

AMICUS CURIAE

SANDRA PAVEZ PAVEZ V. CHILE (CASO 12.997)

DOI: 10.7764/RLDR.NE01.008

El presente informe de *Amicus Curiae* es presentado ante esta Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos por quien suscribe, a fin de que las consideraciones y argumentos contenidos en él, sean de utilidad en la justa resolución del conflicto sometido a vuestro conocimiento.

I. PRESENTACIÓN Y COMPETENCIA

JORGE BARRERA ROJAS, actuando como persona interesada, abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Máster en Derecho y Políticas de Interés Público por la Universidad de California, Los Ángeles, EE.UU. Profesor Asistente de la Facultad de Derecho en la Universidad de Chile y de la Universidad San Sebastián, Chile. Experto en Derecho Educacional Chileno. Miembro del Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública de Chile desde 2018 y hasta la fecha. Quien suscribe solicita que de conformidad con el artículo 44 de su Reglamento, esta presentación sea admitida a trámite por la Corte, transmitida a las partes, y finalmente, sea tomada en consideración por esta Honorable Corte al momento de resolver.

II. PLANTEAMIENTO DEL OBJETO DEL INFORME.

En el contexto de la controversia sometida al conocimiento de esta Honorable Corte, se ha afirmado como parte del agravio a la Sra. Sandra Pavez lo siguiente:

- a) Que la revocación de su certificado de idoneidad como profesora de religión católica se habría traducido en una especie de “degradación” desde su función de profesora de aula hacia otra de una naturaleza directiva, como lo sería la de *inspector general* de un establecimiento educacional.
- b) Que la revocación de su certificado de idoneidad como profesora de religión católica, le impediría desempeñarse como profesora de aula, a pesar de contar con el título profesional respectivo.

Es en esta línea, que el objeto de esta presentación es describir, conforme al derecho y la práctica pedagógica en Chile, el verdadero sentido y alcance del rol que cumplen los *inspectores generales* de los colegios, escuelas y liceos de nuestro país, así como su importancia en el proceso educativo de nuestros estudiantes. Así las cosas, esta presentación viene a dar cuenta de cómo esta función docente-directiva desarrollada exclusivamente por profesionales de la educación, no obstante ser diversa de la docencia en el aula, constituye jurídica y prácticamente, un elemento integral de la educación de los alumnos, de forma que resulta incorrecto calificar dicha función como inferior a la de un docente de aula, así como tampoco resulta dable sostener que estamos frente a una función de carácter meramente administrativo o técnico infra profesional, ajena al rol propio de un profesional de la educación.

Asimismo, esta presentación busca dar cuenta de como en virtud de la legalidad vigente en Chile, la Sra. Sandra Pavez puede desempeñarse sin problemas como docente en aula en materias diversas a la enseñanza de la religión Católica, Apostólica y Romana, habida cuenta de su título profesional de Profesora de Enseñanza General Básica, pudiendo bajo las disposiciones del propio Decreto N° 924 impugnado, incluso impartir la enseñanza de una religión diversa.

III. LA EDUCACIÓN COMO UN PROCESO DE ENSEÑANZA-APRENDIZAJE QUE NO SE REDUCE A LOS CONOCIMIENTOS RECIBIDOS EN EL AULA.

La Constitución chilena garantiza el Derecho a la Educación en su artículo 19 N°10, señalando que su objeto consiste en *“alcanzar el pleno desarrollo de la persona, en todas y cada una de las distintas etapas de su vida.”*. Asimismo, y en base al objetivo anteriormente planteado, la Ley General de Educación dispone que *“La educación es el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas. Se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país”*¹.

En este sentido, la educación no se reduce a la mera adquisición de conocimientos en una sala de clases, y a través de el proceso de enseñanza-aprendizaje realizado exclusivamente en el aula, sino que abarca todas las dimensiones del ser humano y en todas las etapas de su vida, incluyendo además la formación moral, ética, y física, de las personas, a través del cultivo de

¹ Ley General de Educación, artículo 2°.

valores y destrezas, de la mano de los conocimientos, capacitándolas para conducir sus vidas de manera plena, y a fin de que puedan participar activamente en la sociedad democrática.

Tal finalidad se encuentra perfectamente alineada con los objetivos del Derecho a la Educación contenidos en el artículo 13(1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, “PIDESC”) entendiéndose que este derecho no es meramente procedimental, sino que cuenta con objetivos determinados². La obligación de los Estados parte es alcanzar dichos objetivos, no basta una mesa, una silla y un pizarrón para cumplir con el estándar de cumplimiento.

Tomando esto como punto de partida, es necesario remarcar que las figuras de autoridad que laboran en las escuelas como agencias institucionales educativas ostentan no sólo en derecho, sino que también en los hechos, un poder formativo innegable, y es aquí donde encontramos la figura del *inspector general*.

IV. EL ROL DEL *INSPECTOR GENERAL* EN LA LEGISLACIÓN EDUCACIONAL CHILENA.

a. Generalidades

En el derecho educacional chileno, específicamente en el Estatuto de los Profesionales de la Educación, contenido en el Decreto con Fuerza de Ley No. 1, de 1997, que fija el texto refundido y sistematizado del Estatuto Docente (en adelante, el “Estatuto Docente”), se ha dado expresa regulación a las labores que desempeñan, en el contexto del proceso educacional, aquellas personas que han obtenido “*título de profesor o educador*”³. Dichas normas, parten con un reconocimiento respecto de quienes tienen el carácter de “*profesionales de la educación*”, que abarca a aquellos que han obtenido títulos específicos en ese sentido; así como los legalmente habilitados para ejercer la función docente; y finalmente, quienes han sido autorizados por el Ministerio de Educación para desempeñarla.

En este contexto, el mismo Estatuto Docente dispone que son “***funciones de los profesionales de la educación la docente y la docente-directiva, además de las diversas***

² En el PIDESC, la educación no es un derecho procedimental o neutral, sino que tiene objetivos determinados. Así las cosas, y de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 13(1), la educación: a) Debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad; b) Debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; c) Debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos; y finalmente, d) Debe promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

³ Estatuto de los Profesionales de la Educación (“Estatuto Docente”), Decreto con Fuerza de Ley No. 1, de 1997, que fija el texto refundido y sistematizado del Estatuto, artículo 2°.

funciones técnico- pedagógicas de apoyo"⁴. (énfasis añadido)

Es así como los profesionales de la educación desempeñan lo que la ley denomina la función "docente", definida como "aquella de carácter profesional de nivel superior, que lleva a cabo directamente los procesos sistemáticos de enseñanza y educación, lo que incluye el diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de los mismos procesos y de las actividades educativas generales y complementarias que tienen lugar en las unidades educacionales de nivel parvulario, básico y medio"⁵. Así también, pueden desarrollar la función "docente-directiva" que es definida en la ley como "aquella de carácter profesional de nivel superior que, sobre la base de una formación y experiencia docente específica para la función (...) se ocupa de lo atinente a la dirección, administración, supervisión y coordinación de la educación, y que conlleva tuición y responsabilidad adicionales directas sobre el personal docente, paradocente, administrativo, auxiliar o de servicios menores, y respecto de los alumnos"⁶.

El cargo específico de *Inspector General* se encuentra contenido en el Estatuto Docente, y es mencionado en los artículos 7 bis; 34 C y 34 K de dicho cuerpo legal. En ellos se establece que el *Inspector General* es parte del equipo directivo de las escuelas; que son nombrados directamente por los Directores de los establecimientos como funcionarios de exclusiva confianza; y que en caso de que cesen en sus cargos, tienen derecho a mantenerse en las dotaciones docentes desde las cuales fueron seleccionados.

Es particularmente relevante tener a la vista que la ley exige que los *Inspectores Generales* cumplan con los requisitos para incorporarse a una dotación del sector municipal⁷, que incluye el poseer un título de profesor o educador; o, estar legalmente habilitado para la función docente; o, estar autorizado para desempeñarla⁸. En otras palabras, **no se trata de una función que pueda ser realizada por personas que carezcan de especialización en la educación o cuyos títulos sean de carácter técnico infra profesional.**

Resulta también relevante hacer mención al hecho de que los *Inspectores Generales* de los establecimientos educacionales asumen con su cargo mayores responsabilidades que las del resto del plantel docente, erigiéndose como una jefatura de directa del resto del profesorado y, a menudo, de los asistentes educativos. Por esto mismo, el cargo trae consigo considerable prestigio ante la comunidad educativa, no sólo por su carácter directivo conforme a la ley, sino porque históricamente ha sido concebido como una autoridad superior dentro de

⁴ Id., artículo 5.

⁵ Id., artículo 6°.

⁶ Id., artículo 7°.

⁷ Id., artículo 24(4).

⁸ En forma excepcional, la función docente directiva puede ejercerse por quienes estén en posesión de un título profesional o licenciatura de al menos 8 semestres y haya ejercido funciones docentes al menos durante 4 años en un establecimiento educacional. Con todo, no es verdaderamente una excepción pues, a fin de haber ejercido funciones docentes, la persona debe haber obtenido una autorización de las mencionadas en el artículo 2° de la ley.

la propia comunidad escolar.

Pues bien, como ya se señaló *supra*, el *Inspector General* desempeña un **rol de exclusiva confianza** del *Director* del establecimiento, siendo fieles colaboradores en la tarea educativa. Pero ello no solamente trae aparejado un reconocimiento meramente social, sino que por dicha función docente-directiva, los **Inspectores Generales reciben una remuneración superior, aumentada por lo que la ley denomina “asignación de responsabilidad directiva”**⁹.

Podemos así concluir, que el sistema jurídico chileno no concibe el rol del *inspector general* como uno de carácter meramente administrativo, infra profesional, ni ajeno a la labor educacional. Por el contrario, **ejerce una función docente-directiva, bajo el liderazgo y en apoyo del *Director* del establecimientos, con el objeto de dirigir y liderar el proyecto educativo institucional, y asegurar el logro de los aprendizajes por los estudiantes.** A consecuencia, es del todo lógico que el cargo se encuentre reservado para aquellas personas que son profesionales de la educación, en coherencia con el hecho de que este es, **en propiedad un cargo docente.**

b. El desempeño de los *Inspectores Generales* en la práctica de los establecimientos educacionales.

El Estatuto Docente deja en manos de los Directores la delegación de atribuciones en los *Inspectores Generales* —como parte del equipo directivo—, con el fin de cumplir con su objetivo primordial de dirigir el desarrollo del proyecto educativo institucional.

Sin perjuicio de ello, el *Inspector General* cumple además la tarea de supervisar la disciplina y convivencia interna del establecimiento educacional, velando por la aplicación del reglamento interno —que establece las reglas de convivencia de la escuela¹⁰—, y el control disciplinario de los educandos.

En esta línea, la ley chilena no solo exige que los reglamentos internos regulen las relaciones entre el establecimiento y los distintos actores de la comunidad escolar, sino que la propia Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar N° 20.529, **erige a la convivencia escolar como un elemento central de los aprendizajes y medición de los estándares de calidad de la educación chilena.**

Lo anterior ocurre a tal nivel, de que la única prueba estandarizada obligatoria que mide la calidad de la educación en todos los establecimientos del país, denominada SIMCE, incluye dentro de sus cuestionarios uno específico para el ***Clima de Convivencia Escolar***¹¹. Así las cosas,

⁹ Estatuto Docente, art. 51.

¹⁰ Ley General de Educación, artículo 9°.

¹¹ Ver por ejemplo

respecto de la convivencia escolar, se le exige que a los establecimientos educacionales contar con “*políticas de prevención, medidas pedagógicas, protocolos de actuación y diversas conductas que constituyan faltas a la buena convivencia escolar*”¹² (énfasis añadido).

c. El papel de los *inspectores generales* en el proceso educativo.

Luego de haber expuesto los antecedentes legales en torno a la figura del *Inspector General*, junto con la ilustración de su rol en la práctica de los establecimientos educativos, nos es posible afirmar las siguientes conclusiones. El trabajo de los *Inspectores Generales* no es, naturalmente, el de un docente de aula. Por lo mismo, no es su función directa el enseñar de manera sistemática, en el contexto de la sala de clases y sobre esto, no cabe discusión. Sin embargo, como bien hemos visto, tanto desde el punto de vista jurídico como educativo, es innegable que la educación de la persona humana no se encuentra circunscrita a las ocurrencias en la sala de clases. En ese sentido, las funciones de los *Inspectores Generales* son docentes-directivas, pedagógicas, de alta jerarquía dentro de la comunidad escolar, con una remuneración superior al resto de los docentes de aula, y cumplen un rol fundamental para el cumplimiento de los estándares de calidad educativos a través del resguardo de la convivencia escolar.

V. LA SRA. SANDRA PAVEZ SE ENCUENTRA HABILITADA PARA EL EJERCICIO DE FUNCIONES DOCENTES DIVERSAS A LA ENSEÑANZA DE LA RELIGIÓN CATÓLICA, APOSTÓLICA Y ROMANA.

Es un dato no controvertido por las partes que la Sra. Sandra Pavez cuenta con el Título de Profesora de Educación General Básica, otorgado por la Pontificia Universidad Católica de Chile el año 1988. A su vez, la Sra Sandra Pavez tiene el Título de Profesora de Religión Católica y Moral otorgado por la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, UMCE en 1994.

El primer antecedente que llama profundamente la atención, es que sea una institución estatal, quien entregue un título habilitante para enseñar una religión determinada, y sin contar con el beneplácito de la organización religiosa respectiva para estos efectos.

Pero el segundo y más importante antecedente, es que la Sra. Sandra Pavez no ha sido en ningún caso privada de su empleo, ni de su título profesional de Profesora de Educación General Básica, por lo cual nada obsta a que ella legalmente pueda enseñar en aula, y ejerciendo directamente funciones docentes, las cuales ya fueron ampliamente desarrolladas

http://archivos.agenciaeducacion.cl/INFORME_NACIONAL_DE_LA_CALIDAD_DE_LA_EDUCACION_2018.pdf

¹² Id., artículo 46(d).

supra.

Señala el artículo 19 de la Ley General de Educación que *“La educación básica es el nivel educacional que se orienta hacia la formación integral de los alumnos, en sus dimensiones física, afectiva, cognitiva, social, cultural, moral y espiritual, desarrollando sus capacidades de acuerdo a los conocimientos, habilidades y actitudes definidos en las bases curriculares que se determinen en conformidad a esta ley, y que les permiten continuar el proceso educativo formal.”*

Lo relevante, es que su título profesional si la habilita en general, para ejercer docencia en aula en cualquiera de las materias propias de la enseñanza básica, la cual en Chile parte en 1º Básico, y hasta 8º¹³. En este sentido, el artículo 46 g) inciso segundo de la Ley General de Educación, señala que ***“Tratándose de la educación parvularia y básica, se entenderá por docente idóneo al que cuente con el título de profesional de la educación del respectivo nivel y especialidad cuando corresponda, o esté habilitado para ejercer la función docente según las normas legales vigentes”***¹⁴ (énfasis añadido).

Lo único que se encuentra realmente vedado para la Sra. Pavez, no es la enseñanza general básica en aula, sino que la instrucción de una determinada religión, por no contar con el permiso para ejercer como representante de dicha comunidad religiosa frente a la comunidad educativa.

En efecto, el artículo 9º del Decreto Nº924 de 1983, señala que el profesor de religión, para ejercer como tal, debe estar en posesión de un certificado de idoneidad, otorgado por la autoridad religiosa que corresponda, cuya validez durará mientras ésta no lo revoque, debiendo acreditar además, los estudios realizados para servir dicho cargo. A su vez, su artículo 10 del mismo decreto, puntualiza que para habilitar al profesorado que corresponda, la máxima autoridad nacional de las distintas confesiones religiosas deberá comunicar al Ministerio de Educación Pública cuál es la autoridad religiosa competente.

Contrario a lo que se cree, este mecanismo de certificación de la idoneidad para impartir clases de religión en representación de una comunidad religiosa determinada, **no constituyó una innovación incorporada durante los años 80's**, sino que data de a lo menos 54 años antes de la dictación del Decreto Nº 924 de 1983.

En efecto, este mismo diseño existe desde 1929, cuando ya se encontraba separado el Estado de Chile de la Iglesia Católica, siendo su primera manifestación el DFL Nº6.355 de 1929 que regulaba la enseñanza de la religión en las escuelas, dando luego lugar a la Ley Nº 6.477

¹³ Chile vive un proceso de cambio en los ciclos curriculares, lo que llevará a que la enseñanza básica sólo cubra de 1º a 6º año.

¹⁴ Normas similares encontraremos en el Estatuto Docente, principalmente en su artículo 2º, así como en el Decreto Nº352 de 2004, que reglamenta el ejercicio de la función docente en Chile.

de 1939 que requiere expresamente dicho certificado de idoneidad, para recién llegar a la dictación del Decreto Nº 776 de 1977, y finalmente ser reiterado dicho mecanismo en el Decreto Nº 924 antes citado¹⁵.

Volviendo a la habilitación para la enseñanza de la religión en las escuelas, lo que legítima y autónomamente ha decidido la Iglesia Católica Apostólica Romana de acuerdo a la legalidad vigente en Chile, ha sido negarle la certificación de idoneidad para la enseñanza de la religión Católica Apostólica y Romana, la cual sin embargo, sólo es válida para inhibir la enseñanza e instrucción su propia religión y no de otra. Así las cosas, **nada obsta a que la Sra. Sandra Pavez obtenga el certificado de idoneidad de cualquiera de las restantes 3277¹⁶ organizaciones religiosas inscritas en Chile¹⁷.**

Ahora bien, hay que dejar en claro que existe a su vez una segunda limitación muy importante. En efecto, la instrucción religiosa confesional en Chile, existe entre otras cosas para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 12.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud de la cual, existe un deber afirmativo de los Estados parte de asegurar el derecho de los padres a que sus hijos **reciban** educación de acuerdo a sus convicciones religiosas o morales.

Por lo tanto, son los padres los que determinan la religión en base a la cual se deben formar sus hijos en las escuelas cuando estas no son confesionales, tal cual es el caso de los establecimientos municipales, sea que dependan directamente de las entidades edilicias, sea que lo hagan de una corporación de Derecho Privado vinculada con la municipalidad respectiva, como es el caso de la Sra. Sandra Pavez.

Dicho lo anterior, aun cuando la Sra. Sandra Pavez contara con el certificado de idoneidad respectivo, sumado a su nombramiento vigente en el cargo desempeñado, y estuviera actualmente realizando clases de religión en aula, **nada obsta a que los padres decidan el día de mañana que su escuela pública deba impartir una religión diversa a la**

¹⁵ El artículo 3 de la Ley Nº 6.477 de 1939, firmada por el Presidente Pedro Aguirre Cerda 14 años después de la separación de la Iglesia Católica y el Estado de Chile, la cual **aun no ha sido derogada por lo cual se encuentra vigente**, señala que *“Los aspirantes presentarán a la Comisión un certificado de idoneidad expedido por el Ordinario Eclesiástico de su respectivo domicilio, y acreditarán: a) ser chilenos; b) no ser menores de 18 años; c) poseer una salud compatible con las funciones docentes y no estar afectado por ninguna enfermedad o defecto físico notable.”* (énfasis añadido). Ver en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=268853>

¹⁶ Ver en:

https://www.onar.gob.cl/wp-content/uploads/2019/10/ENTIDADES_DEBIDAMENTE_REGISTRADAS_Y_PUBLICADAS_06-12-2017.pdf

¹⁷ Lo interesante, es que dentro de dichas instituciones figuran varias bajo el rótulo de Iglesia Católica, sin que se refieran a la Iglesia Católica Apostólica Romana con autoridad central en el Estado Vaticano. Por dar un par de ejemplos, encontramos la *Iglesia Católica Apostólica Ortodoxa San Nicolás*, la *Iglesia Católica Apostólica Y Ecuménica Santa María al Pie de la Cruz*, la *Vieja Iglesia Católica Romana de Rito Latino*, la *Iglesia Católica Episcopal Antigua*, entre otras.

Católica, Apostólica y Romana. Así las cosas, la pregunta que hay que hacerse entonces es ¿Constituiría aquello una diferencia arbitraria o alguna especie de vulneración al derecho a ejercer funciones públicas, cuando son los padres y no los maestros los titulares del derecho a que sus hijos reciban una educación acorde con sus convicciones morales y religiosas? Ciertamente que no.

Finalmente, lo mismo ocurre en el ejercicio de la autonomía por parte de las organizaciones religiosas para entregar o no el certificado de idoneidad respectivo, pues dicha prerrogativa existe para garantizar el mismo derecho parental, esto es, que los hijos reciban una educación acorde con las convicciones morales y religiosas de sus padres.

VI. CONCLUSIONES.

En síntesis, he intentado demostrar ante la Honorable Corte que, en el contexto educacional chileno:

- 1) Los *inspectores generales* son autoridades de las comunidades educativas y jefatura superior de los docentes, como parte del equipo directivo.
- 2) Que dichos *inspectores generales* desempeñan una función de exclusiva confianza de los Directores, en atención a su rol primordial en la gestión del proyecto educativo institucional.
- 3) Que a su vez, los *inspectores generales* ejercen un rol que se encuentra legalmente reservado a los profesionales de la educación reconocidos por la ley, no pudiendo ser ejercido por personal administrativo o técnico que carece de preparación.
- 4) Que asimismo, los *inspectores generales* perciben una remuneración superior a la de los docentes en otras funciones, atendiendo a su mayor jerarquía y responsabilidades.
- 5) Y que además, los *inspectores generales* tienen por principal tarea el supervisar la disciplina y convivencia interna del establecimiento educacional, velando por la aplicación del reglamento interno y el control disciplinario de los educandos. Ambos elementos indispensables para el cumplimiento de los estándares de calidad educativa de acuerdo a la legislación vigente.
- 6) Que el Título Profesional de Profesora de Enseñanza General Básica, habilita a la Sra. Sandra Pavez para realizar funciones docentes en aula a los estudiantes de 1º a 8º básico, impartiendo asignaturas o cursos diversos a la instrucción de la Religión Católica, Apostólica y Romana.

- 7) Que asimismo, nada obsta a que la Sra. Sandra Pavez pueda obtener un certificado de idoneidad emitido por alguna de las restantes 3277 organizaciones religiosas inscritas en Chile, a fin de que pueda enseñar clases de religión correspondientes a una comunidad eclesial diversa.
- 8) Que finalmente, tanto la exigencia del certificado de idoneidad expedido por la autoridad religiosa respectiva, modalidad existente en Chile a lo menos desde 1929, sumado al requerimiento legal de que sean los padres quienes determinen la religión que servirá de base para las clases impartidas en escuelas no confesionales, no son más que una manifestación normativa que concretiza lo dispuesto en el artículo 12.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Someto lo anterior a la Honorable Corte para su debida consideración y decisión acorde.

Jorge Barrera Rojas