

Revista de Administración Pública

Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus cuatro reformas (1982, 2007, 2008 Y 2016). Análisis y perspectivas

Miguel Ángel Zamarrón Serratos*

Resumen. El presente texto recupera el surgimiento del artículo 134 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus cuatro reformas, para analizar de donde surge la regulación de las contrataciones públicas, cómo evoluciona y cuáles son sus alcances, lo cual contextualiza y abre la posibilidad de una siempre latente quinta reforma al texto constitucional que incorpore los principios y elementos más representativos del actual cambio en la nomenclatura del poder en nuestro país.

Palabras clave: Artículo 134; Contrataciones públicas; Reformas; Administración 2019-2024.

Article 134 of the Political Constitution of the United Mexican States of 1917 and its four reforms (1982, 2007, 2008 y 2016)

Abstract. The present text recovers the emergence of Article 134 in the Political Constitution of the United Mexican

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FCPyS-UNAM; Maestro en Trabajo Social por ENTS-UNAM; Asociado individual del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.; y profesor en la ENTS - UNAM y en el INAP.

States and its four reforms, to analyze where the regulation of public procurement arises, how it evolves and what its scope is, which contextualizes and opens the possibility of an ever-present fifth amendment to the constitutional text that incorporates the most representative principles and elements of the current change in the nomenclature of power in our country.

Keywords: Government; Article 134; Public procurement; Reforms Administration 2019-2024.

Fecha de recepción del artículo: 21-mayo-2019

Fecha de aceptación: 19-julio-2019

Introducción

El analizar el origen y circunstancias sobre el surgimiento del artículo 134 de los 136 que integran el texto original de nuestra carta magna¹, es motivo para analizar de donde surge la regulación de las contrataciones públicas en nuestro país y cuáles son los principios y espíritu que se deben respetar e integrar en toda la normatividad secundaria que de él se desprende a lo largo de todo este tiempo. Sin duda, hoy a 102 años de su aprobación ha cambiado su contenido y alcances, pero también los contextos y motivaciones de la vida política, económica y social, que mencionaban los constituyentes del diecisiete, lo que no ha cambiado es la sencilla misión de normar las contrataciones públicas para evitar fraudes y favoritismos de un régimen que se extingue, haciendo alusión al régimen porfirista, por el contrario, actualmente los cambios que trae consigo la reconfiguración del poder del régimen político en la geografía nacional con la llegada del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en la denominada cuarta transformación (4T), pone sobre la mesa un contexto similar

1 Ley Suprema del sistema jurídico mexicano. Fue promulgada el 5 de febrero de 1917 por Venustiano Carranza en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro. Entró en vigor en mayo de ese mismo año. La Constitución contiene los principios y objetivos de la nación. Establece la existencia de órganos de autoridad, sus facultades y limitaciones, así como los derechos de los individuos y las vías para hacerlos efectivos. Contiene 136 artículos y 19 transitorios, distribuidos en nueve títulos

al de 1917 al criticar la asignación de contrataciones en el régimen neoliberal. Por ello, el recorrido que se presenta a continuación en las cuatro reformas que dan forma y contenido al actual artículo 134, contextualizan y abren la posibilidad de una siempre y latente quinta reforma constitucional que incorpore los principios y elementos más representativos del actual cambio en la nomenclatura del poder en nuestro país.

Motivaciones y contexto del Constituyente

Generales

Las motivaciones *generales* las expresa el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Venustiano Carranza, cuando presenta al H. Congreso Constituyente el informe sobre el proyecto de Constitución que reforma la Constitución de 1857 y deja atrás el conflicto armado de la revolución mexicana.

En este contexto el C. Presidente Carranza hizo la siguiente declaratoria al Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el primero de diciembre de mil novecientos diez y seis, dentro del período único de sesiones.

“Ciudadanos diputados:

Una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, desde que comenzó la lucha que, en mi calidad de gobernador constitucional del estado de Coahuila, inicié contra la usurpación del gobierno de la república, es la que experimento en estos momentos, en que vengo a poner en vuestras manos, en cumplimiento de una de las promesas, que **en nombre de la revolución** hice en la heroica ciudad de Veracruz al pueblo mexicano: **el proyecto de Constitución reformada**, proyecto en el que están contenidas **todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar, sobre las bases sólidas, las instituciones, al amparo de las que deba y pueda la nación laborar últimamente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el**

progreso por la senda de la libertad y del derecho: porque si el derecho es el que regulariza la función de todos los elementos sociales, fijando a cada uno su esfera de acción, **ésta no puede ser en manera alguna provechosa**, si en el campo que debe ejercitarse y desarrollarse, no tiene la espontaneidad y la seguridad, sin las que carecerían del elemento que, coordinando las aspiraciones y las esperanzas de todos los miembros de la sociedad, los lleva a buscar en el bien de todos la prosperidad de cada uno, **estableciendo y realizando el gran principio de la solidaridad, sobre el que deben descansar todas las instituciones** que tienden a buscar y realizar el perfeccionamiento humano”.

Lo anterior, contextualiza que cada uno de los artículos propuestos, en el seno de su origen encausan la aspiración de no volver a repetir los vicios con los cuales el gobierno ha desarrollado su acción frente a la sociedad, en la experiencia que se ha tenido desde ser una nación independiente hasta las recientes luchas civiles de la revolución, y que se vuelven la base de las nuevas instituciones que buscarán la prosperidad en la senda de la libertad y el derecho.

Por ello, se precisa:

“La elección directa del presidente y la no reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la revolución de 1910, dieron, sin duda, fuerza al gobierno de la nación, y **las reformas que ahora se proponen coronarán la obra...** Porque no hay que perder de vista, y sí, por el contrario, tener constantemente presente, que las naciones, a medida que más avanzan, más sienten la necesidad de tomar su propia dirección para poder conservar y ensanchar su vida, dando a todos los elementos sociales el goce completo”.

Este progreso social del que se habla es la base sobre la que debe establecerse el progreso político; porque los pueblos se persuaden muy fácilmente de que el mejor arreglo constitucional, es el que más protege el desarrollo de la vida individual y social, fundado en la posesión completa de las libertades del individuo, bajo la ineludible condición de que éste no lesione el derecho de los demás.

Particulares

En la propuesta presentada por el presidente Carranza, no había artículo alguno que estableciera los principios que condijeran para el gobierno de la república llevar a cabo las contrataciones, lo único que señalaba era lo conducente al presupuesto y al gasto público.

De esta manera, pasados los trabajos de organización del constituyente y el análisis de la propuesta de cada uno de los artículos de la nueva Constitución, de acuerdo a la discusión de un grupo de Diputados en la 61 sesión ordinaria del Congreso Constituyente, sobre la necesidad de incorporar un artículo que regulara las contrataciones del gobierno, la segunda Comisión de Constitución presentó el proyecto del artículo 131, que se vuelve la esencia de lo que más tarde quedaría aprobado en el artículo 134 del texto Constitucional.²

Para ese momento, la discusión del contenido se centraba en el artículo 131:

“Ciudadanos diputados:

Al título de la Constitución que contienen las prevenciones generales, la Comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto **asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen”**.

Con lo anterior, vemos como en el título séptimo de prevenciones generales de la naciente Constitución se agrega un nuevo artículo relativo a las contrataciones del Estado, es decir, con ello vemos la visión y aporte del constituyente

2 El 27 de enero de 2017 en la 64ª sesión ordinaria del periodo único de los trabajos de la nueva constitución en la ciudad de Querétaro en el teatro Iturbide, discuten los diputados C. Paulino Machorro Narváez.- Heriberto Jara.- Arturo Méndez.- Hilario Medina. Rescatando el Diario de Debates del proceso de aprobación de la nueva Constitución.

al fortalecer e ir normando la visa institucional que se proyecta para los años siguientes, la materia del referido artículo no venía en la propuesta original de Carranza, su incorporación fue un logro de los Diputado Constituyentes.

Se precisa de acuerdo a la dinámica de trabajo del constituyente:

“El artículo que se agrega, por ser el último de las prevenciones generales, llevará el número 131; pero como puede haber modificaciones en la numeración, la Comisión presenta este bajo ese número, a reserva de que la Comisión de Estilo lo coloque en el lugar que le corresponde en la serie”.

El artículo que se agrega llevará el número 131 bis y dice así:

“Artículo 131 bis. Todos los contratos que el gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta pública mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.”

A la publicación de la Carta Magna este artículo quedó en lo que hoy conocemos como artículo 134, que se vuelve la base de las contrataciones en nuestro país.³

En un primer momento cuando se propuso a discusión del pleno no hubo quien hiciera uso de la palabra. Sin embargo, a continuación, se recupera un breve antecedente que hoy forma parte de las motivaciones particulares que se dieron en el análisis de las discusiones de trabajo del constituyente sobre el surgimiento y aprobación del referido artículo en la constitución.

- El C. Ibarra: Pido la palabra, señor presidente.

3 Originalmente el texto de este artículo se presentó con el numeral 131 en la 64 sesión, sin embargo, la Comisión de Estilo lo colocó en el número 134 como resultado de las modificaciones que se hicieron en la numeración, tal y como ya lo había previsto la Comisión de Constitución, la Comisión de Estilo estaba compuesta por los Diputados Marcelino Dávalos, Alfonso Cravioto, y Ciro B. Ceballos.

- El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano Ibarra.
- El C. Ibarra: Puede presentarse el caso de que no haya personas que hicieran proposiciones para llevar a cabo la obra, o que ninguna de dichas proposiciones fuera aceptada, y como dice el artículo que sólo se llevará a cabo por convocatoria, en ese caso no se podría cumplir con tal disposición; por consiguiente, creo debe hacerse una modificación, diciendo que se abra una convocatoria, **y en el caso de que no se presente una persona que llene los requisitos, se lleve a cabo la obra por administración.**
- El C. Machorro Narváez, miembro de la Comisión: El señor diputado Ibarra supone el caso de que no haya postores; pero una de dos: O el contrato se lleva a cabo con un contratista cualquiera o no se lleva a cabo. En el segundo caso le queda al Gobierno el medio de mejorar las bases del contrato para que haya postores, y de esta manera indudablemente se llevará a cabo la obra.
- El C. secretario: ¿Se considera suficientemente discutido? Los que estén por la afirmativa sírvanse ponerse de pie.

En este sentido, el artículo se reserva para su votación. Quedando a la espera de ser aprobado.

Después en esa misma sesión se votó en el pleno y quedó aprobado con 168 votos. De acuerdo al texto “México a través de sus Constituciones” Tomo VIII. P. 952.

Con lo anterior, podemos observar la preocupación que ya existía sobre la convocatoria para realizar contratos y que éstos se llevaran a cabo ya sea por medio de una convocatoria. y en caso de que no haya proveedores, la realice el propio Estado. Fijándose así las bases constitucionales para normar las contrataciones gubernamentales del naciente régimen posrevolucionario.

Es de subrayarse que en el texto definitivo, como lo comenta Cifuentes (1991) , se eliminó el vocablo “Pública”, que aparecía enseguida de las alocuciones “subasta” y “Convocatoria” en el proyecto de este artículo constitucional, lamentablemente en los Diarios de Debates del Constitu-

yente no se hace mención alguna de lo que motivo la desaparición del término citado, siendo que el texto que había sido aprobado, lo contenía y por otro lado hacia más contundente el alcance de este numeral.

Con ello se puede observar que el Constituyente, va más allá de la propuesta del presidente Carranza, buscando dar transparencia en las transacciones en contrataciones con el gobierno federal, así como darle la misma oportunidad a todos los que se interesen en desarrollar obras públicas en el naciente régimen político. La idea fue igualdad de circunstancias y seguridad en las propuestas al ser presentadas en sobre cerrado para con ello garantizar las mejores condiciones para la operación del Gobierno Federal y así garantizar lo mejor para el Estado mexicano. Siempre privilegiando como medio para realizar las contrataciones la convocatoria en un ambiente de escrutinio público.

Texto original (Artículo 134). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917.

El 5 de febrero Venustiano Carranza, primer jefe del ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, con 136 artículos distribuidos en nueve títulos.

Es concretamente, en el séptimo. “*Previsiones generales*”, que se designa para la ubicación del artículo 134, correspondiente a:

‘Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de Obras Públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, qué será abierto en junta pública’

Lo que se puede observar en dicho artículo, respecto a su propuesta original en el seno del constituyente; no menciona que la subasta debe ser pública, acción que si se menciona en el 131 bis. En la redacción del artículo se puede observar que sólo se contempló la contratación para la ejecución de obras públicas, quedando la regulación constitucional de las adquisiciones, arrendamientos y servicios generales,

así como la enajenación de bienes que realiza el gobierno federal, para futuras reformas en el texto constitucional.

Primera reforma 28 de diciembre de 1982

La primera reforma fue 65 años después en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación, en la sección del Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Gobernación, el Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4^a, 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para quedar como sigue:

“Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno federal el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia, y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza, la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponible en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de los recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”

Segunda reforma 13 noviembre 2007

Posteriormente, después de 25 años de no haber cambios constitucionales en la materia, el presidente Felipe Calderón Hinojosa promulga la segunda reforma en el Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, donde se adicionan tres párrafos finales al artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

..

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Tercera reforma 7 de mayo 2008

En menos de un año se presenta la tercera reforma al artículo 134, de igual manera bajo la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, donde se reforma el primer y cuarto párrafo respectivamente.

También, se **reforman** los artículos 74 fracción IV, actuales primer y octavo párrafos; 79 fracciones I y II, y actual quinto párrafo; 122 Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos c) primer párrafo y e); se **adicionan** los artículos 73 fracción XXVIII; 74 fracción VI; 79 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a sexto párrafos a ser tercer a séptimo párrafos, respectivamente, y fracción IV, segundo párrafo; 116 fracción II, párrafos cuarto y quinto; 122, Apartado C, Base Primera, fracción V inciso c) tercer párrafo y 134 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a octavo párrafos a ser tercero a noveno párrafos, respectivamente, y se **deroga** el artículo 74 fracción IV, quinto, sexto y séptimo párrafos, pasando el actual octavo párrafo a ser quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

.....

.....

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades

federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

.....

.....

Cuarta reforma 29 de enero 2016

Finalmente, en la presidencia de Enrique Peña Nieto, en el marco de la reforma política de la Ciudad de México –se **reforman** diversos artículos y se derogan partes de otros– se presenta la cuarta reforma el artículo 134 que modifica los párrafos primero, segundo, quinto y séptimo para adaptarlo a la nueva denominación para el Distrito Federal, quedando como sigue:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la **Ciudad de México**, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las **entidades federativas**, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

... ..

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

.....

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

... ..

Comentarios a las reformas del artículo 134 CPEUM

(Texto original 1917)

“Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de Obras Públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública”.

Primera reforma 1982	Segunda reforma 2007	Tercera reforma 2008	Cuarta reforma 2016
<ul style="list-style-type: none"> La reforma al texto constitucional se da en el contexto en torno a la renovación moral de la sociedad que se impulsó en el sexenio de Miguel de la Madrid. Para desestimular conductas inconvenientes en el servicio público, así como evitar el manejo irregular e inmoral de los recursos patrimoniales de la nación, en lo que se centró todo el contenido de la reforma al Título Cuarto Constitucional. Junto a las obras públicas del texto de 1917 se elevaron al mismo rango las adquisiciones, arrendamientos, enajenación de bienes y los servicios que contrata el gobierno de la Federación, sin olvidar también las bases, principios y control que las rigen. Antes de esta reforma las bases, requisitos, regulación y otros aspectos en la negociación, se habían dejado a la legislación secundaria de acuerdo a cada aspecto. 	<ul style="list-style-type: none"> La reforma se da como consecuencia de la elección de 2006. Adicionándose tres párrafos al cuerpo del artículo 134, donde la autoridad electoral se involucra en la organización de los debates y propaganda electoral. Como consecuencia de la reforma electoral de 2007, el entonces Instituto Federal Electoral, actualmente el INE tiene el mandato exclusivo para organizar los debates. Se eleva a rango constitucional que se deben aplicar con imparcialidad los recursos públicos distribuidos entre los partidos políticos para un proceso electoral equitativo. 	<p>2008</p> <ul style="list-style-type: none"> La reforma se da en el contexto de la reforma en materia de gasto público, ofrece al Congreso de la Unión facultades para armonizar la contabilidad entre los tres órdenes de gobierno, así como en el tema de fiscalización se logró el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, en especial en lo que se refiere a la fiscalización del contenido de los programas y su efectivo cumplimiento. Tanto la exposición de motivos de la iniciativa de reformas presentada por el Ejecutivo, como los dictámenes de las Comisiones Unidas de ambas cámaras hacen énfasis en la necesidad de que el uso de los recursos públicos se adecue a los principios establecidos en el artículo 134 de la CPEUM con el propósito de que éstos se utilicen de manera eficiente, eficaz y transparente con economía y honradez. Asimismo, se busca tomar en cuenta los resultados del ejercicio para establecer las pautas del presupuesto, es decir, que la información sobre el desempeño de los programas gubernamentales 	<p>2016</p> <ul style="list-style-type: none"> La cuarta reforma al artículo 134 que modifica los párrafos primero, segundo, quinto y séptimo se hace para adaptarlo a la nueva denominación para el Distrito Federal, como entidad federativa y donde se habla de demarcaciones territoriales.

Primera reforma	Segunda reforma	Tercera reforma	Cuarta reforma
<p>1982</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antes de la reforma cabe mencionar que las disposiciones de menor jerarquía en términos administrativos eran expedidas por el Ejecutivo Federal, con base en las leyes correspondientes que en su momento expidió el congreso en cada materia. • Se deja clara y precisa los principios sobre los que deben administrarse los recursos económicos del Gobierno Federal y del Distrito Federal incluyendo a las Entidades Paraestatales (eficiencia, eficacia y honradez) • Se deben satisfacer cuatro requisitos para la adjudicación, como son la licitación, la convocatoria pública, la libre presentación de proposiciones en sobre cerrado, abrirse públicamente. • El objeto de los contratos debe ser a mejores precios, calidad, financiamiento, oportunidad y otros aspectos que sean en provecho del Estado mexicano. 	<p>2007</p> <ul style="list-style-type: none"> • Con la reforma se garantiza que la propaganda que se difunda por cualquier autoridad de los tres órdenes de gobierno debe hacerse de una forma: institucional, eminentemente para fines informativos, educativos o de orientación social. Con ello se evita que se utilice la imagen para promocionar partidos y a cualquier servidor público. • El contenido del primer párrafo que se adiciono, si corresponde y tiene que ver con el manejo de los recursos públicos, (naturaleza del artículo 134), pero el segundo y tercer párrafo adicionado considero se pierde la materia del artículo constitucional, al enfocarse a la propaganda en procesos electorales. Desde este análisis se considera que dichas adiciones no necesariamente tendrían que haberse adicionado al artículo 134. 	<p>2008</p> <p>retroalimente el proceso presupuestario para el siguiente año. Como ya señalamos, este concepto es aplicable a los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para ello, esta reforma propone la creación de instancias técnicas tanto a nivel federal como local, y establece en un artículo transitorio el plazo de un año para crearlos, plazo que venció el 30 de mayo de 2009, sin que a la fecha exista claridad en el modo y tiempo en que se cumplió este mandato constitucional. Estos órganos son los responsables de evaluar los resultados obtenidos a través del ejercicio de los recursos públicos y que éstas sean la base para la asignación subsiguiente de recursos en los respectivos presupuestos.² • Se reforma el artículo 134 actual primer y cuarto párrafos; se adiciona el artículo 134 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a octavo párrafos a ser tercero a noveno párrafos, respectivamente, de la Constitución. • Tiene que ver, con la actividad presupuestaria, con la materia de rendición de cuentas y con la fortaleza a la transparencia. • Se consideró en los debates previos que las modificaciones constitucionales en materia fiscal, significa un parteaguas en el tratamiento y conformación de los proyectos presupuestales del futuro, así como de las instancias de fiscalización y fortalecimiento del Pacto Federal en el ámbito tributario. • Se visualizó que es necesario el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación como instancia técnica de fiscalización 	<p>2016</p>

Primera reforma 1982	Segunda reforma 2007	Tercera reforma 2008	Cuarta reforma 2016 →
		<p>del Congreso en materia de evaluación de la gestión gubernamental y en específico en la opinión, diseño y verificación de los indicadores de evaluación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se prevé también que la Auditoría Superior de la Federación tenga poderes de fiscalización directa de los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, sea persona física o moral, sea pública o privada, así como también los transferidos a fideicomisos que han sido hasta ahora una zona llena de opacidad en la administración pública, y podrá fiscalizar también los mandatos, los fondos o cualquier otra figura jurídica donde se administran recursos federales. • La reforma hacendaria en materia de gasto público y fiscalización de 2008 contempló acciones previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tales como: • En la implementación de un presupuesto basado en resultados, los tres órdenes de gobierno deberán evaluar los resultados obtenidos de la ejecución del gasto con recursos públicos, a través de instancias independientes para garantizar que los recursos se asignen en los presupuestos de manera eficiente con eficacia, transparencia y honradez y se logre alcanzar los objetivos planteados. (previsto en el artículo 134 de la CPEUM) 	

1 El artículo 134 de la Constitución dice: "Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

2 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria, 12 de septiembre de 2007.

Conclusiones

Perspectivas ante una quinta reforma en materia de contrataciones

En la actualidad uno de los retos más importantes en la lucha contra la corrupción empieza por la readecuación de la política de contratación pública del Estado. Si de verdad pretendemos utilizar el gasto público como potenciador de nuestro desarrollo es necesario regular y hacer cumplir la normatividad en materia de contrataciones públicas en el Estado mexicano.

Mientras que la OCDE (2018) cita datos de la Secretaría de la Función Pública (SFP), según los cuales 68% de los contratos adjudicados en nuestro país en 2017 con recursos federales (que representaban 25% de los recursos públicos destinados a inversión en infraestructura ese año) fueron otorgados mediante adjudicaciones directas, es decir, mediante procedimientos en los que la autoridad contratante decidió discrecionalmente quién realizaría los trabajos, sin que su capacidad e idoneidad quedara probada en un concurso. Solamente 18% de los contratos (que representan 64% de la inversión pública anual) se otorgaron mediante licitaciones públicas.

Otro caso es la declaración de Raquel Buen Rostro, funcionaria de Hacienda donde afirma refiriéndose al anterior gobierno, que había corrupción en todos los ámbitos de compras del Gobierno, en donde 80% estaban concentradas en el 1.5% de proveedores. *“El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador decidió centralizar en la Oficialía Mayor de Hacienda las compras y adquisiciones de la administración pública, que antes realizaba cada dependencia. ¿Cómo se está dando este cambio? En estadísticas internacionales, las dos funciones públicas donde se detecta mayor corrupción son en la impartición de justicia, en el Ministerio Público; y en la compra pública. En particular en América Latina, más o menos en una de cada tres transacciones de compra pública, en promedio, hay un acto de corrupción. Un principio rector de la nueva administración es el combate a la corrupción y para ello tenemos que controlar la corrupción, de entrada, en las compras públicas. Entre más puntos de compra haya*

*son más puntos potenciales de corrupción; entre menos haya, el control es mucho mejor...*⁴

Ante este enorme potencial que tienen las actuales autoridades gubernamentales de transparentar las contrataciones y sacarlas de la corrupción y potencializarlas como un instrumento del ejercicio del gasto público que sea palanca del desarrollo en nuestro país.

Se analizan las posibilidades de instrumentar principios y espacios de mejora en la presente administración y que pueden ser considerados como líneas transversales ante una posible quinta reforma constitucional y modificación de todo el entramado secundario en la materia de contrataciones en nuestro país.

De acuerdo al “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024” en un análisis efectuado para este artículo⁵ sobre la directriz de los mecanismos para evitar la corrupción en los procesos de contratación, se puede encontrar los siguientes elementos a considerarse en la redacción del mismo documento:

- El lenguaje del discurso oficial fue sistemáticamente desvirtuado. A la manipulación se le llamó solidaridad, al saqueo se le denominó rescate, la opacidad y el encubrimiento fueron bautizados como confidencialidad, información reservada o protección de datos personales, a la apropiación indebida de bienes públicos fue llamada desincorporación y **la corrupción fue denominada licitación o adjudicación directa.**
- Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad. La corrupción es la forma más extrema de la privatización, es decir, **la transferencia de bienes y recursos públicos a particulares.** Las prácticas corruptas, agudizadas en el periodo neoliberal,

4 **La Jornada**, 20 de mayo de 2019, “Había corrupción por doquier en las compras oficiales”: Buenrostro. Roberto González Amador, URL: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/05/20/habia-corrupcion-por-doquier-en-las-compras-oficiales-4287.html>, consultada el 15 de julio de 2019.

5 Este fuerza se realiza con la limitante de tiempo y falta de información del posicionamiento de la presente administración con respecto a las posibles reformas que se lleven a cabo para fortalecer la materia de contrataciones que está regulada en el artículo 134 constitucional y que es motivo de este artículo.

dañaron severamente la capacidad de las instituciones para desempeñar sus tareas legales, para atender las necesidades de la población, para garantizar los derechos de los ciudadanos y para incidir en forma positiva en el desarrollo del país. Por ello, erradicar la corrupción del sector público es uno de los objetivos centrales del sexenio en curso. Tal es el propósito de tipificar la corrupción como delito grave, **prohibir las adjudicaciones directas**, establecer la obligatoriedad de las declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses de todos los servidores públicos, eliminar el fuero de los altos funcionarios, fomentar la colaboración internacional tendiente a erradicar los paraísos fiscales, **monitorear en línea y en tiempo real el dinero para adquisiciones y realizar verificaciones obligatorias de los precios de mercado antes de cualquier adquisición**. Con ese mismo objetivo se propondrá al Congreso de la Unión la Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés, se centralizará las instancias de contraloría, se reforzarán mecanismos fiscalizadores como la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se reorientará la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y se creará una unidad policial especializada en lavado de dinero.

- La dinámica de los negocios es indispensable para el desarrollo nacional y para el buen desempeño de la economía, pero es indispensable sacar del ámbito político las legítimas actividades para obtener ganancias. Con este propósito se mantendrá una estricta vigilancia de los conflictos de interés de los servidores públicos, **se combatirá la corrupción en la asignación de contratos y concesiones y se sancionará como delito grave todo intento de distorsión electoral mediante la inyección de recursos no autorizados en campañas políticas o para ofrecer beneficios personales de cualquier clase a cambio del voto**.
- El aparato gubernamental, tal y como se recibió el 1 de diciembre de 2018, estaba plagado de instituciones redundantes, de duplicidad de funciones y de oficinas y partidas presupuestales

sin propósito o resultados. En apego al marco legal, el gobierno federal eliminará los despachos inútiles, concentrará las funciones y tareas en las dependencias centralizadas y reorientará los presupuestos dispersos a los programas significativos y de alto impacto social y económico. Los lujos, los dispendios y la opulencia que caracterizaban el ejercicio del poder han llegado a su fin. **El gobierno actual está decidido a eliminar los privilegios y prebendas de que han disfrutado los funcionarios de nivel alto y medio y pondrá fin a la contratación generalizada e indiscriminada de personal de confianza, a la asignación abusiva de oficinas, vehículos, mobiliario, equipos de comunicación y viáticos; al pago con cargo al erario de seguros de gastos médicos; a los presupuestos para fiestas y banquetes y a los viajes sin sentido.**

- Respeto a los **contratos existentes** y aliento a la inversión privada.

El gobierno federal **respetará los contratos suscritos por administraciones anteriores**, salvo que se comprobara que fueron obtenidos mediante prácticas corruptas, en cuyo caso se denunciarán ante las instancias correspondientes.

Por lo anterior, se conceptualiza e identifica que las líneas de acción para el cambio en la cuarta transformación de la vida pública en nuestro país, en el discurso del Ejecutivo, giran en torno a combatir los procesos corrupción en el manejo de los ingresos y gastos del gobierno, mediante el manejo de las contrataciones (*adquisiciones, arrendamientos y servicios, obras públicas y servicios relacionados*). Por ello, encontramos el posicionamiento del combate a la estrategia de gobierno y su relación como el principal problema que México debe superar para potencializar el desarrollo que necesita para salir del atraso y procurar la igualdad de oportunidades. Implementar en la ejecución del gasto una política de austeridad y consolidaciones en las compras. Así como elevar la corrupción en el manejo del gasto como delito grave, evitando la simulación en la ejecución de compras y obras públicas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de su Oficialía Mayor en el mes de mayo del 2019, emitió

la “*Estrategia Integral del nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas*”, donde el Gobierno de México ha planteado una estrategia para reducir la corrupción y generar valor para el Estado, cambiando la manera de realizar las contrataciones públicas, implementando 7 acciones principales:

- 1. Fortalecimiento de la planeación:** Integración de programas anuales de adquisiciones y obra pública; Agregación de demanda; Metodologías de investigación de mercado y las estrategias de contratación con abastecimiento estratégico.
- 2. Impulso a MiPyMES, cooperativas y empresas con responsabilidad social:** Mecanismo que incrementen la participación de MiPyMES y cooperativas, y el desarrollo de proveedores por medio del abastecimiento estratégico.
- 3. Coordinación de unidades contratantes:** Ente público que dirige y coordina la normatividad y políticas de contratación a través de las Unidades de Administración y Finanzas (UAF) de las dependencias y entidades conforme a las mejores prácticas internacionales, y la centralización que permiten mayor coordinación, control y seguimiento del gasto público.
- 4. Contrataciones consolidadas:** Consolidar el 80% del gasto público en contrataciones, y las dependencias y entidades ejecutan el otro 20% del gasto público en contrataciones.
- 5. Implementación de herramientas tecnológicas:** Automatización del ciclo de contratación pública planeación, gestión del gasto, contratación, administración y evaluación; Procedimientos de contratación más ágiles, más transparentes y menos costosos, y el desarrollo de sistema electrónico en software abierto.
- 6. Gestión de cambio de cultura:** Capacitación y certificación de servidores públicos de las unidades compradoras; Cultura de honestidad e integridad en servidores públicos y proveedores, y el monitoreo y evaluación de servidores públicos de las unidades compradoras.
- 7. Generación de un marco normativo flexible:** Que sea acorde a la operación en adquisiciones y obra pública; Transparentes mediante la

automatización del ciclo de contrataciones; Mejores mecanismo control y fiscalización, y las nuevas estrategias de contratación.⁶

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió el “Acuerdo por el que se delega en el Oficial Mayor, la facultad de promover, diseñar, elaborar, celebrar, suscribir y administrar los contratos marco”, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de julio de 2019, en el cual, se delegó al Oficial Mayor, la facultad de promover, diseñar, elaborar, celebrar, suscribir y administrar los contratos marco, en términos de los artículos 17 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 14 de su Reglamento, y para establecer los lineamientos para coordinar dicho procedimiento, adicionalmente, el Oficial Mayor podrá auxiliarse de los servidores públicos adscritos a dicha unidad administrativa, que para tal efecto designe por oficio, a fin de ejercer las facultades delegadas, con excepción de la suscripción de los Contratos Marco.

La identificación de las anteriores acciones se volverá procesos de gestión que caracterizarán a la Administración 2019-2024 durante los próximos años.

En este contexto, y como reflexión final se deja la siguiente pregunta **¿Qué materia del artículo 134 constitucional tendría que ser modificada para reforzar los principios de cambio del proyecto de transformación que propone el actual gobierno de la República?**

Bibliografía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. Lunes 05 de febrero de 1917. Tomo V. 4^a época, número 30.
- Decreto de reformas y adiciones al Título Cuarto que comprende los artículos del 108 al 114; así como los

6 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Oficialía Mayor, “Estrategia Integral del nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas”, mayo de 2019, URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469011/Presentacio_n_Conferencia_Prensa_OM.pdf

- artículos 22, 73 fracción VI base 4^a; 74 fracción V, 76 fracción VII, 94,97,127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. Martes 28 de diciembre de 1982.
- Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. Martes 13 de noviembre de 2007.
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial. Miércoles 7 de mayo de 2008.
- Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Diario Oficial. Viernes 29 de enero de 2016.
- Estados Unidos Mexicanos, Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Período Único. Querétaro, 1^o de diciembre de 1916. Tomo I.- Núm. 12.
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria, 12 de septiembre de 2007.
- México a través de sus Constituciones. Tomo VIII.
- Mario Cifuentes Vargas. El artículo 134 Constitucional y las adquisiciones, arrendamientos, contrataciones de servicios, obras públicas y enajenación de bienes del estado (origen, evolución e interpretación). 1991. Facultad de Derechos. UNAM. Recuperado de Biblioteca Jurídica Virtual del instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. www.juridicas.unam.mx, consultado, 10 de mayo de 2019.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de manera incluyente. París: OCDE. Recuperado de: http://www.keepeek.com/DigitalAssetManagement/oecd/governance/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-demexico_9789264287938-es#.WoMrAK2ZOi4, consultado 15 de mayo de 2019.

Roberto González Amador. “Había corrupción por doquier en las compras oficiales”: Buenrostro. Lunes, 20 mayo 2019, Sección economía, La Jornada. En línea <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/05/20/habia-corrupcion-por-doquier-en-las-compras-oficiales-4287.html>, consultado el 30 de mayo de 2019.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Diario Oficial de la Federación del 12 de julio de 2019, pp. 26.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estrategia Integral del Nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mayo 2019, p. 8, URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469011/Presentacio_n_Conferencia_Prensa_OM.pdf