

CARMEN ASIAÍN PEREIRA
Coordinadora

Religión en la Educación Pública

Análisis comparativo
de su regulación jurídica
en las Américas,
Europa e Israel

IFE
UE

Proyecto de Investigación I+D: "La libertad religiosa en España y en Derecho Comparado: su incidencia en la Comunidad de Madrid", dirigido por el Profesor Isidoro Martín Sánchez y financiado por la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid (Convocatoria i+d 2007), Ref. S2007-Hum-0403

Colaboran:



INSTITUTO METODOLÓGICO DE DERECHO ECLESIASTICO DEL ESTADO



CONSORCIO LATINOAMERICANO
DE LIBERTAD RELIGIOSA

Religión en la Educación Pública

Análisis comparativo
de su regulación jurídica
en las Américas, Europa e Israel

CARMEN ASIAÍN PEREIRA

Coordinadora

FUNDACIÓN UNIVERSITARIA ESPAÑOLA
MADRID, 2010

Publicaciones
de la
**FUNDACIÓN
UNIVERSITARIA
ESPAÑOLA**

Colección Monografías – 134

FUNDACIÓN UNIVERSITARIA ESPAÑOLA

Alcalá, 93. 28009 MADRID.

Tf: 91 431 11 93 – 91 431 11 22

Fax: 91 576 73 52 e-mail: fuesp@fuesp.com

ISBN: 978-84-7392-756-7

Depósito Legal: M-29777 - 2010

Índice

PRÓLOGO

La Religión en la Escuela Pública

JUAN NAVARRO FLORIA 9

RELACIÓN GENERAL

Religión y Educación Pública

RAFAEL PALOMINO 15

LAS AMÉRICAS

ARGENTINA

Educación pública y religión en la Argentina

OCTAVIO LO PRETE..... 43

La enseñanza religiosa en la nueva ley de educación de la Provincia de Salta

ROBERTO BOSCA..... 65

Los Principios Jurídicos de la Enseñanza Religiosa Escolar

JULIO RAUL MÉNDEZ 77

BRASIL

La Enseñanza Religiosa en las Escuelas Públicas Brasileñas: entre la Prohibición del Proselitismo y la Violación de la Libertad Religiosa

AGNES CHRISTIAN CHAVES FARIA 93

COLOMBIA

Religión y Educación Pública en Colombia

VICENTE PRIETO 107

La Educación Religiosa en el Estado Colombiano

DAVID EDUARDO LARA CORREDOR 123

CHILE

Estatuto Jurídico de la Enseñanza de la Religión en Chile

CARLOS SALINAS ARANEDA 137

ECUADOR

La Religión en la Educación Pública del Ecuador

JAIME BAQUERO..... 165

MÉXICO

Régimen jurídico de la religión en la educación pública en México

MARÍA CONCEPCIÓN MEDINA GONZÁLEZ..... 169

PERÚ

Legislación Eclesiástica en materia educativa en el Perú

JOSÉ ANTONIO CALVI DEL RISCO 207

URUGUAY

Varela y Vera: dos modos de entender la Religión en la Educación Pública Uruguaya, en el siglo XIX.

GABRIEL GONZÁLEZ MERLANO..... 227

La Religión en la Educación Pública Uruguaya: Régimen Legal

FELIPE ROTONDO TORNARÍA 247

Enseñanza Religiosa en la Educación Pública. Marco Constitucional Uruguayo

AUGUSTO DURÁN MARTÍNEZ..... 259

Deberes del Estado Uruguayo a la luz del Derecho Humanitario Internacional

CARMEN ASIAÍN PEREIRA 271

Libertad de Cultos versus Laicidad en la Educación Pública: el caso de los Feriados Religiosos

MARTHA SZEINBLUM..... 313

EE.UU.

Religión en las Escuelas Públicas de los Estados Unidos

SCOTT E. ISAACSON, J.D. 319

SISTEMA INTERAMERICANO

La garantía del Derecho a la Educación Religiosa en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

EVALDO XAVIER GOMES 337

ECUADOR

La Religión en la Educación Pública del Ecuador

JAIME BAQUERO¹

La educación en el Ecuador se ha desarrollado en abierto paralelismo con las diferentes corrientes políticas y autoridades de turno, que han sabido llevar a la nación, con mayor o menor acierto, por el tortuoso camino de una *atormentada vida republicana*, en palabras atribuidas a D. Carlos Manuel Larrea. Las menciones constitucionales en materia de educación, sin embargo, no han faltado desde antiguo. Ya en 1830, la primera Carta Magna expresa someramente la prerrogativa que le competía al Congreso Nacional de *promover la educación pública*², expresión que se repite en la Constitución de 1843, añadiendo una referencia a la obligación del legislador de fomentar *el progreso de las ciencias y las artes*³. A partir de esta última Norma Suprema, la responsabilidad de la educación recaerá también sobre los gobiernos seccionales⁴, abriendo las puertas a la división actual en educación pública entre fiscal y municipal, ya sea el Estado propiamente dicho o los municipios quienes asuman la dirección de los planteles educativos.

Las contradicciones entre el tenor literal de la norma y la experiencia educativa empiezan con el advenimiento de la revolución liberal, que tuvo lugar el cinco de junio de 1895 y dio inicio a un período de difícil interpretación, aún en nuestros días. La Constitución de 1897 determina expresamente en su artículo 37 que *la enseñanza es libre; en consecuencia, cualquiera puede fundar establecimientos de educación e instrucción, sujetándose a las leyes respectivas. La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria, sin*

¹ Universidad de los Hemisferios, Ecuador.

² Art. 26, literal séptimo de la Constitución Política de la República del Ecuador, promulgada el 30-IX-1830, Archivo Metropolitano de Historia.

³ Art 36, numeral sexto de la Constitución Política de la República del Ecuador, promulgada el 1-IV-1843, Archivo Metropolitano de Historia.

⁴ Cfr. art 81, numeral primero de la Constitución Política de la República del Ecuador, promulgada el 1-IV-1843, Archivo Metropolitano de Historia.



*perjuicio del derecho de los padres para dar a sus hijos la que tuvieran a bien. Dicha enseñanza y la de Artes y Oficios, serán costeadas con los fondos públicos*⁵. Al amparo de esta norma mantuvieron su vigencia instituciones educativas de nivel medio llevadas por organizaciones de la Iglesia Católica, reconocida hasta ese momento –aunque no por mucho tiempo más– como entidad de Derecho Público por el Código Civil ecuatoriano, adaptación del reconocido trabajo del jurista venezolano Andrés Bello.

De otra parte, la segunda Constitución liberal, promulgada casi diez años más tarde y de un cariz mucho más determinante, aún sin dejar de mencionar el derecho fundamental de libertad de educación, entendido como una flecha en dos sentidos –derecho a educar a los hijos en la institución que a bien se tuviere, y derecho a fundar planteles educativos no estatales–, menciona por primera vez el *principio de laicidad* en la educación pública⁶ –central o seccional–, entendido en las primeras décadas del siglo XX como la no-intervención del elemento religioso en los centros educativos de carácter público. La virulencia a la hora de interpretar el principio de laicidad hizo que las propias autoridades educativas se excedieran en sus funciones. Así, los alumnos de colegios a cargo de congregaciones religiosas debían sufrir *discriminación estudiantil*⁷, pues para pasar de un año a otro en el colegio secundario debían rendir exámenes en colegios públicos, *donde muchas veces se percibía sectarismo y resistencia*⁸ frente a los alumnos de los centros educativos llevados por entidades religiosas.

La referencia a la laicidad en la educación, bajo los parámetros antes mencionados, ha sido una constante en la literalidad de las Cartas Magnas hasta el día de hoy. Actualmente, la Constitución reconoce además, en su artículo 67, *la libertad de enseñanza y cátedra, evitando todo tipo de discriminación, reconociendo a los padres el derecho a escoger para sus hijos una educación acorde con sus principios y creencias, y garantizando la educación particular*⁹.

La puesta en vigencia del *Modus Vivendi entre el Ecuador y la Santa Sede*¹⁰ se remonta al año de 1937, y ha supuesto un antes y un después en el enfoque de la educación en el Ecuador. Para el caso concreto de la Iglesia Católica, el *Modus Vivendi* reconoce, en su artículo segundo el derecho de *fundar planteles de enseñanza proveyéndolos de personal suficientemente idóneos, y de mantener los existentes*¹¹. Al amparo de este con-

⁵ Art 36 de la Constitución Política de la República del Ecuador, promulgada el 14-I-1897, *Archivo Metropolitano de Historia*.

⁶ Cfr. art 16 de la Constitución Política de la República del Ecuador, promulgada el 23-XII-1906, *Archivo Metropolitano de Historia*.

⁷ JOSÉ ANTONIO BAQUERO DE LA CALLE, *Memorias* (documento no publicado), Quito, 1984, p. 43.

⁸ *Ibid.* Se han omitido en el texto principal, por parecer ajeno a los intereses primordiales del lector, las menciones al colegio San Gabriel, llevado hasta nuestros días por la Compañía de Jesús, y al colegio Mejía, emblema de la enseñanza pública quiteña.

⁹ Art. 67 de la Constitución Política de la República del Ecuador, que entró en vigor a través del Referéndum popular del 28-IX-2008.

¹⁰ *Modus Vivendi entre el Ecuador y la Santa Sede*, R. O. No. 30, del 14-IX-1937.

¹¹ *Ibid.*

venio han visto la luz universidades propiamente *católicas* en varias ciudades del país como Quito¹², Cuenca¹³ y Loja.

Dentro del tema específico de la religión en la enseñanza pública ecuatoriana, ocupan un lugar preponderante los centros educativos *fisco-misionales*¹⁴, que desarrollan sus actividades docentes a nivel pre-primario, primario y secundario. Esta peculiar figura educativa ha permitido la creación de numerosos centros educativos, en una simbiosis *sui generis* entre Iglesia Católica y Estado: son llevados por personeros de la Iglesia y sostenidos, total o parcialmente, por el erario nacional¹⁵. Sus docentes forman parte del magisterio público, y están sometidos a los mismos requerimientos de cualquier otro docente que forma parte del escalafón ministerial.

Los centros educativos *fisco-misionales* han resultado por demás beneficiosos en la formación de incontables niñas, niños y jóvenes ecuatorianos, sobre todo de zonas urbano-marginales deprimidas. Se han celebrado Convenios entre el Estado y las misiones católicas que trabajan en la costa ecuatoriana, la amazonía y la región insular, con la idea de fomentar el desarrollo humano y cultural de grupos sociales más necesitados o étnicamente diversos¹⁶.

El deseo de cooperación estatal hacia dichos centros de enseñanza se ha visto nuevamente manifestado en el reciente *Decreto ejecutivo No. 1780*¹⁷, que faculta al Ministro de Gobierno para renovar los mencionados Convenios con las misiones católicas¹⁸, en unas condiciones del todo favorables para el desarrollo de la educación *fisco-misional*¹⁹.

Existe además un convenio de mutua cooperación entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Confederación Ecuatoriana de Establecimientos de Educación Católica, entidad privada con personería jurídica que *tiene el encargo permanente de la Conferencia*

¹² Cfr. *Estatutos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador*, Acuerdo Ministerial s/n, Registro Auténtico No. 1983, del 10-VI-1983.

¹³ *Ley No. 99*, R. O. No. 506, del 23-VIII-1990. Esta Ley crea la Universidad del Azuay, *al amparo del Modus Vivendi celebrado entre el Ecuador y la Santa Sede*, señala su artículo 1.

¹⁴ Cfr. *Reglamento de los planteltes fisco-misionales de las misiones católicas Capuchina, Josefina, Dominicana, Salesiana, Comboniana, Carmelita, Franciscana de Zamora y Franciscana de Galápagos*, R. O. No. 827, del 22-XI-1995.

¹⁵ Cfr. *Resolución No. 159 del Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público*, R. O. No. 725, del 16-XI-2002.

¹⁶ Cfr. por ejemplo, R. O. No. 2550, del 24-II-1995.

¹⁷ R. O. No. 620, del 25-VI-2009.

¹⁸ En el *considerando segundo* del Decreto se hace mención explícita de las misiones *Capuchina - Vicariato Apostólico de Aguarico; Josefina - Vicariato Apostólico de Napo; Dominicana - Vicariato Apostólico de Puyo; Salesiana - Vicariato Apostólico de Méndez; Comboniana - Vicariato Apostólico de Esmeraldas; Carmelita - Vicariato Apostólico de Sucumbios; Franciscana de Zamora - Vicariato Apostólico de Zamora; y Franciscana de Galápagos - Vicariato Apostólico de Galápagos*.

¹⁹ El mencionado Decreto ejecutivo ha resultado del todo oportuno, no solamente por las facilidades, inclusive económicas, que se otorgan a las misiones católicas que trabajan en zonas de marcada pobreza, sino también por la mención reiterativa que se hace en los considerandos, tanto del *Modus Vivendi* como de la *Ley de Cultos* y su *Reglamento*, cuerpos normativos que, a pesar de su vigencia, han sido mal interpretados por algunas normas reglamentarias del Ministerio de Gobierno. Con esta nueva promulgación queda saldada toda dificultad interpretativa posible.

*Episcopal Ecuatoriana de representar los intereses de la educación confesional católica en los niveles previos a la enseñanza superior*²⁰.

Con respecto a la posibilidad de impartir clases de religión en los centros educativos nacionales, es aplicable la mencionada norma constitucional de la libertad de enseñanza. Esta postura ha sido defendida a nivel legal y jurisprudencial. Así, en octubre de 1994 el Congreso Nacional, patrocinado por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana²¹, elaboró un cuerpo normativo tendiente a la promoción de la enseñanza religiosa y moral en todos los centros educativos del Ecuador²². El Tribunal de Garantías Constitucionales, hoy Corte Constitucional, a los pocos días de promulgada la Ley, resolvió en un fallo a favor de la inconstitucionalidad de la *Ley de libertad educativa de las familias del Ecuador*, alegando una violación al principio constitucional de laicidad en la enseñanza oficial, presente en las Cartas ecuatorianas desde 1906²³. La entonces Corte Suprema de Justicia conoció la resolución anterior, pronunciándose unos meses más tarde, y de manera definitiva, sobre la conformidad de la mencionada Ley con el tenor de la Norma Fundamental del Estado²⁴, sentando un criterio acertado a la hora de interpretar la laicidad como la no intervención del Estado en cuestiones religiosas y viceversa; y superando a su vez antiguas posturas que pretendían eliminar toda mención religiosa en la educación, interpretación a todas luces ajena a la realidad de la propia condición humana²⁵.

La puesta en vigor de la mencionada Ley ha significado un hecho sin precedentes en la enseñanza ecuatoriana: centros educativos públicos que en otros tiempos cerraban sus puertas frente a toda referencia vinculada a la religión, se han beneficiado sobremanera al poder formar a sus alumnos en una faceta tan importante de la dimensión trascendente de la persona como es la religiosa²⁶.

²⁰ Tomado de los "antecedentes" del *Convenio entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Confederación Ecuatoriana de Establecimientos de Educación Católica*, del 14-VIII-1990.

²¹ JUAN LARREA HOLGUÍN, *Derecho eclesiástico ecuatoriano*, Quito, 2000, p. 149.

²² Es la *Ley de libertad educativa para las familias del Ecuador*, R. O. No. 540, del 4-X-1994; y su *Reglamento*, R. O. S. No. 743, del 21-VII-1995.

²³ *Tribunal de Garantías Constitucionales*, fallo del 12-X-1994, *Gaceta Judicial* XVI, No. 3, p. 798.

²⁴ *Corte Suprema de Justicia*, Resolución de la Sala Constitucional, publicada en el R. O. No. 674, del 12-IV-1995. Los argumentos utilizados por la Corte Suprema de Justicia para sostener la constitucionalidad de la Ley aportan luces importantes a la hora de interpretar el principio de laicidad reconocido por la Constitución ecuatoriana: tal principio se dirige a *garantizar el respeto de las creencias de cada uno (...), la educación laica nada impone y más bien tiende a consagrar la libertad en materia de instrucción religiosa y moral, a fin de que los padres puedan ejercer la facultad constitucional de dar a sus hijos la educación que a bien tuvieren*.

²⁵ Cfr. JAIME BAQUERO, *El Derecho. ¿Para qué?*, Quito, 2007, Cap. XI.

²⁶ *Ibid.*