugar una gran discusión, en la que intervinieron los principales hombres de México, y se discutió ampliamente en el Constituyente. Raffo de la Reta menciona al general Aguilar —gobernador de Veracruz—, quien presentó un proyecto; por ello, se nombró una comisión técnica, la cual presentó en abril de 1916 su dictamen. En este sentido, el diputado mendocino refiere a la revista del petróleo *The Petroleum Review*, que publicara una serie de artículos titulados “Rudo golpe a la industria petrolera mejicana”; además, durante los meses de enero a mayo de 1917 —en los cuales se sancionó la reforma— existen nutridos antecedentes de la polémica producida.²³

Abogados prestigiosos de México, así como de Argentina —continúa diciendo el diputado—, defendieron a las compañías. Y sostenían que al hacerlo se defendía también al país de la ruina que la reforma legal produciría. En ese momento, el legislador argentino afirma tener consigo la relación de las conferencias pronunciadas y de los artículos periodísticos publicados con dicho motivo y en contra de la reforma, los cuales, según señala, guardan analogía con los argumentos y las teorizaciones presentadas en contra del despacho en cuestión.²⁴

Raffo de la Reta señala que todo el asunto mexicano estribaba en que eran dueños de las minas los propietarios del suelo; a su vez, dijo que esos propietarios no pagaban ningún derecho de regalía, puesto que habían comprado el terreno, y, por lo tanto, eran los dueños de esas minas. Entonces, producida la reforma, al acordarse la propiedad de las minas al Estado federal, éste obligaba a los que ya habían tenido, a solicitar nuevas concesiones. Así, cada compañía solicitaba las pertenencias que ya tenían, y el gobierno se las acordaba; pero las nuevas concesiones estaban sujetas al pago de una regalía.

Trae a colación el legislador la revista *The Petroleum Review*, donde se defendía a las compañías, y lee que no debe estrangularse con impuestos a esta industria, impuestos que —por más que sean un medio fácil para enriquecer al tesoro federal—, sin duda, tenderán a disminuir la importancia internacional de la industria y a hacer que la nación se vea privada del impulso de la empresa por parte del capitalista extranjero. Asimismo, la publicación

²³ *Ibidem*, p. 241. Raffo de la Reta señaló: “Por todas partes se aseguraba que era el derrumbe de esa riqueza; que las compañías levantarían sus campamentos y abandonarían su explotación; que la ruina reemplazaría al movimiento comercial febril que en una buena parte del territorio mejicano producía la industria del petróleo”.

²⁴ *Ibidem*, pp. 241 y 242.

aseguraba —decía el legislador— que con dicho golpe la industria mexicana desaparecería, porque ello era peor que los diezmos —ello también sería afirmado por otros diarios, por algunos conferencistas y personajes de nota de México—. ²⁵

También el legislador mendocino destaca una editorial del *Excelsior* del 26 de febrero de 1918, que dice:

Y por si no bastara, ahí está el art. 14, en el que no puede resolverse más oculta ni más inconstitucionalmente el desposeimiento de los terrenos a los propietarios y que, en la parte conducente dice: “Los propietarios de terrenos que deseen explotar por su cuenta los yacimientos petrolíferos del subsuelo, así los últimos concesionarios del derecho de explotación, etc”. Y en la parte pertinente se lee: “¿Desde cuándo una ley fiscal puede decretar el desalojo? ¿Cómo admitir que al amparo, no ya de una demora en el pago del gravamen, sino de un detalle de reglamentación, se haga trizas el derecho de propiedad individual, contenido y amparado por la nueva Constitución?...” ²⁶

Raffo de la Reta insiste en la necesidad de seguir el asunto en México, ya que nos ha ofrecido una experiencia de lo que ha pasado con un conflicto muy semejante al caso argentino. El legislador argentino afirma que con la sanción de la reforma los pozos aumentan, el trabajo se intensifica, las compañías se someten, y el tesoro mexicano recibe cuantiosos recursos por derechos de regalía que antes escapaban a su contralor. ²⁷

El diputado Raffo de la Reta considera que nada especifica mejor las consecuencias de la reforma que el telegrama, que pasa a leer, publicado en *La Nación* el 20 de agosto de 1926, fechado en Williamstown, donde puede verse que en el famoso Instituto de Ciencias Políticas de esta ciudad, el consejero de la embajada mexicana en los Estados Unidos, el señor Antonio Leal, ha pronunciado un vigoroso discurso acerca de la legislación sobre

²⁵ *Ibidem*, p. 242.

²⁶ Sigue leyendo el diputado la nota de la editorial del *Excelsior*, en donde se dice lo siguiente: “No cabe duda que esta desdichadísima ley constituye un golpe mortal para todos los interesados en la industria del petróleo, muy principalmente para los dueños de los terrenos en cuya suerte parecía que se interesaba, y con tan justa razón, el gobierno federal. Un diario de esta Capital dice que la ley de impuestos al petróleo es una resurrección del diezmo; ¡peor que el diezmo!, agregamos nosotros. Porque en el diezmo se exige únicamente la décima parte de los productos, mientras que la nueva ley reclama la mitad de ellos. Los liberales hemos destruido aquella gabela que nos parecía inicua y que hacía yacer a los productos bajo la pesada losa de la opresión clerical, para poner en su lugar un gravamen mucho más exorbitante. Todas las excusas que se inventen para justificar esta culpa, no bastarían para atenuarla, como todas las aguas del mar no bastaban a borrar la mancha de lady Macbeth”. *Idem*.

²⁷ *Ibidem*, p. 242, último párrafo.

tierras y minas de su país, y el diputado mendocino dice que el señor Leal declaró que bajo la Constitución de 1917 la producción anual de petróleo había aumentado, y que la producción del subsuelo de México había hecho prosperar considerablemente la situación industrial y financiera del país y, por lo tanto, beneficiado los intereses de los Estados Unidos en los negocios del petróleo, en los cuales el capital norteamericano tiene el control del 57% del capital invertido.²⁸

En el mismo sentido, el legislador argentino refiere haber encontrado en el mismo diario *La Nación*, hacía unos pocos días, un telegrama que confirmaba el sometimiento de las compañías americanas. En el telegrama referido se afirmaba que varias compañías han aceptado las leyes mexicanas —en los círculos petroleros norteamericanos, esa decisión ha causado sensación—, actitud del señor Doherty.²⁹

Raffo de la Reta afirma que al día siguiente de su discurso, se publicaría en *The New York Herald Time* el siguiente despacho de su corresponsal en México:

Se ha sabido hoy que Henry L. Doherty financiero neoyorquino y magnate petrolero, ha instruido a sus representantes en Méjico para que cumplan en todo sentido las disposiciones mejicanas relativas a las leyes de tierras y petróleo.

Los representantes legales de Mr. Doherty, en Méjico, declaran que su representado ya solicitó concesiones confirmatorias para cinco compañías, y que, de conformidad con la nueva reglamentación, se preparan solicitudes para cuatro compañías más.

Una sensación semejante a un pánico se apoderó de los círculos petroleros cuando se publicó un despacho de San Antonio de Tejas, que dice que don Manuel Calero, asesor letrado en jefe de los intereses petroleros de la Standar Oil Co. en Méjico, declaró que ésta también había resuelto aceptar las nuevas leyes de petróleo.³⁰

El diputado argentino advierte acerca de en qué han terminado los conflictos que tanto anunciaban la pérdida de la explotación —aquel que sería un rudo golpe a la industria mexicana—, que se trata de la misma alarma que se anunciaba en Argentina por las compañías petroleras, tanto en artículos de diarios como en editoriales, donde se llegó a afirmar que era la debacle, y hasta el cataclismo de la industria. Nada de eso ocurrió en México; nada de eso ocurrirá, concluye el legislador.

²⁸ *Ibidem*, p. 243.

²⁹ *Idem*.

³⁰ *Idem*.

III. CONCLUSIONES

Los ejes centrales del tema que atraviesan esta presentación son la presencia e influencia de la Constitución mexicana de 1917 en el debate legislativo argentino de 1927 sobre el régimen jurídico y administrativo del petróleo.

En el proceso de la Primera Guerra Mundial se produce el despliegue del llamado “constitucionalismo social”, que se caracterizó por sumar a los derechos individuales los derechos sociales, y alcanzó su esplendor en la primera posguerra del siglo XX.

En este entendimiento no cabe olvidar a los clásicos como Thomas Paine, quien enseñaba, al tratar a las Constituciones en general, que “una constitución no es el acto de un gobierno, sino de un pueblo que constituye un gobierno...”³¹

En los inicios del siglo XX, el hidrocarburo ya tenía una influencia que comenzaba a ser decisiva en la geopolítica de las naciones —exploración de tierras, descubrimiento de nuevos yacimientos, aumentos en su explotación, mapeo de su distribución en el planeta—; y también en la calidad de vida que se trazaba para los ciudadanos —en su trabajo en la industria, en sus traslados, en el parque automotor—. Todo ello hacía del petróleo y su propiedad un tema de ocupación para los gobiernos.

Así, la primera parte del siglo XX necesitaba, en medio de sus avances científicos (técnicos y guerras), redefinir el rol del Estado, que lograba un protagonismo creciente, transcurriendo desde su sustento en el constitucionalismo liberal hacia lo social.

La experiencia mexicana y su Constitución de 1917 —en su texto, en la normativa que sobre el petróleo de ella se desprende, en los logros, en las repercusiones periodísticas—, fue materia de observación en el Congreso de la nación argentina.

La experiencia mexicana y su Constitución de 1917 han sido fundamentales para esclarecer y definir la trascendencia de los recursos naturales de un país como función social-económica, lo que constituye un tesoro por su fidelidad a la lectura de las necesidades sociales —antes, en tiempos de las primeras Constituciones no evidenciadas, no manifiestas—. La Constitución de México de 1917 no constituyó un corte, sino una recepción de lo social y económico —sus recursos naturales—, lo que la erige en un tesoro que conjuga lo social, lo ciudadano, lo nacional, y las riquezas naturales de

³¹ Cit. por McIlwain, Charles Howard, *Constitucionalismo antiguo y moderno*, Buenos Aires, Nova, 1947, p. 12.

un país americano en medio de un mundo que está completando su Primera Guerra Mundial.

El relevamiento de testimonios logrados y clasificados permite colegir —en términos generales— y valorar el amplio conocimiento y aprecio por la experiencia mexicana, por parte de los políticos argentinos, con respecto al régimen jurídico y administrativo del petróleo.

En el proceso del debate legislativo, en el recinto de la Cámara de Diputados del país del sur, se pudo verificar la necesaria referencia a las respuestas sobre la propiedad del hidrocarburo dadas por la Constitución de México.

La nota de la Unión Latino Americana evidenció y cuestionó la recurrente injerencia de intereses gubernamentales a través de capitales extranjeros para con las decisiones de gobierno sobre el régimen jurídico y administrativo del hidrocarburo. En el mismo sentido lo fue el discurso legislativo —con citas de artículos y editoriales, incluso, de periódicos nacionales y extranjeros, así como también de revistas especializadas en materia de petróleo—.

Se destacó un cuyano —Julio César Raffo de la Reta— por la cantidad y la calidad de citas, para defender el proyecto de ley que protegía la soberanía nacional sobre los hidrocarburos. Este legislador argentino supo resaltar y justificar la necesidad de la tutela estatal y vigilancia en la materia, y su celo por el patrimonio nacional.

El diputado mendocino refiere de modo permanente a la condición que califica de extraordinaria: la obligación de informar sobre el asunto del petróleo a la Cámara de Diputados de la Nación, o bien sólo a los taquígrafos si fuera necesario. Este diputado manifiesta estar dispuesto, a través de su esfuerzo, a defender lo que considera son los intereses vitales de la nación.³²

Concluyo este trabajo con las palabras del diputado Julio César Raffo de la Reta —último párrafo de su discurso en su primera intervención del 28 de julio de 1927— acerca de su respeto y admiración a los hombres de México: “Y no he de terminar esta parte de mi informe sin rendirle mi tributo de admiración a Méjico, a sus hombres actuales, de cuya acción hondamente nacionalista tenemos mucho que aprender, y en cuyo viril empaque, frente a extrañas prepotencias, veo el espíritu de la raza, en su más noble caracterización”.³³

³² *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados...*, cit., p. 243.

³³ *Idem*.