

ARTÍCULO 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y 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 y 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 en cuanto al 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 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.

COMENTARIO: El artículo 134 se reformó por decreto del 27 de diciembre de 1982, publicado al día siguiente en el *Diario Oficial* de la Federación. Este artículo no tiene antecedente alguno en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, ni existió norma similar en ninguno de los documentos constitucionales mexicanos anteriores. En la presentación del artículo ante el Congreso Constituyente de 1916-1917, la Comisión indicó que aunque dicho precepto no formaba parte del proyecto, "ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así

para el servicio el servicio de la Nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen".

En el breve debate que se suscitó con motivo de este artículo, y en el cual participaron los diputados Ibarra y Machorro Narvaez, el primero de ellos hizo notar que pudieran presentarse casos en que pese a que se emitiera una convocatoria, no hubiera personas que realizaran proposiciones para efectuar la obra o bien que ninguna de dichas proposiciones fuera aceptada, y que en virtud de que se preveía su realización sólo mediante convocatoria, era pertinente hacer una modificación para que, en caso de que no se pudiera realizar la obra por esta vía, la administración misma procediera a su ejecución. La propuesta fue rechazada tomando en cuenta la argumentación de Machorro Narvéez en el sentido de que en todo caso el gobierno podría mejorar las bases del contrato para celebrar, a fin de propiciar la presentación de postores para el mismo. El texto del artículo presentado por la Comisión y que permaneció invariable desde 1917 hasta 1982, fue el siguiente: "Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública".

Es un hecho que pase a las prudentes previsiones del Constituyente de 1917, y a las normas que con el propósito de regular la adjudicación de contratos por parte de la administración pública, se han expedido a lo largo de la vigencia de la Constitución, no se han erradicado vicios e irregularidades que preocupan a la sociedad mexicana y que durante la campaña electoral del entonces candidato a la presidencia, licenciado Miguel de la Madrid en 1982, se manifestaron con insistencia en torno a la necesidad de garantizar, de mejor manera, el uso debido de los recursos administrados por el gobierno.

En la iniciativa que el titular del Ejecutivo envió durante diciembre de 1982 a la Cámara de Senadores puede leerse al respecto en el primer párrafo lo siguiente: "Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social."

En el quinto párrafo del propio documento se fundamenta la necesidad de diversas reformas constitucionales contenidas en la iniciativa entre las cuales se incluía la del artículo 134 al señalar: "Las leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad y ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia moral nacional exige erradicar. Si la renovación moral de la sociedad que ordena el pueblo de México ha de cumplirse, hay que empezar renovando las leyes e instituciones que tutelan la realización de nuestros valores nacionales."

La renovación moral a la que se hace alusión en la cita anterior, había sido considerada una de las siete tesis básicas de la campaña electoral del licenciado De la Madrid, como candidato del PRI a la presidencia de la República. Una vez iniciado su gobierno, se planteó la expresión jurídica que debería darse a esta tesis de la renovación moral y al respecto se señala en la propia iniciativa que venimos comentando:

"La renovación moral exige que el Estado asuma tres responsabilidades fundamentales: La primera es prevenir la corrupción en sus relaciones con la sociedad. Para ello, la administración pública debe ser honesta, profesional y eficaz; se deben remover cargas burocráticas que agobian a la sociedad. Es indispensable poner a disposición del pueblo el poder del Estado para que sea el mismo la gran fuente de protección de sus derechos."

Se mencionaba que en la propia iniciativa, en segundo lugar, como responsabilidad fundamental del Estado para lograr esa renovación, el aspecto relativo al combate legal a la corrupción mediante procedimientos de identificación, investigación, proceso y sanción, es decir, de carácter correctivo, y una tercera relativa al propósito de reforzar la formación de la niñez y la juventud, en los valores nacionales fundamentales.

Es justamente el primer párrafo, referente a aspectos preventivos, el que encuentra expresión constitucional en el artículo 134, el cual señala los principios sobre los que debe sustentarse la administración de recursos de la Federación y del Distrito Federal. Aunque se hizo así seguramente con un propósito federalista, en sentido de que la regulación de estos aspectos debía corresponder a cada estado, el establecimiento de los principios generales para el manejo de los recursos públicos, bien pudo señalarse para toda la Federación, indicando que en cada estado se expedirían las leyes relativas para la aplicación de los mencionados principios. En el propio precepto se extiende su acatamiento a las administraciones públicas paraestatales, es decir, a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que correspondan tanto al ámbito federal como al Distrito Federal.

Los principios señalados son los siguientes: eficiencia, eficacia, honradez, y el que podríamos llamar de idoneidad respecto del ejercicio del gasto.

Estos principios se han venido manejando en la doctrina de la administración pública mexicana y de manera muy sintética podrían explicarse del modo siguiente:

a) *Eficiencia*. Existen diversas opiniones respecto de la caracterización de este principio. Para algunos tiene una mera connotación técnica que vincula las metas previstas en un programa con su realización, independientemente de que la obtención de las metas administrativas logre efectivamente el resultado práctico que se pretende, o resuelva el problema específico a cuya solución tiende.

En otra perspectiva, la eficiencia se entiende como la virtud administrativa consistente en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, o dicho de otra manera: obtener el fin, al menor costo posible.

A mi entender, la segunda concepción parece más lógica, puesto que la primera atendería solamente a un aspecto teórico que no satisfaría los requerimientos de la práctica, al no exigir un resultado eficaz. No es concebible que el Constituyente se haya propuesto elevar al rango de norma suprema la mera verificación de la obtención de metas sin constatar que el alcance de las mismas efectivamente atienda la solución de problemas concretos.

b) *Eficacia*. En el sentido que hemos dado a la eficiencia queda, por supues-

to, comprendida la eficacia, entendida ésta como la obtención del resultado práctico deseado. Cabría preguntarse, entonces, si es necesario identificar a la eficacia como un principio administrativo distinto. La respuesta debe ser afirmativa si se considera que no todas las acciones gubernamentales pueden estar regidas por un cálculo de costo-beneficio y que existen casos, como pueden ser determinadas situaciones de emergencia, en los que se exige del administrador público capacidad de respuesta inmediata para resolver un problema, sin que necesariamente determine con antelación cuál es la opción menos costosa pues la demora podría provocar daños irreparables.

Es de entenderse que siempre existe una vinculación entre eficacia y eficiencia, y que no puede aplicarse ciegamente uno u otro principio de manera indiscriminada, sino siempre atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

c) *Honradez*. Este principio se explica por sí mismo y se refiere a la propia acepción gramatical del vocablo, que supone la manera de obrar del que no roba, estafa, defrauda o engaña, o bien la forma de comportarse de quien cumple escrupulosamente sus deberes profesionales. Puede apreciarse que este principio hace alusión no sólo al aspecto económico de no apoderarse de los bienes ajenos o aprovechar la posición para obtener ventajas indebidas sino, en general, al comportamiento responsable del administrador público que consiste en el cumplimiento puntual de sus obligaciones, así como el servicio oportuno y debido a los administrados.

d) *Idoneidad del gasto*. Aunque no está expresamente denominado de esta manera, en la parte final del primer párrafo del artículo comentado se hace referencia a la relación de adecuación que debe existir entre el empleo de los recursos económicos que se administran y los objetivos que se persiguen. Debe entenderse que la correcta administración no puede sustentarse en un ejercicio desordenado del gasto que alcance ciertos fines en detrimento de otros, distrayendo indebidamente recursos; todo ello sin perjuicio de los necesarios reordenamientos debidamente normados que la práctica aconseja.

En el segundo párrafo de la disposición constitucional que nos ocupa se amplía el concepto original que contenía este artículo, en cuanto a la realización de obras por medio de convocatorias públicas, para ampliarlo a todo tipo de contratos que suscriba el sector público, comprendiendo adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones —esto es, el traslado de dominio de bienes por parte de la administración pública—, servicios y obras. Se prevé que la manera de efectuar estos actos debe ser por medio de licitaciones públicas. El término licitación implica la idea de subasta, es decir, ofrecimiento al mejor postor, a fin de que el acto jurídico de que se trate se efectúe en las mejores condiciones posibles, no solamente en cuanto al precio, sino como el propio artículo señala, estimando aspectos como la calidad, el financiamiento, la oportunidad y otras circunstancias. Es fácil entender que el administrador público debe tomar en cuenta todos estos elementos, pues en un momento dado un oferente de servicios o bienes puede otorgarlos a un precio más reducido que otros, pero de calidad inferior o bien, el tiempo de entrega puede no ser oportuno.

La licitación pública debe estar precedida de una convocatoria igualmente

pública de modo que puedan acudir a aquella todos los interesados. Se prevé también el procedimiento para la presentación de las proposiciones por parte de los interesados que deberán hacerlas en sobre cerrado que será abierto públicamente con el propósito de garantizar la imparcialidad de la decisión.

El Constituyente previó, en el tercer párrafo del artículo, el caso en que la licitación no sea el medio más idóneo para asegurar las mejores condiciones de la contratación pública. Esta situación puede darse por razones de oportunidad, en las que debe privar el principio de eficacia, o bien porque circunstancias obvias hagan aconsejable no someter un determinado contrato a una oferta de esta naturaleza. Pensemos en una dependencia que tiene requerimientos de espacio urgentes y junto a cuya ubicación se encuentra un edificio disponible en arrendamiento. Es claro que una oferta pública no sería útil en tales condiciones y que debe procederse de otra manera. No obstante, el Constituyente señala que las bases para tomar este tipo de decisiones quedarán establecidas en las leyes. Deben considerarse como leyes reglamentarias de este precepto para los efectos señalados, la Ley de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

El precepto al que aludimos dispone que el manejo de los recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo. El sentido de esta disposición tiene que ver con la participación de fondos federales que son administrados por los gobiernos estatales y municipales, en cuyo caso deberán aplicarse los principios constitucionales que venimos comentando.

Finalmente, se establece la responsabilidad, que puede ser política, administrativa o penal, por el incumplimiento de lo dispuesto en esta norma, de acuerdo a los procedimientos señalados en el título IV de la propia Constitución.

Véanse los artículos 108 a 114

BIBLIOGRAFÍA: Cano Meléndez, Sergio, "Estudio sobre la concesión administrativa y su definición", *Revista del Poder Judicial del Estado de Guanajuato*, Guanajuato, t. I, núms. 8-9, octubre-noviembre de 1964, pp. 49-59; *El marco legislativo para el cambio*, diciembre, 1982, México, Presidencia de la República, 1983, t. I, pp. 11-107; Martínez Silva, Mario (coordinador), *Diccionario de política y administración pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, t. I, pp. 455-456; Martínez Vera, Rogelio, *Nociones de derecho administrativo*, 5ª ed., México, Banca y Comercio, 1978, pp. 246-253; Sarría, Félix, *Derecho administrativo*, 4ª ed., Buenos Aires, Assandri, 1950, pp. 288-315; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 12ª ed., México, Porrúa, 1983, t. II, pp. 511-534.

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ