

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, EN MATERIA DE LAICIDAD EN LA FUNCIÓN PÚBLICA, QUE PRESENTA LA SENADORA PATRICIA MERCADO CASTRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

La que suscribe, **Senadora Patricia Mercado Castro, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 8, numeral 1, fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de esta soberanía la **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la fracción VII del artículo 7, y las fracciones VIII y IX del artículo 49; y se adiciona una fracción X al artículo 49, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas**, de acuerdo a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El concepto del Estado laico ha sido uno de los postulados fundamentales de nuestra organización política y una norma de convivencia indispensable para las personas que habitan el país. La conformación de la República está profundamente ligada a la separación del Estado de los asuntos de la Iglesia y al principio de igualdad de todas las personas ante la ley, establecidos con claridad en la Constitución de 1857, en las Leyes de Reforma y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El orden jurídico nacional, que ha evolucionado hacia la construcción de un régimen democrático donde se reconocen derechos y libertades, requiere establecer límites a la actuación de las autoridades y dotar a la ciudadanía de instrumentos para disfrutar y ejercer sus derechos. Un marco legal eficaz, que contribuya a una ética del servicio público que genere confianza de la ciudadanía mediante la participación, la inclusión, el diálogo, la transparencia, la rendición de cuentas y la búsqueda de la igualdad.

En un entorno democrático, de pluralidad política y de diversidad de opiniones y creencias, un elemento esencial del Estado laico consiste en el establecimiento de condiciones que aseguren un trato igualitario a todas las personas. La igualdad formal debe traducirse en una vigilancia constante por parte del Estado para que no se practique discriminación alguna en contra de las personas, particularmente en relación a sus derechos y a su identidad, cualquiera que sea su pertenencia o no pertenencia a una religión o a una convicción filosófica, o independientemente de su orientación sexual, su etnia, sus características físicas, sus decisiones reproductivas o cualquier otro elemento.

En este sentido, cabe destacar la labor que la organización Católicas por el Derecho a Decidir y el colectivo República Laica han desarrollado en la construcción de esta propuesta. Su tarea para fortalecer el Estado laico apunta a la garantía del ejercicio pleno de los derechos humanos, particularmente los derechos de las mujeres y jóvenes, sin imposiciones ni dogmas.

El Estado laico es fundamental para salvaguardar la libertad de conciencia, de pensamiento y de decisión así como garantizar que tanto la administración pública como el diseño, elaboración e implementación de leyes, políticas y programas, respeten la diversidad y la pluralidad de las convicciones religiosas, ateas, agnósticas y filosóficas. En un Estado laico, no hay privilegios ni jerarquías: todas las personas valen lo mismo, todas tienen el mismo derecho a

decidir sobre su vida, con la única limitante de que no afecte los derechos de los demás.

Para explicar la pertinencia de una reforma por el respeto a los principios y las normas de la laicidad en el servicio público, debemos comenzar por los antecedentes históricos y jurídicos que la han instituido.

I. Antecedentes de la laicidad en México

a.) La conformación de la identidad nacional y el régimen político

Entender la concepción de la laicidad es indispensable recurrir a nuestra propia historia, donde se encuentran sus raíces, su cabal explicación y los valores que implica, mismos que siguen teniendo plena vigencia en la actualidad.

Las diferencias entre el Estado y la Iglesia permanecieron durante largo tiempo en el orden virreinal. Las disputas por el poder dentro del clero regular y secular, así como de éstos con la autoridad civil son numerosas en la historia colonial. La expulsión de la Compañía de Jesús del territorio novohispano, en el marco de las borbónicas es un fenómeno que ilustra tales conflictos.

A pesar de que la Revolución Francesa inspiró a una parte de los líderes de independencia y actores políticos que impulsaron una forma republicana de gobierno y un marco de derechos, la separación del Estado y la iglesia no corrió con la misma suerte. En el siglo XIX, con la liberación del dominio español y la constitución de un Estado nacional, la pugna por el poder político fue incesante. En la polarización entre las tendencias federalista y centralista, así como liberal y conservadora, la cúpula eclesiástica favoreció en general a una de las facciones en defensa de un sistema económico basado en la concentración de tierras para la agricultura, un sistema social de roles muy definidos, clases estratificadas y jerarquización de los derechos y un modelo político centralista.

La iglesia Católica era dueña de buena parte de las tierras que podían destinarse a la agricultura, y concentraba muchas de las funciones administrativas que regían la vida de las personas, desde el nacimiento hasta la muerte, pasando por el acceso a la educación, a las posibilidades contraer o no matrimonio, el tratamiento de enfermedades. De esta forma, las personas tenían que ser católicas para poder ser ciudadanas y ciudadanos.

En las propias constituciones fue ardua tarea que se impusiera el Estado laico; fue muy difícil consagrar la libertad de creencias por la influencia determinante que ejerció la Iglesia católica. De esta manera, los primeros textos constitucionales concedieron a esta religión el carácter de oficial: la de 1824, en su artículo 3º, aunque en el 73, fracción XII, dio facultad al Congreso para arreglar el ejercicio del Patronato; la de 1836, Primera Ley Constitucional, artículo 3o., y la denominada Bases Orgánicas de 1843, artículo 6o.

Para llegar al Estado laico fue importante la labor de los liberales. El punto de partida se encuentra en la denominada "pre reforma", que encabezaron Valentín Gómez Farías y su ministro José María Luis Mora; contaron para ello con un Congreso dominado por liberales radicales dispuestos a tomar medidas de carácter progresista.

En su breve ejercicio presidencial, Gómez Farías implantó en 1833 diversas medidas de carácter laico: creación de una Dirección General de Instrucción Pública; clausura de la Real y Pontificia Universidad y eliminación del clero de la educación superior; supresión de la coacción civil para el pago del diezmo y el cumplimiento de los votos monásticos; incautación de bienes de las misiones en

las Californias y de los misioneros filipinos. En el Estado de México se prohibió la adquisición de bienes por manos muertas; Michoacán concedió la facultad de reglamentar la observancia de los cánones y la disciplina externa del clero, y Yucatán declaró la tolerancia de cultos. Más aún, los liberales radicales de los estados solicitaron permiso al Congreso federal para formar una coalición en defensa del federalismo y desamortizar los bienes eclesiásticos.

Con la Revolución de Ayutla de 1854 surge la Reforma, que logra la separación del Estado y la Iglesia. Éste fue un evento inédito y visionario en nuestro continente. Se pusieron en marcha distintas medidas que han recibido el nombre de Leyes de Reforma y se expidió también la Constitución de 1857. El gobierno liberal, que llegó con Juan Álvarez como presidente, encargó a Juárez el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, quien logró que se promulgara la Ley de Administración de Justicia y Organización de los Tribunales del Distrito y Territorios, de 23 de noviembre de 1855, más conocida como Ley Juárez.

Usualmente se ha considerado a la Ley Juárez como el primer paso en la secularización de la sociedad y en la implantación de la igualdad ante la ley. Es puente entre ambos objetivos. Mediante esta Ley se suprimieron los tribunales especiales y se establecieron restricciones precisas a los fueros militar y eclesiástico. Inmediatamente después que ésta se promulgara se expidieron otras leyes con el mismo espíritu reformista: la Ley Lafragua, del 28 de diciembre de 1855, que reglamentó la libertad de prensa y eliminó las restricciones en este ramo; la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos, llamada también Ley Lerdo, de 25 de junio de 1856, por la cual entraron a la circulación económica los bienes de la Iglesia o de "manos muertas"; la Ley Iglesias, del 11 de abril de 1857, de obviaciones parroquiales, que suprimió el pago obligatorio de sacramentos como bautismos, amonestaciones, casamientos y entierros.

Se expidieron también dos decretos, del 25 de abril de 1856, que derogó cualquier coacción civil para el cumplimiento religioso de los votos, y de 7 de junio de 1856, que suprimió nuevamente la Compañía de Jesús.

La etapa de la Reforma significó la consolidación del concepto de nación, cuando se define la forma de Estado, se experimenta la forma de gobierno y se conquistan libertades que persisten en nuestro derecho público. Los liberales defendieron así la libertad de conciencia, de pensamiento, de expresión, de igualdad de las personas ante la ley así como la soberanía del pueblo y el federalismo. Todo ello sustentado en un cambio radical en las formas de relación entre las personas y quienes detentaban el poder (real y fáctico), donde los primeros pasaron de ser siervos a ser ciudadanos y donde los gobernantes debían ser elegidos por el pueblo y no por designios divinos.

El nuevo pacto social, que diferencia los ámbitos de acción de la iglesia, que se encarga de los asuntos de los fieles y de la espiritualidad de los mismos, mientras que el Estado se encarga de los asuntos ciudadanos, se expresa destacadamente en la Constitución federal de 1857. Ésta fue producto de una asamblea constituyente que se caracterizó por la profundidad de los debates y las principales aportaciones que efectuaron: derechos del hombre (*sic*) con un amplio y generoso catálogo; establecimiento del principio de igualdad ante la ley; concepción del Estado laico y separación de los asuntos públicos de los religiosos; ratificación del sistema federal y disposiciones complementarias; forma de gobierno presidencial con matices parlamentarios, y pronunciamientos de carácter social.

A diferencia del texto de 1824, la Constitución Federal de 1857 otorgó especial relevancia a los "derechos del hombre", característica que se percibe desde el

mismo artículo 1º: "el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".

En aplicación de esta declaración, la Constitución de 1857 enunció de manera profusa los derechos del hombre, consagró la igualdad ante la ley e instituyó el juicio de amparo como instrumento para la protección de tales derechos. El principio de igualdad ante la ley, que Juárez había impulsado con tanta firmeza, se formuló todavía con mayor amplitud en la Constitución de 1857, cuyo artículo 13 constitucional dijo a la letra: "En la República mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros ni gozar emolumentos que no sean compensación de servicio público y estén fijados en la ley". Esta formulación, que limita obviamente la jurisdicción eclesiástica, pasó en los mismos términos y en el mismo numeral a la Constitución de 1917.

En la Constitución de 1857 se incorporaron también otras libertades y postulados que caracterizan al Estado laico tales como: libertad de enseñanza, artículo 3º: "La enseñanza es libre. La ley determinará que profesiones necesitan título para su ejercicio, y con que requisitos se debe expedir"; libre manifestación de las ideas, artículo 6º: "La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público"; libertades de expresión e imprenta, artículo 7º: "Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia"; derecho de petición y libertad de reunión, artículos 8º y 9º; limitación para adquirir bienes raíces para las corporaciones civiles y eclesiásticas, artículo 27, o bien la competencia exclusiva a los poderes federales para "ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes," artículo 123.

Un postulado laico que quedó pendiente en la Constitución de 1857 fue la libertad de cultos, aunque a diferencia del texto de 1824 no se declaró la religión católica como oficial. El tema se discutió bastante, pero el proyecto de artículo que establecía dicha libertad fue devuelto a comisiones.

Con el gobierno de Juárez se complementó el Estado laico mediante diversas leyes y decretos que se promulgaron años después de expedida la Constitución de 1857, tales ordenamientos secularizaron el poder público y recuperaron para éste actividades administrativas muy importantes.

Las leyes juaristas que se expedieron fueron, principalmente, las siguientes: Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, de 12 de julio de 1859, que privó a la Iglesia de su poder económico y convino a los liberales por su precaria situación financiera, al privar a la Iglesia de su poder económico disminuía el apoyo a los conservadores; Ley del Matrimonio Civil, de julio 28 de 1859, que estableció el matrimonio como contrato y la separación de los negocios civiles y eclesiásticos; Ley Orgánica del Registro Civil, del 31 de julio de 1859, que confirió al Estado el registro de diversos actos del estado civil de las personas que estaban reservados a la iglesia; Ley sobre Libertad de Cultos, de 4 de diciembre de 1860, que consagró de manera expresa esta libertad y protegió el ejercicio de cualquier culto religioso en el país.

Se expedieron también varios decretos que perseguían los siguientes objetivos: secularizar los cementerios, 31 de julio de 1859, quedaron bajo la autoridad civil los cementerios, panteones, camposantos y bóvedas, antes en manos del clero; días festivos y asistencia oficial, de 11 de agosto de 1859, que determinó los días

que tuvieran tal carácter y prohibió a los funcionarios públicos asistir oficialmente a las ceremonias religiosas; secularización de hospitales, de 2 de febrero de 1861, por el cual el gobierno se hizo cargo de la dirección y cuidado de estos establecimientos; supresión de comunidades religiosas, 26 de febrero de 1863, con lo que los conventos se convirtieron en hospitales ante la intervención francesa.

Se expidieron diversos ordenamientos para promover la reforma educativa, con el propósito de que la instrucción fuese obligatoria, laica y gratuita; ésta cuando menos en las escuelas primarias oficiales. Mediante la ley de 15 de abril de 1861 se ratificó la libertad de enseñanza y se hizo gratuita la educación oficial. Más tarde, el 2 de diciembre de 1867, se expidió la Ley Orgánica de Instrucción Pública para el Distrito Federal y Territorios, conocida también como de Martínez de Castro, que fortaleció el papel del Estado en la educación y alentó la reforma de la enseñanza media y aun de la superior.

La Reforma tuvo repercusiones más allá del gobierno de Juárez. La doctrina liberal que inspiró a la Constitución de 1857 y a las Leyes de Reforma sirvió de sustento a los programas de gobierno que se desplegaron en la etapa de la República Restaurada (1867- 1877), logró subsistir en el régimen de Díaz y tiene efectos hasta la época actual.

Durante el gobierno de Lerdo se fortalecieron también los principios reformistas y del Estado laico. A través de ley de 25 de septiembre de 1873, se incorporaron las leyes de reforma a la Constitución de 1857, declarándose de manera terminante: "El Estado y la iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna". Más tarde, en el decreto de 10 de diciembre de 1874, se implantó el laicismo en las escuelas oficiales, en el artículo 4o. se asentó: "La instrucción religiosa y las prácticas oficiales de cualquier culto quedan prohibidas en todos los establecimientos de la Federación, de los estados y de los municipios. Se enseñará la moral en los que por la naturaleza de su institución, lo permitan, aunque sin referencia a ningún culto...".

En síntesis, los liberales mexicanos logran darle forma jurídica y cultural a las conquistas del Estado moderno: la protección y reconocimiento de las libertades y su ejercicio, sin imposición de ninguna índole. Sentaron las bases para la consolidación de una República desde una perspectiva laica, democrática, tolerante y abierta a la pluralidad.

b.) Institucionalidad de la separación del Estado y las iglesias

En el dictamen sobre el artículo 129 de la Constitución de 1917 (posteriormente 130), se argumentó que no era suficiente "proclamar la simple independencia del Estado, como hicieron las Leyes de Reforma", sino que era necesario "establecer la supremacía del poder civil sobre los elementos religiosos en lo que, naturalmente, toca a la vida pública", por lo que "desaparece de nuestras leyes el principio de que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí", para ser sustituida "por la simple negativa de personalidad a las agrupaciones religiosas, con el fin de que, ante el Estado, no tengan carácter colectivo".

Esta posición cambió por completo el contexto de las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica. En la Constitución de 1917 se establecieron principios mucho más radicales que en el texto anterior, en los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 se determinó: se niega personalidad jurídica a las iglesias y el ejercicio de derechos políticos a los ministros de culto; se prohíbe la participación de las agrupaciones religiosas y sus miembros en materia política; se secularizan los actos del estado

civil; se establece el laicismo en la educación; se prohíbe el establecimiento de órdenes monásticas y la profesión de votos religiosos; se prohíben los actos de culto externo y se niega capacidad jurídica a las iglesias para adquirir inmuebles.

Las normas originales de 1917 tuvieron, dificultades en su aplicación, debido a que la autoridad encontró dificultades para imponer disposiciones a las que la jerarquía católica negó validez. En consecuencia, el enfrentamiento se volvió cada vez más franco entre ambas instituciones, como la expulsión del delegado apostólico Phillipi, por el presidente Obregón en 1923; [*] a la que siguió la expedición de la denominada "Ley Calles" en 1926, que tipificaba como delitos varios actos relacionados con el culto público, lo que ocasionó finalmente que surgiera la Guerra Cristera, terminando con los "arreglos" entre el Estado y la Iglesia en junio de 1929. [*]

Aunque todavía se producen algunas fricciones durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, los "arreglos" predominaron en los gobiernos que lo sucedieron. Esta etapa se ha llamado de la "complicidad equívoca" entre el Estado y la Iglesia, en la cual "la secularización implantada por el Estado laico mexicano en la sociedad, va desapareciendo paulatinamente de la política gubernamental y con ella una de las principales fuentes de conflicto entre ambas instituciones". [*]

Pese a tal acercamiento, en los años que siguieron, los gobernantes mexicanos procuraron cubrir en las formas en sus relaciones con la Iglesia, reiterando siempre comulgar con el ideario de la Reforma. Sin embargo, esta situación empezó a menguar en el último tercio del siglo XX, con las reuniones informales que sostuvieron algunos presidentes mexicanos con el titular del Vaticano y después con las iniciativas constitucionales y legales que modificaron las relaciones entre el Estado y las Iglesias.

c.) Reconocimiento de las iglesias como asociaciones religiosas

En la Cámara de Diputados, se presentó en diciembre de 1991 una iniciativa de reforma a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 constitucionales por parte del PRI, misma que se dictaminó junto con las iniciativas presentadas anteriormente por el PAN (1987) y el PRD (1990), la que fue aprobada por los diversos partidos políticos y publicada oficialmente el 28 de enero de 1992.

Más tarde, el 15 de julio de 1992, se expidió la ley reglamentaria del artículo 130, denominada Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, que fue resultado de un consenso entre partidos sobre distintos proyectos. Los nuevos principios constitucionales y legales que rigen las relaciones entre el Estado y las iglesias en México, pueden sintetizarse de la manera siguiente:

a) Personalidad jurídica: para este efecto, se crea en el inciso a) del párrafo segundo del artículo 130, la figura de la asociación religiosa, misma que comprende no sólo a las iglesias, sino también a cualquier agrupación religiosa, a todas las cuales se les otorga personalidad jurídica como asociaciones

b) Régimen patrimonial: en la conformación del patrimonio de las asociaciones religiosas, se aplica ahora el mismo principio que privó en la Constitución de 1857, se permite ahora a dichas asociaciones adquirir y poseer solamente los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de su objeto, no así en el texto original de 1917 que hizo ilusorio tal derecho para las corporaciones religiosas.

c) Libertad en materia religiosa: este principio está contenido en el artículo 24 constitucional, y se sustenta en la libertad de creencias (o de conciencia) y en la libertad de cultos. Dicha libertad religiosa, apunta Palacios Alcocer, " se

manifiesta en una serie de derechos que son los siguientes: libertad para tener creencias, para no tenerlas y para dejar de tenerlas; libertad para manifestar las creencias y para no ser obligado a hacerlo; libertad para no ser obligado a manifestar preferencias religiosas ni para ser discriminado por motivo de las mismas, libertad para asociarse con motivos religiosos y para dejar de asociarse; libertad de celebración de culto privado en los domicilios de los creyentes sin ser objeto de regulación alguna; libertad de celebración de culto público en forma ordinaria en los templos, y libertad al culto público extraordinario". [*)]

d) Situación jurídica de los ministros de culto: con la reforma, se pasa de un marco legal que establecía prohibiciones y limitaciones a los ministros de culto, a uno permisivo y tolerante, cuyos efectos prácticos han sido hasta ahora desfavorables, porque las iglesias, particularmente la católica, han iniciado un activismo político inusitado, que entraña el riesgo de abrir viejas heridas y retornar a etapas ya superadas.

Dentro de este nuevo estatus jurídico de los ministros de culto, se encuentran los referentes a los derechos políticos. Se otorga a los ministros el voto activo (pueden votar), reconociéndolos como ciudadanos en términos del artículo 34 constitucional, disposición que critica Sánchez Medal, ya que propicia que los ministros de culto:

"Dejen su ministerio y se entreguen de lleno a la política, o exhortarlos por lo menos a que participen en el campo de la política de los partidos, porque es dentro de los partidos donde se proponen los candidatos y dentro de los partidos donde se ofrece la respectiva plataforma ideológica y de acción de cada uno de ellos". [*)]

Este derecho político concedido a los ministros de los cultos fue ejercido por primera vez en las elecciones federales de 1994.

En cuanto al voto pasivo (poder ser votados), se les concedió restringido, pues para ello la ley reglamentaria, en su artículo 14, exige una separación del ministerio religioso de cuando menos cinco años. Se le hacen también, por último, distintas prohibiciones, como la de no desempeñar cargos públicos, no asociarse con fines políticos, no realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna, ni oponerse a las leyes del país o a sus instituciones y respetar los símbolos patrios.

Por su parte, el artículo 29 establece las infracciones en que pueden incurrir las asociaciones religiosas o los ministros del culto; y los artículos subsiguientes establecen el procedimiento y órganos para imponer las correspondientes sanciones, mismos de los que no se tiene noticia que hayan sido utilizados en la práctica.

Hoy sigue prevaleciendo la concepción del Estado laico, aunque sujeto a las presiones de las fuerzas que siempre se le han opuesto. Pero el laicismo contemporáneo es una concepción que se ha enriquecido y ensanchado notablemente. Sus principios son ahora no sólo oponibles frente a las Iglesias, sino que tienen un campo de aplicación mucho más vasto en la actividad humana.

Se siguen manteniendo los postulados del laicismo que se heredaron de la historia, pero éstos, en virtud a diversas reformas constitucionales, se han fortalecido y extendido a otros aspectos de la vida nacional. La concepción del Estado laico implica ahora cuando menos los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 6o., 7o., 24, 25, 26, 27 fracción II, 40, 41, 89 fracción X y 130 constitucionales, así como las obligaciones derivadas de diversos instrumentos internacionales.

II. La reforma al artículo 40 de la Constitución

Amplios sectores de la sociedad han demandado la garantía de nuevas libertades y el ejercicio pleno de derechos sin demérito de la diversidad y la pluralidad. Sin embargo, muchas de estas demandas se han visto obstaculizadas por el aumento de fundamentalismos religiosos e ideológicos, de la influencia de las iglesias en vida política y el fortalecimiento de sectores que a través de alianzas intentan imponer una agenda pública que corresponde a la esfera íntima y personal.

Por ello, resultó necesario incluir explícitamente la en la Constitución a la laicidad como principio organizador del Estado y de todas las funciones que éste realiza. Después de un largo proceso legislativo, en noviembre de 2012 se aprobó la reforma constitucional del artículo 40, por la cual se incorporó al texto de este artículo la palabra "laico", redactado de la siguiente manera:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

En el proceso de reforma al artículo 40 constitucional destacó la constante discusión en torno al problema sobre la laicidad y el laicismo, así como el carácter e importancia histórica del Estado laico y de la democracia. Analicemos algunas de las razones de los legisladores.

En su participación, el diputado Juventino Castro y Castro, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, mencionó que el carácter histórico de la reforma constitucional al artículo 40, representa la continuidad de los constituyentes de 1857 y de 1917, en especial, de los liberales y las Leyes de Reforma. Sin embargo, aunque esto es cierto, también se pueden ubicar motivos históricos inmediatos en la década de los ochenta, cuando asistimos a un proceso de recuperación de espacios y reposicionamiento de la Iglesia con más presencia en nuestro país, la Iglesia Católica.

La reorganización del Episcopado mexicano por regiones socioeconómicas, realizado en 1976, sirvió para tener una presencia constante en los procesos electorales, de modo específico, los realizados en los estados del norte del país a través de los obispos pertenecientes a la 'Región pastoral norte', [*] así como por medio de organizaciones civiles afines a ella. A partir de ese momento la injerencia de la Iglesia católica trascendió la vida espiritual de sus feligreses hacia el ámbito político-electoral de la defensa del voto, la crítica a los fraudes electorales y la exigencia de elecciones limpias.

En la década de los ochenta se abandonó el esquema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado que surgió después de la Guerra Cristera. Estas nuevas relaciones quedarían legalmente reconocidas en la reforma constitucional al artículo 130, [*] realizada durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, publicada en enero de 1992 en el Diario Oficial de la Federación. Se destaca de dicha reforma, el que a las iglesias se les otorgó personalidad jurídica como asociaciones religiosas. Se les confirieron derechos políticos pasivos como ministros de culto, mas no activos, por lo que se estableció la prohibición de asociarse con fines políticos y realizar proselitismo a favor o en contra de algún candidato, partido o asociación política alguna, y a éstas se les prohibió que su nombre o título tuviera alguna palabra o indicación que se relacionara con alguna confesión religiosa.

Un destacado jurista ha escrito que "Incurriría en falsedad al afirmar que luego de esta reforma constitucional, y su consecuente legislación secundaria, la Ley

de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de julio de 1992, los problemas de la injerencia de la Iglesia en el ámbito político-electoral quedaron saldados. En cambio, me parece que esta reforma constitucional sólo formó parte de una estrategia más amplia de concesiones o prerrogativas que se otorgarían paulatinamente a la religión con mayor presencia en nuestro país, las cuales por supuesto serían totalmente contrarias a la vida política y jurídica de un Estado democrático; ya que se quebrantaría el respeto pleno que debe existir hacia los derechos de libertad e igualdad, así como a la pluralidad, la tolerancia, la diferencia y la no injerencia de los recursos públicos para favorecer u otorgar condiciones de privilegio o prerrogativas a un cierto sector identificado con una creencia religiosa". [1]

Asimismo, un especialista sostiene: "Lo interesante de la reforma constitucional no sólo es el hecho de que se haya agregado la palabra 'laico' al texto constitucional, sino que debe ser el inicio de una legislación secundaria que permee todo el actuar estatal e institucional. Por tanto, es en las leyes secundarias donde se deberá dotar a la autoridad jurisdiccional de los medios para tener un papel activo en la protección y respeto a los derechos y obligaciones que se crean a partir del carácter laico del Estado. En la academia debemos estar al pendiente de cómo se desarrollan estos hechos para, si es preciso, argumentar a favor del respeto pleno a los derechos y al carácter laico de las decisiones gubernamentales e institucionales". [1]

En la reforma, el Estado laico se define como un "instrumento jurídico-político al servicio de las libertades en una sociedad que se reconoce como plural y diversa. Un Estado que, por lo mismo, ya no responde ni está al servicio de una doctrina religiosa o filosófica en particular, sino al interés público, es decir al interés de todos, manifestado en la voluntad popular y el respeto a los derechos humanos". [1]

Guido Calogero define al laicismo como un método de convivencia de todas las filosofías e ideologías posibles, donde el principio laico se basa en no pretender poseer más la verdad de la que cualquier otro puede pretender poseer. [1] Esto implica que el "Estado permanece neutral: admite el desarrollo de todas las religiones pero ninguna ocupa un lugar de privilegio, ni financia públicamente ninguna iglesia ni institución religiosa". [1]

La democracia está sustentada en la tolerancia, el respeto, la libertad de conciencia, igualdad de derechos y universalidad de pensamiento; no implica la negación de los credos y las preferencias particulares, sino la capacidad de relativizarlas. [1] Así, nuestras creencias personales no deben dividirse entre lo privado, para el caso de la religión, y lo público para el caso de nuestras convicciones cívicas o políticas. [1] El carácter del Estado democrático y

laico no exige este desdoblamiento de la personalidad de los servidores públicos, ni de los ciudadanos; lo que en cambio sí requiere es que distingamos nuestros ámbitos de acción y medios de los que disponemos para realizarlos.

El carácter laico y democrático implica también a razones y argumentos que tienen como punto de partida el ineludible hecho de que somos integrantes de colectividades complejas; en la que cada individuo que la integra es una totalidad, por lo que las reglas que deben coordinar nuestra conducta viviendo en sociedad deben partir del reconocimiento de lo humano en los otros, de la complejidad que ello implica, y procurar el establecer un "régimen social de convivencia" [1] que salvaguarde nuestro derecho a ser igualmente libres, a profesar las creencias que deseamos, a expresarlas, sin que ello implique

coaccionar o interferir en el ámbito de libertad de alguien más, ni disponer de los medios establecidos para fines distintos.

Por estos motivos, incluir en la definición de la República el carácter laico no es un mero agregado o un apéndice que desnaturalice su trayectoria histórica. La República es representativa porque la ciudadanía escoge, a través de los instrumentos político-electorales establecidos, a sus representantes populares. Es democrática porque expresa la soberanía popular, reconociendo la pluralidad y las creencias personales, sin negar los derechos de cada persona. Es laica porque define una relación del Estado con las iglesias y las creencias, y el espacio público, que pertenece a todos, guarda distancia de las decisiones íntimas y personales, que se toman libremente.

Por ello, en el Dictamen con proyecto de decreto que reforma el artículo 40 de la CPEUM aprobado por el Senado en marzo de 2012, se estableció que las atribuciones de un Estado laico serían:

“El Estado reconoce las religiones y la espiritualidad, que tiene una determinada función y una determinada actuación;

No se compromete más con alguna convicción filosófica con alguna religión; es imparcial;

Se mantiene colectivamente neutral respecto de si existe uno o varios dioses;

No se define respecto de si alguna religión es la mejor - si es que alguna lo es-;

No tolera tipo alguno de referencia o insinuación religiosa -o antirreligiosa- en sus ceremonias y proclamas oficiales;

No discrimina a ningún grupo en la provisión de los servicios públicos;

Prohíbe todo programa estatal que pretenda o consiga dar ventajas a una organización religiosa particular, y

No puede permitir que sus instituciones sean usadas para la práctica de la religión”.

III. Postulados constitucionales y legales vinculados con la laicidad en la función pública

Es menester revisar de forma sistemática e integral nuestro orden jurídico para demostrar que la laicidad es un principio establecido profunda y ampliamente,

por lo que la tarea de detallar las responsabilidades hacia la laicidad en todas las actividades que atañen a la función pública no sólo es deseable, sino necesaria.

a.) La reforma en derechos humanos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos se trata del cambio más importante del último siglo, que representa un nuevo paradigma para el respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos humanos.

La denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución deja atrás el anterior concepto de "garantías individuales". A partir de la reforma se llama "De los derechos humanos y sus garantías". La expresión derechos humanos alude a los derechos fundamentales reconocidos por la ley y las garantías son los instrumentos del Estado para cumplir con éstos.

El artículo primero constitucional, en vez de "otorgar" derechos, ahora simplemente los "reconoce". Se reconoce que toda persona "goza" de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. La Constitución claramente coincide en la ruta de la evolución histórica del derecho internacional de los derechos humanos.

En el mismo artículo primero constitucional se recoge la figura de la "interpretación conforme", al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de un bloque de constitucionalidad, integrado por los derechos sean de fuente nacional o internacional, a la luz del cual se deberá interpretar y aplicar el orden jurídico. [*]

Se incorpora en el párrafo segundo del artículo primero constitucional el principio de interpretación "pro personae", conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de los mismos derechos. Este principio supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano y que cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano.

Se señala, en el párrafo tercero del artículo primero, la obligación del Estado mexicano (en todos sus niveles de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano "reconocido" por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas.

Además, las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos. El Estado mexicano debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.

A la prohibición de toda forma de discriminación, ya presente en el texto, se agrega también aquella a causa de "preferencias sexuales". Antes de la reforma,

el texto constitucional se refería simplemente a la prohibición de discriminar por "preferencias", lo que podía generar ciertas ambigüedades sobre el alcance de dicha prohibición. La reforma deja claramente señalado que son las preferencias sexuales las que no pueden ser tomadas en cuenta para efecto de dar un trato diferenciado a las personas o para negarles cualquier derecho.

En los artículos transitorios, la reforma prevé la expedición de una serie de leyes que la irán complementando en el nivel legislativo.

En la esfera del derecho internacional los derechos humanos se estructuran a partir del llamado "derecho originario", que encontramos en los tratados internacionales. De hecho, los tratados internacionales han sido un motor esencial en el desarrollo reciente de los derechos fundamentales en todo el mundo. En los tratados internacionales y en la interpretación que de ellos han hecho los organismos de la ONU, de la OIT o de la OEA, entre otros, pueden encontrarse derechos que no están previstos en la Constitución mexicana, como perspectivas complementarias a las que ofrece nuestra carta magna.

Actualmente existen más de 150 tratados internacionales y protocolos referidos a los derechos humanos, de manera que podemos hablar de un proceso de intensa codificación internacional de los derechos. [*] Tradicionalmente se ha considerado que las obligaciones del Estado en materia de derechos fundamentales tienen tres diversos niveles: respetar, proteger y cumplir o realizar. Estas obligaciones han sido desarrolladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, dictada en su quinto período de sesiones, en 1990.

Esta observación toma como punto de partida el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece: "Cada uno de los Estados Partes en el Presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnica, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

Los Estados deben garantizar el goce de los derechos fundamentales sin discriminación alguna y adoptar "medidas apropiadas" dentro de un plazo razonablemente corto, con independencia de que la plena realización de todos los derechos pueda llevar un tiempo más prolongado. [*]

Entre las medidas legislativas a tomar se encuentran las de carácter legislativo, lo cual supone en recoger en el ordenamiento jurídico interno todos los derechos que establece el Pacto, y eliminar cualquier norma que sea contraria a esos derechos o que pueda suponer un obstáculo para su completa realización. Esto nos lleva al tema de la "armonización legislativa", es decir, el deber de la Federación y de las entidades federativas de compatibilizar las normas internas a lo que señalan los tratados internacionales.

En virtud de lo que señala el párrafo tercero del artículo 1º constitucional todos los poderes, tanto federales como de las entidades federativas tienen esta obligación para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales. De esta forma, "se requiere de un proyecto de revisión integral del orden jurídico que considere derogar y modificar disposiciones que no se ajusten al nuevo mandato. Para ello, el Legislativo, como parte del Estado mexicano, también adquiere las obligaciones de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos". [*]

b.) Las responsabilidades de servidores públicos

Las responsabilidades que asumen las personas que desempeñan empleos, comisiones o cargos públicos se encuentran señaladas en el Título Cuarto de la Constitución. De acuerdo al artículo 108 de la Carta Magna son "los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

Asimismo, el tercer párrafo de este artículo precisa que las entidades federativas deben precisar los términos del texto anterior en sus constituciones locales para efectos de sus responsabilidades.

En la Constitución se establecen responsabilidades para los servidores públicos de la siguiente forma:

- a) A quienes incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
- b) A quienes incurran los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, se aplicarán sanciones administrativas.

En el caso de la responsabilidad política, el Congreso de la Unión debe valorar la "existencia y gravedad de los actos u omisiones", con la posibilidad de una declaración de procedencia para probables delitos del orden penal, de haberlos.

El juicio político pretende evitar y en su caso, sancionar violaciones a las más altas responsabilidades de los servidores públicos hacia el régimen político y el orden jurídico, por lo que "se puede afirmar que, a través del juicio político, se finca una responsabilidad política a ciertos servidores públicos de alta jerarquía por haber cometido infracciones de carácter político, en cuyo caso se aplica una sanción eminentemente política por conducto de un órgano también político". [*]

Por otro lado, se encuentra el marco jurídico para sancionar los actos u omisiones de los servidores públicos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Los anteriores son susceptibles de constituir administrativas.

En este caso, las autoridades facultadas para su investigación substanciación y aplicación son la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, así como sus homólogos en las entidades federativas para las faltas administrativas graves, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa. Por su parte clasificación de las faltas administrativas no graves están establecidas en la Ley en la materia, respetando los principios constitucionales.

La jurisprudencia ha establecido que la responsabilidad administrativa no opera en menoscabo de aquellas de carácter penal, civil o política: "el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad

política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones”. [*]

Las leyes disponen los intereses personales, familiares o de negocios de un servidor público se consideran como susceptibles de afectar las funciones y atribuciones que le asigna la ley y es por ello que existen mecanismos y códigos para actuar en consecuencia cuando ocurra un conflicto.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 para atender la reforma constitucional del año anterior, tuvo como objeto principal distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer: a) las responsabilidades administrativas de los servidores públicos; b) sus obligaciones; c) las sanciones aplicables por actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves y los procedimientos para su aplicación.

Sin embargo, no hay ninguna disposición que aluda explícitamente a las obligaciones que el servidor público adquiere respecto a la laicidad, y en qué casos específicos debe abstenerse de hacer uso de elementos, alusiones, símbolos religiosos, o bien evitar un destino o utilización con fines religiosos de los recursos encomendados para el desempeño de sus funciones.

Consideramos que el respeto a la laicidad en la función pública debería, cuando menos:

- a) Evitar que los servidores públicos promuevan u obstaculicen el cumplimiento de las normas en la materia.
- b) Respetar el marco normativo vigente que define la forma de gobierno (el régimen político) con sus profundas raíces históricas.
- c) Respetar la libertad de religión de funcionarios públicos marcando la separación de los ámbitos de competencia entre lo público y lo privado.

Para Gustavo Ortiz Millán, [*] la laicidad como componente del liberalismo postula una igualdad según la cual todos los seres humanos tienen iguales derechos fundamentales, entre los que se encuentran las libertades de conciencia, de culto y de religión. Bajo la concepción liberal, el Estado tiene la obligación de respetar la diversidad de concepciones morales y religiosas dentro de la sociedad. Cuando este valor moral de respeto al derecho de profesar las ideas religiosas de otros, de ser imparcial frente a la pluralidad religiosa y de no tratar de imponer las convicciones religiosas personales al resto de la sociedad, se lleva al plano de la ética pública, se llama laicidad.

La laicidad no es un valor que rige las relaciones entre individuos, sino que rige las relaciones del Estado y de los funcionarios públicos con una ciudadanía plural; es un valor democrático porque garantiza la igualdad y el reconocimiento de derechos y libertades, que son componentes indispensables para cualquier sociedad democrática. Esto implica entonces, que la laicidad es un valor que entra en eso que llamamos una moralidad de rol: la ética de la función pública.

Esto no significa que los funcionarios sacrifiquen sus creencias religiosas o dejen de profesar una religión si tienen un cargo dentro del servicio público. Tampoco se les pide que sean antirreligiosos o anticlericales. En el marco de una ética laica de la función pública, lo que se les pide al funcionariado es separar los ámbitos

de competencia: una para sus asuntos privados (como integrantes de la sociedad) y otra para los públicos (como funcionarios del Estado), pero que en caso de conflicto, antepongan, en su ejercicio como funcionarios, los valores a los que se han comprometido legalmente.

Nadie debería ser funcionario público si no se compromete con los derechos plasmados en la Constitución, por ejemplo, si no está dispuesto a respetar los derechos a la igualdad y a la no discriminación. Del mismo modo, nadie debería ser funcionario público si no se compromete al respeto a la religión de otros y termina afectando sus derechos. Al tratar de imponer, desde el aparato estatal, su propio código moral, un funcionario público violaría el compromiso que tiene con ese código de valores que está implícito en la Constitución.

En este sentido, la función pública enmarcada en una ética laica, de acuerdo con Pauline Capdevielle, [1] debería seguir los siguientes principios:

1. Garantizar la imparcialidad y garantizar la separación del ámbito de las competencias.
2. Se respeta la autonomía, la autodeterminación y la conciencia de las personas.
3. Reconocer y proteger a pluralidad y la diversidad de ideas, pensamientos y formas de vida. No hay absolutos ni dogmas, ni ninguna
4. No favorecer ni discriminar a ninguna persona por su adscripción religiosa o por no tener ninguna.
5. No favorecer ni discriminar a alguna religión.
6. No exprese públicamente sus preferencias religiosas, ni asistir de manera oficial a actos de culto público
7. Sus convicciones religiosas no lo eximen del cumplimiento de la ley ni de los ejercicios de su función.
8. El funcionario público debe velar a la estricta igualdad de todos los individuos ante la ley, rechazando todo acto de discriminación basado en las convicciones y/o creencias religiosas.
9. Velar por el bien común, antes que sus creencias personales.

c.) Otras disposiciones

La definición de la laicidad en México tiene particularidades propias, que sólo pueden entenderse en perspectiva histórica. Hasta el 2012 que se elevó a rango constitucional el carácter laico, se hacía referencia a la laicidad indirectamente, en varios artículos que dotan de contenido al Estado laico. Estos artículos son:

Artículo 3º constitucional. Se garantiza el derecho una educación ajena a doctrinas y dogmas religiosos y el criterio que la orientará será el progreso científico y tecnológico y luchará contra los fanatismos y prejuicios. Es a través de la educación que se forman ciudadanos críticos y libres, por eso se vuelve indispensable mantener la escuela libre de cualquier dogma que lo impida.

Artículo 5º constitucional. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Antes de las reformas de 1992, los votos religiosos estaban prohibidos.

Artículo 24 constitucional. Garantiza la libertad de religión, de conciencia y de convicciones éticas. Para vivir una plena libertad de religión, se requiere un Estado que en la práctica política, cree las condiciones para que no exista discriminación alguna contra las personas en el ejercicio de sus derechos,

cualquiera que sea su pertenencia -o no pertenencia- a una religión o a una filosofía particular. Y al mismo tiempo, permite la profesión una religión. Esto se consolida en el artículo 24 con la prohibición expresa al Estado para privilegiar o prohibir religión alguna.

La reforma al artículo 24 abona al fortalecimiento del Estado laico porque se reconocen constitucionalmente la libertad de conciencia y de convicciones éticas como libertades que hay que proteger, respetar y garantizar. Proteger la libertad de conciencia implica que se protege la libertad de mujeres y hombres para tomar decisiones autónomas y responsables en todos los ámbitos de sus vidas, con voluntad y discernimiento. Mientras que el reconocimiento de la libertad de convicciones éticas es darle la misma jerarquía a las formas de religiosidad que a las posiciones no confesionales.

Artículo 27 constitucional. Permite que las asociaciones religiosas puedan adquirir, poseer o administrar "exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto".

Artículo 115 constitucional. obliga a las entidades federativas a adoptar como régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular. No puede usarse el Federalismo como excusa para fragmentar derechos ni para modificar las definiciones fundamentales del régimen.

Artículo 130 constitucional. Garantiza la separación Estado - iglesias, posibilita a las iglesias que obtenga personalidad jurídica, como asociaciones religiosas, "una vez que obtengan su correspondiente registro" además de restringir el voto activo de ministros de culto

De los artículos pilares del Estado laico se desprenden los postulados que actualmente configuran la relación del Estado con la ciudadanía. En este sentido, el artículo 1o. constitucional, párrafo tercero, impone al Estado mexicano la obligación de prohibir toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Se complementa el artículo referido con el artículo 2o constitucional que, después de reconocer que la nación mexicana es única e indivisible, prescribe que tiene una composición pluricultural, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas y señala para ellos y sus comunidades diversos principios y derechos.

Se vinculan también con este postulado de la laicidad los derechos otorgados a las personas, en particular los derechos reproductivos, enunciados en el artículo 4o. constitucional.

Se liga asimismo con el artículo 24 constitucional, que protege la libertad de conciencia, que implica que se protege la libertad de mujeres y hombres para tomar decisiones autónomas y responsables en todos los ámbitos de sus vidas, con voluntad y discernimiento.

La laicidad implica una postura crítica y anti dogmática que parte de la premisa de que no se puede conocer la verdad en grado mayor que cualquier otro, sin verdades absolutas ni un código moral más válido que los otros.

En este sentido, el artículo 3o., en sus fracciones II y III, prevé que la educación será laica, se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa, así como que el criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso

científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

El Estado laico debe preservar en su ordenamiento jurídico una posición que, considerando la variedad de opiniones, practique una rigurosa neutralidad en materia de religión, fe o ideologías.

Para poder vivir una plena libertad de religión, se requiere un Estado que en la práctica política cree las condiciones para que no exista discriminación alguna contra las personas en el ejercicio de sus derechos, cualquiera que sea su pertenencia -o no pertenencia- a una religión o a una filosofía particular. Y al mismo tiempo, posibilita la profesión libre de las religiones. Esto se consolida en el artículo 24 con la prohibición expresa al Estado para privilegiar o prohibir religión alguna así como con el reconocimiento de las convicciones éticas, brinda la misma jerarquía a las formas de religiosidad que a las posiciones no confesionales. Precepto que se complementa con las disposiciones de los artículos 27 fracción II y 130 constitucionales.

El Estado laico se inspira en los valores del pluralismo, de la libertad y de la tolerancia, en resumen, en los valores democráticos, no se identifica, por tanto, con una filosofía y teoría en particular, es un método de coexistencia de todas las filosofías y teorías posibles; el Estado laico no representa una nueva cultura, sino coexistencia de todas las culturas.

En consecuencia, las instituciones públicas deben reflejar tales valores universales, que se desprenden de los artículos 6o., 7o., 25, 26 y 41 constitucionales.

La administración del Estado, la educación, la ciencia, el arte y en general las esferas de la actividad humana, no deben servir a intereses de partidos, creencias e ideología; deben orientarse por valores universales. Estos valores universales alude el artículo 3o., que habla de la "conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia", así como el artículo 89, fracción X, que señala los principios normativos, aceptados de manera general por la comunidad internacional, que deben dirigir nuestra política exterior.

Por último, los postulados constitucionales referidos se han nutrido también de diversos instrumentos internacionales contraídos por nuestro país, y que forman parte de nuestro orden jurídico interno. En este sentido, habría que mencionarse, entre otros, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, en los artículos 2o. y 18; la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1963, artículos 1o., 2o., 3o., 4o. y 5o.; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 2 de mayo de 1948, artículos III y XII; al Pacto Internacional de los Derechos Políticos y Civiles, de 16 de diciembre de 1966, artículo 18; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 22 de noviembre de 1969, artículos 1º y 12.

Es necesario pensar a la laicidad, no como un acto consumado, sino como un proceso histórico, dinámico y cambiante. La laicidad debe ser debatida y redefinida constantemente a la luz de los retos y avances de la sociedad. Lo importante a resaltar es que hasta ahora, en sociedades plurales, la laicidad es la condición imprescindible para la coexistencia armoniosa y la garantía de la igualdad en la diversidad.

IV. Los desafíos jurídicos

El primer desafío es de orden conceptual, ya que no hay una definición positiva de la laicidad como una obligación del servidor público en un marco democrático. Blancarte afirma que "en el presente, la laicidad se define en relación a la función que cumple en las sociedades modernas, ya no de defensa frente a las Iglesias, sus jerarquías y las religiones instituidas, sino encaminada a la defensa de la libertad de conciencia y al conjunto de libertades que se deducen de ella, como las libertades de creencias, de religión, de expresión y demás". [*]

-

Asimismo, Arias, siguiendo a Ronald Dworkin, considera que "una guía respecto de la validez y arraigo de la laicidad en los Estados contemporáneos, consistiría en la presencia y arraigo de tres elementos interpretativos que la distinguen. Esquemáticamente las notas características que permiten hablar de laicidad en un determinado régimen son: el respeto de la libertad de conciencia, la autonomía de lo político frente a lo religioso y la igualdad de los individuos y sus asociaciones ante la ley (no discriminación fundada en la igualdad)", todo lo cual está garantizado constitucionalmente pero no existen mecanismos para hacerlo efectivo.

En segundo lugar, existe un problema de integralidad, en el que los pendientes legislativos son relativamente sencillos: trasladar a la legislación secundaria los principios constitucionales y desarrollarlos teniendo como único límite el esquema de las atribuciones constitucionales para las reformas legales y sus ámbitos materiales. La nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas, a pesar de los avances que significa en el combate a la corrupción y la buena administración, dejó de lado toda mención a los principios que consolidan las características de la República, tales como la laicidad.

Una tercera problemática tiene que ver con las lagunas y con las anomias específicas para el ámbito de las responsabilidades política y administrativa. No existen sanciones ni un procedimiento de queja en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público que se refiera a los servidores públicos ni tampoco, como se dijo, conductas sancionables en la Ley General de Responsabilidades Administrativas de Servidores Públicos.

Solo se contempla la intervención de la Secretaría de Gobernación de "vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de culto público, iglesias, agrupaciones y asociaciones religiosas", como estipula la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En todo caso, el respeto a la laicidad por parte de los servidores públicos es materia del cumplimiento a la legalidad en la función pública, y no del culto.

Un caso que ilustra la indefensión de los ciudadanos ante las violaciones al Estado laico es la llamada "macrolimosna". En marzo de 2008, el Gobernador de Jalisco, Emilio González, anunció que donaría 90 millones de pesos para la construcción de la Plaza de los Mártires. La noticia motivó una queja ciudadana ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) [*] ya que la donación violentaba gravemente los derechos humanos de las personas y atentaba contra el Estado laico. Al expediente 712/2008 y sus acumuladas, se le sumaron 7,000 quejas, de las cuales, 2,500 fueron interpuestas en los primeros 4 meses. Es el mayor número de quejas que ha recibido un ombudsman por un mismo tema en toda la historia de las Comisiones Estatales de Derechos. Asimismo, la Cámara de Diputados solicitó una investigación exhaustiva sobre la donación debido a la presunción de uso inadecuado de recursos públicos.

Tres años después, la CEDHJ emitió la resolución del caso, [*] en donde afirmó que 1) carecen de sustento las siete mil quejas ciudadanas que cuestionaron el uso discrecional del erario, 2) el Gobernador de Jalisco no violó el Estado laico, ni la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público (LARCP), y 3) tampoco incurrió en discriminación religiosa en perjuicio de otras iglesias y ciudadanos porque *"ninguno de los funcionarios involucrados ejecutaron actos que impidieran profesar libremente sus creencias ni tampoco se discriminó porque no se ha prohibido alguna religión en particular"*.

De acuerdo al resolutivo de la CEDHJ, González Márquez no incurrió *"en ejercicio indebido de la función pública"* y, por tanto, *"no se advierten elementos de prueba que presuman violaciones de derechos humanos que derivan del contenido en las quejas presentadas y acumuladas a la presente"*.

V. Las violaciones al Estado laico

A pesar de muchos episodios de violaciones al Estado laico que han generado controversia, [*] la ausencia de un marco jurídico ha impedido que se investigue y sancione en forma alguna estos fenómenos. En años recientes, como señala un especialista, *"hay una especie de golpe de pasión religiosa de los gobernadores que aparentemente, ante la crisis de valores de las sociedades y de corrupción de los que no están ellos mismos exentos de señalamientos, apelan a las convicciones religiosas como alternativa"*.

De acuerdo a la base de datos que ha generado la organización civil Católicas por el Derecho a Decidir, los casos se pueden agrupar en las siguientes categorías.

Caso 1: Consagración del Estado/Municipio a una divinidad.

Funcionario público o servidor público acude a una ceremonia religiosa y consagra (le ofrece) a una divinidad el Estado o el Municipio. En algunas ocasiones participa activamente en la ceremonia de consagración, en otras, acude a la ceremonia.

Caso 2: Entrega de llave de la ciudad a una divinidad.

Funcionario o servidor público, hace huésped distinguido a una divinidad y le entrega simbólicamente las llaves de la entidad. El Funcionario público tiene un papel activo, ya que forzosamente tiene que expresar públicamente la entrega de llaves. Ha habido ocasiones en que además del acto de entrega, se han hecho placas conmemorativas que se exponen en lugares visibles y públicos.

Caso 3: Programas públicos con contenido religioso

Diseño e implementación de programas públicos de diversa índole, cuyo contenido temático y/o conceptual contiene elementos y/o símbolos religiosos.

Caso 4: Programas públicos o políticas públicas con fundamento religioso

Diseño e implementación de políticas, planes y/o programas públicos, que sin explícitamente contener elementos religiosos, se sustentan en creencias religiosas o dogmáticas.

Caso 5: Uso de recursos públicos para beneficio de una religión o iglesia particular.

Aduciendo que son patrimonio nacional o se promueve la cultura, se utilizan recursos públicos para remodelar o restaurar templos o para instalar símbolos religiosos en lugares públicos.

En muchos casos se utilizan recursos públicos y el aparato del Estado para favorecer a una religión en particular, sin que esto implique necesariamente que

pueda demostrarse como tal (por ejemplo, cuando se asignan recursos del erario para la remodelación de templos católicos o cuando en mediante cabildo se asignan o se niegan terrenos en donación a las iglesias).

Caso 6: Condicionamiento de servicios para cumplir con una cuota consensuada comunitariamente para realizar una ceremonia religiosa.

Se niegan servicios y/o se condiciona el acceso a programas sociales, a la participación en ceremonias o ritos religiosos, o al pago para la realización de fiestas con religiosas. Generalmente el funcionario público que niega el servicio, apela que se rompe con la comunidad si no se participa y que son eventos y fiestas culturales, no religiosas.

Caso 7: Uso de instituciones públicas para ceremonias y ritos religiosos.

Muchas veces se permite la instalación de símbolos religiosos dentro de recintos estatales o se han realizado ceremonia religiosas dentro de los mismos. En otras ocasiones se han realizado reuniones de carácter político dentro de templos y/o lugares de reunión religiosa.

Caso 8: Discursos oficiales y/o propaganda oficial que alude a elementos religiosos o que contiene símbolos religiosos.

Funcionarios públicos o servidores públicos, realizan discursos que alude a una religión o que contiene elementos religiosos.

Caso 9: Funcionarios públicos que continúan ejerciendo como ministros de culto. Y en algunos casos, su condición de ministros de culto es lo que los vuelve elegibles para desempeñar ciertos cargos, i.e. dirección de asuntos religiosos.

Caso 10: Asistencia y/o participación y/u organización de ceremonias religiosas o eventos con contenidos religiosos.

En muchas ocasiones, los funcionarios y servidores públicos, justifican su asistencia a dichos actos ya que lo hacen "a título personal".

En muchas ocasiones, los servidores públicos apelan a que se atenta contra su libertad de expresión, de opinión y/o de religión cuando se les pide que respeten el principio de laicidad; o bien, que pueden hacerlo porque no lo hicieron en el ejercicio de sus funciones (por ejemplo acudir a un acto de culto). De ser cierto, ello justificaría la inexistencia de normas que sancionen las conductas religiosas o de contenido religioso de los servidores públicos.

Sin embargo, esto no es así. En muchos casos se utilizan recursos públicos y el aparato del Estado, incluyendo su relación con medios de comunicación, para favorecer a una institución o confesión religiosa en particular, sin que esto implique necesariamente que pueda demostrarse como tal la afectación a quienes forman parte de otras asociaciones o tienen otras creencias, o a quienes prefieren no identificarse con ninguna de ellas.

Por ello, se requiere establecer las conductas típicas bajo las cuales cualquier funcionario pueda tener una orientación de su conducta como tal, con la obligación de abstenerse de determinados actos, sin que por ello pueda tener el temor de una sanción por ejercer, en el ámbito privado, sus libertades de pensamiento, expresión, religión, asociación, entre otras.

VI. La propuesta

Siguiendo a Patiño Manffer, el sentido que otorgamos a la voz laico o laicidad debe ser la guía de los actos de los servidores públicos. Es importante distinguir

que los actos realizados en nombre o representación del Estado, tienen el carácter de públicos, en tanto, que a través de ellos se dispone de los recursos, medios, atribuciones y facultades que la ley les confiere y producen consecuencias para terceras personas, es decir, salen de la esfera personal del servidor público.

Laicidad, para el caso del actuar de los servidores públicos, se refiere entonces, a una clara distinción de las funciones y fines que el Estado tiene como ente político-jurídico que posibilita la coexistencia pacífica de sus ciudadanos. Funciones que no deben ir más allá de lo que expresamente les está permitido, y las cuales son guiadas por los fines: justicia, equidad y bien común.

Por lo cual cuando se exige que el Estado sea laico y los actos de sus servidores también lo sean, se debe entender que tal exigencia es en el sentido de que las decisiones políticas o jurídicas no sean afectadas por las creencias religiosas de los servidores públicos, independientemente de si se adscriben a alguna religión o no.

La labor en el servicio público implica que sus relaciones y decisiones son jurídicas y no religiosas. Sin embargo, laico no es sinónimo ser antirreligioso o ateo [*] ya que esto supondría exigir al funcionario público suprimir creencia religiosa y actuar como si ésta no existiera, lo cual no ocurre, ni es lo que se espera de quienes laboran para el Estado.

Incorporar el principio de laicidad a la Ley General de Responsabilidades Administrativas es necesario con fines de armonización con el resto de nuestra legislación, pues los actos u omisiones contrarios al carácter laico de la República pueden constituir una afectación a la "legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones", como establece la fracción III del artículo 109 constitucional.

Siguiendo a este precepto, "Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas".

Por ello proponemos adicionar la Ley General en su artículo 7, que establece que las directrices mediante las cuales "los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público".

En la fracción VII se integra la obligación positiva de los servidores públicos hacia la laicidad, derivada de los mandatos de la Constitución: cumplir con el principio histórico de la separación entre el Estado y las iglesias; con la laicidad de la educación pública; con el carácter laico de la República, y con las disposiciones en materia de religión, convicciones éticas y libertad de conciencia.

En una nueva fracción del artículo 49 se incorporan diez obligaciones vinculadas con la laicidad que toda persona servidora pública debe evitar incumplir o transgredir, ya sea por acción u omisión:

1. Discriminar o condicionar en el servicio público a alguna persona, grupo o asociación por motivos de convicciones éticas, de conciencia o de religión
2. Favorecer, preferir, privilegiar o descalificar a alguna doctrina o asociación religiosa, o a alguna convicción ética o de conciencia, en el desempeño de sus funciones
3. Obligar o consentir que las personas sean obligadas a desempeñar trabajos, faenas o aportaciones en especie o en cualquier medio para

- ceremonias, devociones, actos de culto o servicios de alguna asociación religiosa.
4. Difamar, censurar, descalificar o incitar al odio, mediante cualquier medio, a cierto grupo en razón de sus convicciones éticas, de conciencia o de religión.
 5. Diseñar y ejecutar programas o políticas públicas cuyo contenido aluda elementos de alguna doctrina, grupo o asociación religiosa específica.
 6. Utilizar las instituciones, las instalaciones o los recursos públicos para la práctica de actos, ceremonias y ritos religiosos
 7. Permitir, promover o fomentar la práctica de ceremonias, devociones o actos de culto religioso en espacios públicos, salvo en los casos establecidos en la ley
 8. Permitir el uso o utilizar referencias, expresiones, elementos, símbolos o imágenes de carácter religioso o antirreligioso en ceremonias, documentos, actos o comunicaciones oficiales
 9. Realizar expresiones de apología o de censura religiosa en actos oficiales de carácter diplomático
 10. Difundir por cualquier medio de comunicación oficial contenidos religiosos en ejercicio de sus funciones.

No se modifican los procedimientos, de las instituciones, de las sanciones, de las autoridades y de los derechos de los servidores públicos que actualmente están en la Ley ni tampoco se agregan nuevos. Por el contrario, en la consolidación de las instituciones existentes puede ser de utilidad un trabajo legislativo que establezca criterios claros para investigar y aplicar las sanciones sobre las faltas administrativas.

Asimismo, en el régimen transitorio, se contemplan mandatos para que, en tanto Ley General, las entidades federativas armonicen sus constituciones de acuerdo a esta reforma; para que se dediquen recursos a la capacitación del funcionariado público, y para que se elaboren las modificaciones correspondientes a los códigos de ética que deberán observar las personas servidoras públicos, como un parámetro para sus acciones.

A efecto de informar a esta soberanía las modificaciones propuestas en la presente iniciativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	
VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:</p> <p>I. a VI. ...</p>	<p>Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:</p> <p>I. a VI. ...</p>

<p>VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;</p> <p>VIII. a X. ...</p>	<p>VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución, así como cumplir con los principios de separación entre el Estado y las iglesias; la laicidad de la educación pública; el carácter laico de la República y las disposiciones en materia de religión, convicciones éticas y libertad de conciencia;</p> <p>VIII. a X. ...</p>
<p>Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:</p> <p>I. a VII. ...</p> <p>VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte, y</p> <p>IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad.</p>	<p>Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:</p> <p>I. a VII. ...</p> <p>VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;</p> <p>IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y</p>

...	<p>X. Abstenerse de discriminar o condicionar en el servicio público a alguna persona, grupo o asociación por motivos de convicciones éticas, de conciencia o de religión; de favorecer, preferir, privilegiar o descalificar a alguna doctrina o asociación religiosa, o a alguna convicción ética o de conciencia, en el desempeño de sus funciones; de obligar o consentir que las personas sean obligadas a desempeñar trabajos, faenas o aportaciones en especie o en cualquier medio para ceremonias, devociones, actos de culto o servicios de alguna asociación religiosa; de difamar, censurar, descalificar o incitar al odio, mediante cualquier medio, a cierto grupo o persona en razón de sus convicciones éticas, de conciencia o de religión; de diseñar y ejecutar programas o políticas públicas cuyo contenido aluda elementos de alguna doctrina, grupo o asociación religiosa específica; de utilizar las instituciones, las instalaciones o los recursos públicos para la práctica de actos, ceremonias y ritos religiosos; de permitir, promover o fomentar la práctica de ceremonias, devociones o actos de culto religioso en espacios públicos, salvo en los casos establecidos en la ley; de permitir el uso o utilizar referencias, expresiones, elementos, símbolos o imágenes de carácter religioso o antirreligioso en ceremonias, documentos, actos o comunicaciones oficiales; de realizar expresiones de apología o de censura religiosa en actos oficiales de carácter diplomático; y de difundir por cualquier medio de comunicación oficial contenidos religiosos en ejercicio de sus funciones.</p> <p>...</p>
-----	---

TRANSITORIOS	
<i>(Sin correlativo)</i>	PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
<i>(Sin correlativo)</i>	SEGUNDO. Dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.
<i>(Sin correlativo)</i>	TERCERO. Dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, las autoridades a las que alude el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas deberán adecuar los códigos de ética de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.
<i>(Sin correlativo)</i>	CUARTO. El Ejecutivo Federal deberá hacer las previsiones presupuestales necesarias para la capacitación y formación en materia de laicidad en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el ejercicio fiscal siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento a los artículos citados en el proemio, se somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO

QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 7, Y LAS FRACCIONES VIII Y IX DEL ARTÍCULO 49; Y ADICIONA UNA FRACCIÓN X AL ARTÍCULO 49, DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman la fracción VII del artículo 7, y las fracciones VIII y IX del artículo 49; y se adiciona una fracción X al artículo 49, todas de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para quedar como sigue:

Artículo 7. ...

I. a VI. ...

VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución, **así como cumplir con los principios de separación entre el Estado y las iglesias; la laicidad de la educación pública; el carácter laico de la República y las disposiciones en materia de religión, convicciones éticas y libertad de conciencia;**

VIII. a X. ...

Artículo 49. ...

I. a VII. ...

VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;

IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y

X. Abstenerse de discriminar o condicionar en el servicio público a alguna persona, grupo o asociación por motivos de convicciones éticas, de conciencia o de religión; de favorecer, preferir, privilegiar o descalificar a alguna doctrina o asociación religiosa, o a alguna convicción ética o de conciencia, en el desempeño de sus funciones; de obligar o consentir que las personas sean obligadas a desempeñar trabajos, faenas o aportaciones en especie o en cualquier medio para ceremonias, devociones, actos de culto o servicios de alguna asociación religiosa; de difamar, censurar, descalificar o incitar al odio, mediante cualquier medio, a cierto grupo o persona en razón de sus convicciones éticas, de conciencia o de religión; de diseñar y ejecutar programas o políticas públicas cuyo contenido aluda elementos de alguna doctrina, grupo o asociación religiosa específica; de utilizar las instituciones, las instalaciones o los recursos públicos para la práctica de actos, ceremonias y ritos religiosos; de permitir, promover o fomentar la práctica de ceremonias, devociones o actos de culto religioso en espacios públicos, salvo en los casos establecidos en la ley; de permitir el uso o utilizar referencias, expresiones, elementos, símbolos o imágenes de carácter religioso o antirreligioso en ceremonias, documentos, actos o comunicaciones oficiales; de realizar expresiones de apología o de censura religiosa en actos oficiales de carácter diplomático; y, de difundir por cualquier medio de comunicación oficial contenidos religiosos en ejercicio de sus funciones.

...

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

TERCERO. Dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, las autoridades a las que alude el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas deberán adecuar los códigos de ética de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

CUARTO. El Ejecutivo Federal deberá hacer las provisiones presupuestales necesarias para la capacitación y formación en materia de laicidad en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el ejercicio fiscal siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto.

Salón de Sesiones del Senado de la República, a 21 de marzo de 2019

SENADORA PATRICIA MERCADO CASTRO
GRUPO PARLAMENTARIO DE
MOVIMIENTO CIUDADANO

[*] Blancarte, Roberto. "Laicidad: la construcción de un concepto universal", en Roberto Blancarte y Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Laicidad: una asignatura pendiente*, Ediciones Coyoacán, México, 2007, p. 31.

[*] Caballero Ochoa, José Luis. "La cláusula de interpretación conforme y el principio pro persona" (artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución), en Carbonell, Miguel y Salazar Pedro (Coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Porrúa/ IIJ – UNAM, 2012.

[*] Villán Durán, Carlos. *Curso de derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, 2002.

[*] Abramovich, Víctor. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, 2004.

[*] Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, *Pensando la Reforma: los retos en la implementación del #Artículo1Constitucional en materia de derechos humanos*, México: Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, 2013

[*] Orozco Henríquez, José de Jesús, "Artículo 110. Comentario" en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Consejo Editorial de la LXI Legislatura Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, LXI Legislatura Senado de la República, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Miguel Angel Porrúa; México, 2012, octava edición; tomo V, página 689

[*] Poder Judicial de la Federación, Tesis de Jurisprudencia LX/96. Novena Época. Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, abril de 1996, Tesis: P. LX/96, Página 128.

[*] Ortiz Millán, Gustavo. "La laicidad como valor moral" ponencia presentada en el *Seminario Desafíos en un Estado laico. Análisis del artículo 40 Constitucional*. México: Palacio Legislativo de San Lázaro, 2013.

[*] Palacios Alcocer, Mariano, "Reforma constitucional en materia religiosa", *Relaciones del Estado con las iglesias*, México, Porrúa, 1992, p. 257.

[*] Sánchez Medal, Ramón, *La nueva legislación sobre libertad religiosa*, México, Porrúa, 1993, p.17

[*] Blancarte, Roberto. "La consolidación del proyecto eclesiástico en las transformaciones del estado mexicano durante los ochenta" en Carlos Bazdresch, et al. (compiladores), *México auge, crisis y ajuste, tomo I. Los tiempos del cambio, 1982-1988*, Lecturas 73, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, Cfr. pp. 313 a 335

[*] Consultada

http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_121_28ene92_ima.pdf

[*] Patiño Manffer, Ruperto. *Reforma Constitucional del artículo 40 constitucional*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3101/28.pdf>.

[*] *Ibid.*

[*] Blancarte, Roberto. *Para entender el Estado laico*. México: Nostra Ediciones, 2008

[*] Calogero, Guido citado en Zanoni, Valerio "Laicismo", en Bobbio, Norberto et al. , *Diccionario de política*, Tomo II, Siglo XXI, undécima reimpression, 2013

[*] Cliteur, P. "Por qué hablan de un "laicismo agresivo", *El País*, 2 de junio de 2009, disponible en: http://elpais.com/diario/2009/06/02/opinion/1243893612_850215.html

[*] Pena Ruiz, Henri, *La laicidad*, trad. Muriel Merino, Siglo XXI, México, 2002, p. 27.

[*] Habermas, Jürgen. "Fe y saber" en *Debate entre el filósofo liberal Jürgen Habermas y el cardenal Joseph Ratzinger*, Dossier preparado por el Prof. Manuel Jiménez Arredondo, 2001, disponible en: http://www.mercaba.org/ARTICULOS/D/debate_Habermas_Ratzinger.htm