

EL VETO PRESIDENCIAL ■

JORGE CARPIZO MC GREGOR

1. LAS FACULTADES PRESIDENCIALES

El presidente mexicano tiene múltiples facultades, y éstas provienen de tres grandes fuentes: la Constitución, las leyes ordinarias y el sistema político.

Como ejemplo de facultades constitucionales podemos mencionar: la de nombramiento, las que ejerce en materia internacional y las de iniciativa de ley, promulgación y ejecución de las leyes.

Entre las facultades que provienen de leyes ordinarias podemos mencionar: su intervención en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y su intromisión en los medios masivos de comunicación. Debe tenerse en cuenta que hay facultades que se encuentran tanto en la Constitución como en leyes secundarias; por ejemplo, es muy importante la facultad del presidente para designar a sus más cercanos colaboradores, atribución cuyo fundamento es el artículo 89 constitucional. Sin embargo, leyes ordinarias también le conceden facultades de nombramiento, tal y como acontece con diversas clases de magistrados y jueces, así como con funcionarios de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En materia económica, sus facultades derivan también tanto de la Constitución como de la ley ordinaria.

■ Capítulo VII, "Facultades del presidente en el procedimiento legislativo", del libro de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1996, pp. 82-98. (Se reproduce con autorización del autor.)

Como ejemplos de facultades que provienen del sistema político, podemos mencionar: su papel como jefe del PRI, la designación de su sucesor y de los gobernadores.¹

Los tratadistas han acostumbrado dividir las funciones del poder ejecutivo en políticas y administrativas.² Como órgano político se encarga de las relaciones con los otros poderes, la representación internacional, las relaciones con las organizaciones políticas y el desarrollo del sistema político en general. Como órgano administrativo se encarga de dar unidad a toda la burocracia, dependiendo de él, que es la cúspide de la pirámide, los funcionarios y empleados del gobierno federal. El Estado moderno, se ha dicho, es un Estado de funcionarios, y la importancia de la burocracia estriba en que si bien su objetivo no es gobernar, sin ella es casi imposible hacerlo.³ Fraga indica que “la situación del ejecutivo como poder administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar a casos concretos”⁴ no controvertidos.

En los tiempos actuales creemos que hay dos géneros de funciones muy importantes que realiza el ejecutivo, y que ya no es posible encuadrar simplemente como funciones administrativas; se trata de las funciones económicas y las sociales. En manos del presidente de la república está, en gran parte, la regulación de la economía a través, entre otros elementos, como examinaremos, del gasto y la inversión públicos, la política fiscal, el encaje bancario, la determinación del medio circulante, los estímulos o restricciones a las importaciones y exportaciones, y los créditos. Asimismo, el presidente tiene funciones sociales de especial trascendencia para los habitantes del país, como son las de educación, de seguridad social, del agro y laboral.

En esta forma, podemos afirmar que las funciones del poder ejecutivo son de carácter político, administrativo, económico y social.

¹ Manuel Bartlett, “El sistema presidencialista mexicano”, en *Pensamiento Político*, vol. II, núm. 5, México, 1969, p. 25.

² Mariano Coronado, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, México, Lib. de Ch. Bouret, 1906, p. 170; y Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1962, pp. 178-179.

³ César Enrique Romero, “El poder ejecutivo en la realidad política contemporánea”, en *Jurisprudencia Argentina*, año XXV, núm. 1393, Buenos Aires, 1962, p. 3.

⁴ Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 64.

Recordemos que el poder de un presidente –afirma Horn– descansa en última instancia sobre la confianza pública, basada en que hay una serie de cuestiones que el presidente no sólo no puede legalmente realizar, pero que ni siquiera intentaría hacerlo.⁵

Al análisis de las principales atribuciones que en México posee el presidente de la república, dedicaremos los siguientes capítulos.

2. LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El presidente de la república interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley. Estos aspectos caen dentro del principio de la colaboración que los poderes se deben prestar entre ellos.⁶

De acuerdo con el artículo 71 constitucional, el presidente de la república tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en la realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones, los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, situación que en los últimos años ha cambiado algo en virtud de lo que se denominó “diputados de partido” y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición, principalmente para el PAN.⁷

En 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad en la Cámara de Diputados. En 1943, fue aprobado por unanimidad el 92 por ciento de los proyectos; en 1947, el 74 por ciento; en 1949 el 77 por ciento; en 1953, el 59 por ciento; en 1955, el 62 por ciento, y en 1959 el 95 por ciento.

En contra de los proyectos votaron en 1943 el 4 por ciento de los diputados; en 1947, el 3 por ciento; en 1949, el 3 por ciento; en

⁵ Robert A. Horn, “The Warren court and the discretionary power of the executive”, en *Minnesota Law Review*, vol. 44, núm. 4, Minneapolis (Minnesota), 1960, p. 669.

⁶ Véase Jorge Carpizo, *La constitución mexicana de 1917*, UNAM, México, 1973, pp. 248-253.

⁷ Jorge Carpizo, “El sistema representativo en México”, en *Revista Jurídica Veracruzana*, t. XXIII, núm. 2, Xalapa (Veracruz), 1972, pp. 26-30; y “La elección y la representación de los diputados y senadores”, en *Derecho legislativo mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, México, 1973, p. 92.

1953, el 3 por ciento, en 1955, el 5 por ciento; y en 1959, el 4 por ciento.⁸

Durante el periodo de Obregón, más de 98 por ciento de las leyes aprobadas por el Congreso fueron iniciativas presidenciales.⁹

El hecho de que el Ejecutivo inicie la gran mayoría de los proyectos legislativos no es una situación privativa de México. En Gran Bretaña, en el periodo 1959-1963, el 90 por ciento de las leyes (public general acts of parliament) fueron iniciativa de los ministros, y en Francia, en el periodo 1962-1967, el 80 por ciento de las iniciativas legislativas fueron del gobierno.¹⁰

Ahora bien, en México, algunas iniciativas del presidente no han prosperado; quizá la principal razón para ello, sea que el propio presidente perdió interés en tales iniciativas. Como ejemplos podemos mencionar el proyecto de reforma constitucional que Calles remitió en noviembre de 1926 y que recogía las proposiciones de la Primera Convención Nacional Fiscal, y el proyecto de reforma constitucional que Cárdenas envió en 1936 y que contenía también proposiciones de carácter fiscal.¹¹

3. EL VETO

Conforme al inciso *B* del artículo 72, el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto. Veto significa la acción de prohibir;¹² ya los romanos conocieron esta institución: los tribunos del

⁸ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Ed. Era, México, 1965, p. 17.

⁹ Stephen Spencer Goodspeed, "El papel del jefe del Ejecutivo en México", en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1955, vol. VII, p. 74.

¹⁰ Samuel E. Finer, "Great Britain", en *Modern political systems: Europe*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (Nueva Jersey), 1968, p. 113; y Roy C. Macridis, *France*, en el mismo volumen citado en esta nota, pp. 265-266.

¹¹ Jorge Carpizo, "Sistema federal mexicano", en *Los sistemas federales del continente americano*, UNAM / FCE, 1972, p. 493.

¹² Andrés Serra Rojas, "La estructura del Poder Ejecutivo en el texto original de la Constitución de 1857", en *Boletín de Información Judicial*, año XII, núm. 118, México, Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales, p. 370.

pueblo tenían el derecho de vetar los proyectos de ley que lesionaran la independencia del Estado o que vulneraran sus derechos o intereses, y a su ejercicio se le denominó *intercessio*.¹³

Las finalidades del veto son:

a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.

b) Capacitar al ejecutivo para que se defienda “contra la invasión y la imposición del legislativo”.¹⁴

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder ejecutivo en el procedimiento legislativo.

El veto es una institución conocida del derecho constitucional mexicano, pues estuvo reglamentado en la Constitución de Cádiz (artículos 144-150), en la de Apatzingán (artículos 128 y 129), en la de 1824 (artículos 55 y 56), en la de 1836 (artículos 35, 36 y 37 de la ley tercera) y en la de 1857 (artículo 71).

El artículo 55 de la Constitución Federal de 1824 ordenó que los proyectos de ley pasaran al presidente, quien tenía diez días para hacerles observaciones. Si el presidente devolvía un proyecto dentro de esos diez días, éste se discutía de nuevo en las dos cámaras, y para devolvérselo al presidente, antes debía ser aprobado por las dos terceras partes de los legisladores presentes. Si no se lograba esa votación, no se podía volver a proponer el proyecto sino hasta el año siguiente.

En la Constitución de 1857, dentro del procedimiento para la formación de la ley, el artículo 70 indicaba que una vez que se hubiera discutido el dictamen de la comisión respectiva, se enviaría al presidente una copia del expediente para que, en el término de siete días, manifestara su opinión o expresara que no iba a hacer uso de esta facultad. Si la opinión del Ejecutivo era de conformidad, se pasaba a votación de la ley, pero si su opinión discrepaba en todo o en parte, se turnaba el expediente a la comisión respectiva y sobre el nuevo dictamen se realizaba otra discusión; concluida ésta, se procedía a votar. El artículo 71 señalaba que en caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso podía

¹³ Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1973, p. 849.

¹⁴ Véase Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, Porrúa, México, 1956, p. 174; y A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El federalista*, FCE, México, 1957, p. 313.

estrechar o dispensar los trámites establecidos en el artículo 70. En esta forma, el presidente no contaba en 1857 con la facultad de veto, sino sólo de opinión dentro del proceso legislativo; incluso esta opinión podía ser omitida en los términos del citado artículo 71.

Por medio de las reformas del 13 de noviembre de 1874, se concedió el veto al presidente; pero el veto podía ser superado por la mayoría de los votos de los legisladores presentes.

Emilio Rabasa, entre las críticas que realizó a la Constitución de 1857, se refirió a la simple mayoría para superar el veto, ya que era partidario de que el veto sólo se pudiera superar por los dos tercios de votos. Rabasa afirmó que:

La diferencia entre la simple mayoría y dos tercios de votos es considerable y hacía decir en aquella época que serviría para despojar al Congreso de la facultad legislativa. El privilegio del veto no tiene tal poder, porque es simplemente negativo: es la facultad de impedir, no de legislar; y como una ley nueva trae la modificación de lo existente, la acción del veto, al impedirlo, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad. El valor de los dos tercios de votos no puede calcularse simplemente por la aritmética, como ha hecho observar un escritor, porque es preciso agregar a los números la influencia moral del presidente en el ánimo de cada una de las cámaras, que tienen, hasta en los malos tiempos, una minoría de hombres sensatos, capaces de sobreponer a los sentimientos comunes el juicio superior del bien público.¹⁵

El veto en México puede ser total o parcial. Lo anterior es consecuencia de lo prescrito en el inciso *C* del artículo 72, que dice: “El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo...”. Se ha opinado que el veto parcial acrecienta los poderes del presidente en la labor legislativa, y que es un medio más completo y flexible que el que establecen aquellos sistemas que sólo tienen el veto total¹⁶ como en Norteamérica.¹⁷

¹⁵ Emilio Rabasa, *op. cit.*, pp. 177-178.

¹⁶ André Hauriou, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1971, p. 841; y Jacques Lambert, *América Latina*, Ariel, Barcelona, 1970, pp. 541-542.

¹⁷ William Howard Taft, *The Presidente and His Powers*, Columbia University Press, Nueva York, 1967, p. 14. Consúltese también Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial*

El inciso *J* del artículo 72 establece que:

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Tal parece que todo aquello que no menciona el inciso *J* sí es susceptible de ser vetado. Sin embargo no es así, porque la regla sobre qué puede vetar el presidente de la república se refiere únicamente a la materia del propio artículo 72: las leyes o decretos “*cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras*”, es decir, cualquier otro acto del congreso no es susceptible de ser vetado. Así, especificando, el presidente no tiene facultad de veto respecto a:

- a) Las facultades exclusivas de cada una de las cámaras.
- b) Las facultades de la Comisión Permanente.
- c) Las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.
- d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única.
- e) Y conforme con la reforma de 1977, en el artículo 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso.

Herrera y Lasso opina, con toda razón, que el inciso *J* del artículo 72 es totalmente *inútil, por absolutamente inoperante*: “sin él, quedaría purgada la Constitución de un precepto baldío y contradictorio, propicio a la confusión y al error”.¹⁸ En esta forma, el camino más fácil para conocer qué se puede vetar lo define, como hemos dicho párrafo de por medio, el encabezado del artículo 72: las leyes y decretos que no sean competencia de alguna de las cámaras.

Presidency, Houghton Mifflin, Boston, 1973, pp. 239-240; y Edward S. Corwin, *El poder ejecutivo / Función y poderes, 1787-1957*, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, pp. 314-316.

¹⁸ Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, segunda serie, Ed. Jus, México, 1964, p. 96.

Esta regla general auxilia para aclarar el tema, y sólo se podría discutir si en ella también encuadra el supuesto de cuando el Congreso actúa en asamblea única y existe un presidente provisional: los casos de los artículos 84 y 85 que se refieren, como ya hemos estudiado, a cuando el Congreso designa a un presidente interino o sustituto. Creemos que la regla general sí abarca también este caso, porque el encabezado se refiere a leyes y decretos que se discuten *sucesivamente* en ambas cámaras.

Hay que precisar que el presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales porque:

a) El artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión,

b) Las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, ya que se encuentra ubicado entre el poder constituyente y los poderes constituidos –Legislativo, Ejecutivo y Judicial–, y no puede el presidente vetar la resolución de un órgano superior.

Si un proyecto vetado es confirmado, dice el inciso C del citado artículo 72, *por las dos terceras partes del número total de votos*, entonces ese proyecto se convierte en ley.

Aquí el problema estriba en saber si para superar el veto presidencial son necesarias las dos terceras partes del número total de votos de los legisladores en cada cámara o las dos terceras partes de los legisladores presentes; el problema se complica porque la redacción no es del todo correcta y no lo ha sido de mucho tiempo atrás.

Como ejemplos veamos varios párrafos de *El federalista*, refiriéndose al veto:¹⁹

...y los proyectos devueltos se convertirán en ley si, al ser reconsiderados, resultan aprobados por los dos tercios de ambas cámaras...

...con la consecuencia de que en esa forma impedirá que se conviertan en leyes, a menos de que sean confirmadas posteriormente por las dos terceras partes de cada una de las ramas que integran el cuerpo legislativo...

¹⁹ A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *op. cit.*, pp. 292, 312 y 315.

Hay motivos para esperar que no será muy frecuente el que una proporción tan grande como es la de las dos terceras partes de ambas ramas de la legislatura, se vea dominada simultáneamente por propósitos indebidos, tanto más cuanto que tendrá en contra la influencia del ejecutivo.

Los párrafos anteriores parecen inclinarse por las dos terceras partes del total de los legisladores en cada cámara.

Herrera y Lasso realizó un interesante ensayo sobre este tema, y del mismo concluyó que hay que interpretar el inciso *C* del artículo 72 como las dos terceras partes de los legisladores presentes. Textualmente afirmó que “dos terceras partes del número total de ‘votos’ no son dos terceras partes de los congresistas que podrían votar si estuvieran presentes, sino del número total de votantes efectivos –no virtuales– en un momento dado. El quórum se forma con personas y no con votos y la votación es acto que sólo pueden realizar los presentes. A los ausentes no puede llamárseles “votos”. De ahí que la fórmula constitucional, aunque deficiente desde el punto de vista del buen lenguaje jurídico, aparezca como una clara sinécdoque: *el total de votos es el total de votantes y sólo son faltantes los presentes*.²⁰

Estoy de acuerdo con Herrera y Lasso en que el inciso *C* del artículo 72 se refiere a las dos terceras partes del número total de los presentes, por las siguientes razones:

- a) El antecedente del veto en la Constitución Federal de 1824,
- b) Los precedentes del artículo 37 de la tercera ley de la Constitución de 1836 y el artículo 58 de las Bases Orgánicas de 1843; en el contexto de esos cuerpos legislativos, se entendía que se referían a las dos terceras partes de los legisladores presentes,
- c) El párrafo citado de Emilio Rabasa, que se está refiriendo en su comparación a las dos terceras partes de los legisladores presentes,
- d) El argumento aducido por el propio Manuel Herrera y Lasso,
- e) El dictamen de la Segunda Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1916-1917, que expresó lo siguiente:

Esto lo corrige el inciso *C* del artículo 72 del proyecto, en donde las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, provoca

²⁰ Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, op. cit., p. 121.

una segunda discusión en ambas cámaras y requiere una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo, sin excusa.²¹

Y hay que recordar que el artículo 72 se aprobó sin discusión ni modificación, salvo una adición al inciso *J*,

f) La jurisprudencia norteamericana, que en el caso de *Missouri P. R. Co. v. Kansas 248 U. S. 276* estableció que: “el voto de dos tercios en cada cámara requerido para dejar sin efecto un veto implica el voto de dos tercios de los miembros presentes, cuya asistencia constituye quórum, y no el voto de dos tercios de la totalidad de los miembros, presentes y ausentes”.²²

g) El precedente en la realidad mexicana, que aceptó que el veto se supera con las dos terceras partes de los legisladores presentes. Así se procedió respecto al veto que el presidente interpuso con relación al proyecto de reformas a una serie de artículos de la ley electoral federal en 1949.²³

En virtud de la mencionada realidad mexicana, el veto no ha jugado el papel que tiene reservado en el procedimiento legislativo: en México es más bien el presidente quien realmente legisla, y el Poder Legislativo ejerce una especie de derecho de veto respecto a las reformas que, sin ser importantes, realiza a los proyectos presidenciales. Empero, el presidente sí ha ejercido su facultad de veto en múltiples ocasiones y no sólo en dos como se ha afirmado.²⁴

El veto de bolsillo (*pocket veto*) es una figura conocida por el derecho constitucional norteamericano, y consiste en que si pasan los diez días fijados y el presidente no presenta observaciones, el proyecto se convierte automáticamente en ley, a menos que la legislatura

²¹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, 1969, t. II, p. 312.

²² Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, op. cit., pp. 130-131.

²³ *Ibid.*, p. 109.

²⁴ Alexander T. Edelman, *Latin American Government and Politics*, The Dorsey Press, Homewood (Illinois), 1969, p. 424; y Robert E. Scott, *Mexican Government in Transition*, University of Illinois Press, Urbana, 1971, p. 263. Respecto a cómo el presidente

concluya su periodo o empiece una etapa de vacaciones dentro de ese término, y el presidente omita la firma del proyecto “olvidándolo en

mexicano ha ejercido su facultad de veto, podemos aportar los siguientes datos de lo ocurrido en la Cámara de Diputados:

En 1917 el presidente interpuso el veto una vez. En 1918, seis, y tres de ellos se referían a leyes para convocar a elecciones extraordinarias en diferentes distritos. En 1919 hubo seis vetos.

De 1920 a 1927 no se interpuso veto en los años 1920, 1923 y 1925.

En 1921, hubo 2; en 1922, 3; en 1924, 2; en 1926, 6; y en 1927, 11.

En 1928, hubo varios vetos y entre ellos algunos fueron respecto a decretos del Congreso que concedían jubilaciones y pensiones; en los años posteriores también se encuentran múltiples vetos sobre estas materias, lo curioso es que en algunos de estos casos, posteriormente el Ejecutivo retiró sus objeciones, es decir, retiró su veto.

En 1929, el presidente vetó el decreto en que se le autorizaba para otorgar al ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas, Chis., la cantidad de \$50 000.00 para iniciar las obras de canalización, desazolve, etc., de las aguas del río Amarillo; el decreto para otorgar al gobierno de Tamaulipas la cantidad de \$50 000.00 para la reparación de carreteras en ese estado; y el decreto para otorgar \$3 000.00 para la construcción de una escuela en Aguascalientes.

En 1930, los vetos versaron sobre materias fiscales, pensiones, jubilaciones y reformas de los artículos 113, 114 y 110 de la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común en el Distrito y Territorios Federales.

En 1931, los vetos se refirieron a materias fiscales y de pensiones.

En 1932, el presidente, entre otros proyectos, vetó la Ley de Ingresos del Erario Federal y los Presupuestos de Egresos de ese año, la reforma del segundo párrafo del artículo 113 de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, amén de una serie de decretos que concedían pensiones.

En 1933 entre los principales vetos podemos señalar el Proyecto de Ley sobre Jubilaciones para Funcionarios y Empleados del Poder Legislativo, Proyecto de reforma al artículo 12 de la Ley Constitutiva del Banco de México, Decreto por el que la nación cede al gobierno de Sinaloa el terreno donde estuvo edificado el cuartel Rosales en el puerto de Mazatlán, el Decreto por el que se faculta al Ayuntamiento de Villa Cecilia, Tamps., para disponer de los terrenos ganados al mar, el Decreto por medio del cual los cerillos y fósforos que se exporten no causen el impuesto federal del 10 por ciento y el Proyecto de reformas de los artículos 1, 11, 32, 33 y otros, de la Ley de Impuesto sobre Minería.

En 1933, el Ejecutivo vetó diversos proyectos de decretos de pensiones, pero retiró sus observaciones de algunos decretos que beneficiaban con pensiones a algunas personas.

En 1934, el Ejecutivo retiró sus observaciones a las reformas de los artículos I, II, 32, 33 y otros, de la Ley de Impuesto sobre Minería, y vetó reformas al Código Penal.

En 1935, el Congreso superó el veto presidencial al Proyecto de Ley de Jubilaciones a los Funcionarios y Empleados del Poder Legislativo, y como el Ejecutivo no publicaba dicha ley, en 1936, se nombró una comisión para que se entrevistara con el secretario de Gobernación sobre este aspecto.

En 1937, se vetaron varios proyectos de decreto sobre pensiones.

su bolsillo”.²⁵ Generalmente, se exponen las razones por las cuales se hace uso del veto de bolsillo. Así, de los 260 vetos de bolsillo que Roosevelt interpuso, en 258 se manifestaron las causas. Y de los 447 que se dieron de 1934 a 1963, sólo en cuatro se omitieron los argumentos.²⁶

En México no es posible la existencia del veto de bolsillo. El inciso *B* del artículo 72 es muy claro:

Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; *a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.* (Las cursivas son nuestras.)

En 1938, entre los proyectos que se vetaron estuvo el que modificaba la tarifa del impuesto general de importación.

En 1939, encontramos, de nuevo, vetos a proyectos de decretos sobre pensiones.

En 1940 se vetaron, entre otros, el Proyecto de decreto que obligaba a las empresas cinematográficas a exhibir películas nacionales, el Proyecto para la creación del Banco de Ahorro y Construcción, el Proyecto para la compra del 51 por ciento de las acciones de la serie “A” del Banco de la Industria Eléctrica, el Proyecto de reforma al artículo 29 de la Ley que creó el Banco de México, el Proyecto de reforma del artículo 16 de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro y el Proyecto de decreto exceptuando de impuestos la venta e importación de libros, textos musicales, etcétera.

De 1941 a 1976, el presidente no interpuso ningún veto en los años 1944, 1945, 1953, 1955, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1966, 1967, 1968, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975 y 1976.

En 1941 se interpusieron 3 vetos; en 1942, 2; en 1943, 1; en 1946, 2; en 1947, 1; en 1948, 3; en 1949, 10; en 1950, 3; en 1951, 7; en 1952, 2; en 1954, 2; en 1956, 2; en 1963, 4; en 1964, 6; en 1965, 12; y en 1969, 1.

De los vetos anteriores, quizás algunos de los más importantes hayan sido los siguientes: en 1943, a la reforma de la fracción X del artículo 326 de la Ley Federal del Trabajo; en 1954, al Proyecto de Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales y al Proyecto de Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales; en 1964, al Proyecto de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte y al Proyecto de reformas y adiciones a la Ley General de Bienes Nacionales; y en 1969 al Proyecto de decreto por el que se reformaban varios artículos de la Ley de Crédito Agrícola.

Luis Raúl González Pérez colaboró en la recopilación de los datos anteriores.

²⁵ Véase Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional mexicano*, Revista de Occidente, Madrid, 1964, pp. 389-390; William Howard Taft, *op. cit.*, p. 23; Edward S. Corwin, *op. cit.*, p. 314; Arthur M. Schlesinger, Jr., *op. cit.*, pp. 243-244 y 400; y Paolo Biscaretti di Ruffia, *Derecho constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1965, p. 97.

²⁶ Clement E. Vose, “The memorandum pocket veto”, en *The Journal of Politics*, vol. 26, núm. 2, Universidad de Florida, Gainesville (Florida), 1964, pp. 397-398.

Veamos algunos datos sobre el veto que ponen de manifiesto el papel que ese derecho le permite jugar al presidente en el proceso legislativo, en países donde la realidad es conducida por la norma constitucional y viceversa.

F. D. Roosevelt opuso 631 vetos a proyectos del congreso norteamericano, y éste sólo pudo superarlos en diez ocasiones.²⁷

Un párrafo que en nuestra opinión pinta el panorama norteamericano sobre la eficacia del veto, es el siguiente:

En cuanto a la eficacia real del veto del presidente como control sobre el Congreso, el testimonio de las estadísticas es terminante. Entre el comienzo de la administración de George Washington y la segunda administración de F. D. Roosevelt, se vetaron 750 proyectos, de los cuales 483 eran proyectos privados. De estos 750 vetos sólo fueron anulados 49, siendo seis de ellos vetos de proyectos privados. Es decir, el 16 por ciento de los vetos de proyectos públicos y el uno por ciento más de vetos de proyectos privados fueron anulados. Esto tampoco toma en consideración que quince de los cuarenta y tres vetos anulados de proyectos públicos ocurrieron durante la *vendetta* entre Andrew Johnson y el Congreso; ni aun los vetos de bolsillo, de los cuales unos 330 se han producido durante el periodo comprendido entre 1789 y 1936. Las últimas estadísticas se ajustan sustancialmente a este patrón. Simultáneamente, parece justo decir que el veto del presidente es normalmente efectivo en nueve casos de diez.²⁸

²⁷ André Hauriou, *op. cit.*, pp. 464-465.

²⁸ Edward S. Corwin. *op. cit.*, p. 316.