



**Resolución N° 870 / 2020**  
**INDDHH 2019-1-38-0000276**

Montevideo, 18 de agosto de 2020

Sr. Presidente del CODICEN de la ANEP  
Dr. Robert Silva

De nuestra mayor consideración:

**I.- Antecedentes. -**

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió el día 3 de junio de 2020 una denuncia presentada por la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) contra el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (CODICEN de la ANEP) alegando violación del derecho constitucional a la Libertad de Expresión. Habiéndose considerado admisible fue sustanciada en el Exp. N° 2020-1-38-0000276
2. Se denuncia que la aprobación por parte de este organismo de la Resolución N° 18 Acta 26 del 20 de mayo de 2020 comunicada por Circular 15/2020 estaría violando el *"derecho constitucional de la Libre Expresión del Pensamiento."*
3. En dicha Resolución, el CODICEN de la ANEP resolvió: *"1.- Disponer que las diferentes reparticiones de la Administración desarrollen acciones en sus respectivos ámbitos de acción a fin de asegurar el respeto irrestricto de los principios rectores de la educación pública, en particular la laicidad, así como la prohibición de realizar proselitismo de cualquier tipo. 2.- Mantener en todos sus términos la Resolución N° 1 Acta 36 de fecha 25 de junio de 2019, estableciendo que los Consejos de Educación y de Formación en educación, adopten las medidas necesarias para el retiro de toda cartelería que atente contra los principios rectores de la educación. 3.- Establecer que los Consejos de Educación y Formación en Educación desarrollen acciones que permitan concientizar a las comunidades educativas de la importancia de estas temáticas, sin perjuicio de deliberar sobre las diferentes realidades nacionales, asegurando el tratamiento integral y crítico de todos los temas, el libre acceso a las fuentes de información y conocimiento que posibilite una toma de posición consciente de quien se educa, en el marco de la*



*pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática de saberes y creencias"*

4. FENAPES denuncia que en esta Resolución se establecen disposiciones que *"por su amplitud, imprecisión y ambigüedad pueden resultar violatorias de sendos principios y derechos integrantes del Derecho de los Derechos Humanos con raigambre en las normas constitucionales, así como las contenidas en diversos instrumentos internacionales"*

Más adelante en el escrito de denuncia también se manifiesta que *"(...) con la supuesta intención de proteger principios rectores de la educación, tales como la laicidad o la prohibición de realizar proselitismo, la resolución dispone la realización de acciones sin la precisión adecuada y en términos absolutamente genéricos, poniendo e riesgo derechos también de base constitucional como lo es el derecho a la libertad de expresión del Pensamiento. Ello es así ya que tanto la violación de la laicidad como el proselitismo (ejemplos utilizados en la Resolución denunciada) deben relevarse mediante el examen de la emisión y difusión de un pensamiento o idea que afecte aquellas prohibiciones. (...)".* Se señala además que *"(...) no se advierte en la resolución denunciada la aplicación de criterios mínimos y básicos de ponderación de derechos que impida la protección de unos en perjuicio de otros. Planteada como está la resolución quedará en el ámbito unilateral y discrecional de los Consejos la toma de decisiones de la más alta relevancia en la que se juegan Derechos Fundamentales (...)".*

Se acusa de utilizar un criterio "avasallante" por obligar a *"retirar toda cartelería que atente contra los principios rectores de la educación, sin indicar cuales son esos principios y sin establecer tampoco parámetros de ponderación adecuados para proteger no solo a Libre Expresión del Pensamiento, sino además todos los derechos fundamentales que permiten la materialización del Derecho a la Libertad Sindical"*

Por último, fundamentan su reclamo en los principios generales del sistema constitucional y legal, así como en el marco jurídico internacional y nacional en materia de Libertad de Expresión tanto por sí como por su vinculación con el derecho a la Libertad Sindical.

5. Conforme a lo establecido por los Art. 11 y siguientes de la Ley N° 18.446, de 24 de diciembre de 2008 (Procedimiento de Denuncias), el Consejo Directivo de la INDDHH confirió vista de la denuncia al CODICEN de la ANEP para que presente los descargos que entienda pertinentes. Para ello se le confirió un plazo máximo de 10 días hábiles, no habiendo la INDDHH recibido contestación alguna por parte del organismo



6. En consecuencia, se toman como argumentos del CODICEN de la ANEP para la aprobación de esta Resolución los expresados en la misma en sus capítulos *Visto*, *Resultando* y *Considerando*. En síntesis, ellos son: 1) la preservación de los principios rectores de la educación pública 2.- la prohibición del proselitismo a los funcionarios públicos en los lugares y horarios contenida en el Artículo 58 de la Constitución Nacional 3.- el principio de laicidad consagrado a texto expreso en el art. 17 de la Ley General de Educación. 4.- la libertad de conciencia y la libertad de opinión del funcionario docente reconocida por el art. 4 Lit. b) del estatuto del Funcionario Docente de la ANEP. 5) La prohibición de realizar proselitismo en el ámbito de la ANEP establecida por el art. 6 del mismo estatuto.

Dicha Resolución toma como antecedente la Sentencia N° 84/2019 dictada por el Juzgado Letrado de los Contencioso Administrativo de Primer Turno de fecha 25/6/2019 que ante la colocación de carteles en las fachadas de los edificios educativos, fundamentándose en el principio de laicidad sentenció *“las pancartas colocadas en el frente de los centros educativos mencionados, violentan la neutralidad; constituyen una manifestación proselitista y ocupando la fachada de Edificios Públicos parecen expresar que esa es la posición de las autoridades educativas, es decir, se “oficializa” el contenido del cartel violentando la libertad de conciencia de los alumnos, profesores, trabajadores transeúntes, del actor o cualquier individuo que válidamente pueda tener una opinión divergente, o bien, ninguna opinión”*.

Dicha Sentencia condenó a la ANEP a retirar los carteles de los centros de estudio y le ordenó *“prohibir la colocación de carteles similares o con igual contenido en el frente de cualquier otro de sus edificios bajo apercibimiento de astreintes”*

En su *“Considerando”* la Resolución del CODICEN de la ANEP refiere a *“(…)el efectivo cumplimiento del principio de laicidad establecidos en el artículo 17 de la Ley General de Educación N° 18.437 hace necesario que esta Administración ofrezca las máximas garantías y asegure el libre acceso a la fuente de información y conocimiento en un marco de respeto a la libertad y libre expresión”* y *“que esto implica que, si bien no hay temas excluidos del ámbito educativo público, se debe asegurar una posición libre, personal y consciente del educando, sin imponerse opiniones de ninguna índole en atención a que la educación democrática debe ser indiscutiblemente laica en sus contenidos y procedimientos, brindándole las posibilidades de acceder a todas las ideas, sin exclusiones dogmáticas, y discernir libremente según su propio modo de pensar”*;

También señala *“que el respeto irrestricto a los principios rectores de la educación no puede ser interpretado como una eventual restricción a la libertad en ninguna de sus manifestaciones tal como sentenció el Poder Judicial en la sentencia*



*referida”; “Que no debe olvidarse que el referido principio de libertad es al igual que el de laicidad, de rango constitucional por lo que en virtud de ello y tal como lo expresa la sentencia, no se pretende generar un conflicto, sino afirma “decididamente el respeto de los derechos constitucionales de las personas y su irrestricta vigencia”; “que no puede ampararse la utilización de edificios públicos como lo son los centros educativos, para manifestarse por una u otra posición frente a temas de esta naturaleza, o de cualquier otra índole política, religiosa o filosófica” y “Que esta referencia no pretende lesionar ni restringir el legítimo derecho del uso de carteleros gremiales, así como tampoco limitar, restringir, lesionar ni interferir con el ejercicio del derecho de libertad, ni favorecer ni perjudicar ninguna posición u opinión respecto de este u otro tema. Simplemente se propone respetar el derecho de todos en defensa de los principios constitucionales que rigen de conformidad a los artículos 7 y 72 de la Carta”.*

7. La Resolución tuvo como motivación puntual que llevó a su aprobación la *“situación generada en centros educativos públicos en donde se ha colocado cartelera relativa a la Ley de Urgente Consideración (LUC)”* tal como se señala en el Punto XI de su Resultando,

## II. Consideraciones de la INDDHH.

8. La INDDHH no realizará consideraciones referidas al tema puntual que llevó a la aprobación de la Resolución cuestionada por FENAPES que fue el debate sobre la LUC y la pertinencia o no de que el tema estuviera presente en cartelera presente en los centros educativos de la ANEP. Considerará, por ser su competencia legal, aquellos aspectos generales de dicha Resolución relativos al libre ejercicio de la libertad de expresión que pueden verse afectados por ella, así como en su relación con el principio de laicidad que debe ser protegido en el ámbito de la educación pública,
9. En tal sentido, es pertinente recordar que la libertad de comunicación, opinión y expresión se encuentra explícitamente definida en el marco jurídico nacional<sup>1</sup> (Art. 29 de la Constitución) y en el derecho internacional de los derechos humanos aprobado por el Uruguay<sup>2</sup>. Estos textos son claros en cuanto a que su ejercicio comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole y que no puede estar sujeta a previa censura sino tan solo a

---

<sup>1</sup> Art. 29 de la Constitución, Art. 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU y Art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos

<sup>2</sup> Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU Art. 19 y Convención Americana sobre Derechos Humanos. Art. 13



responsabilidades ulteriores, las cuales deben estar expresamente fijadas por ley. Estas, a su vez, solo pueden establecerse legalmente para: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

En consecuencia, tanto la doctrina como la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos y libertad de expresión han considerado que todo límite al ejercicio de este derecho debe cumplir con una triple condición: a) legalidad b) legitimidad y c) interés público manifiesto. Esto significa que ninguna limitación puede ser admitida si no es establecida expresamente por una ley aprobada con las formalidades democráticas constitucionales y en donde se fundamente de manera clara y concreta cuál es el interés social en juego justificando en qué medida el mismo puede ser dañado o perjudicado en caso de no existir la restricción.

La sola existencia de justificaciones objetivas y amplias para limitar estos derechos no resulta suficiente. Cuando se fija legalmente un límite, debe demostrarse que la prohibición o la medida restrictiva resulta necesaria para evitar una amenaza real, y no solo hipotética, para los derechos de otras personas, la seguridad nacional, la salud o la moral pública y que ello no pueda lograrse a través de medidas menos intrusivas. También la medida limitante debe ser proporcional al interés o derecho que se quiere proteger.

Por tanto, cualquier motivo de excepción establecido como argumento limitante debe ser definido e interpretado de conformidad con el marco de la debida interdependencia e integralidad de todos los derechos humanos. En consecuencia, no puede admitirse la restricción si no se define y demuestra en el mismo marco legal la necesidad social y la proporcionalidad indicadas.

Tal como lo han señalado los organismos internacionales de Derechos Humanos, para que la restricción sea legítima, debe establecerse claramente la necesidad social cierta e imperiosa de efectuar la limitación, es decir, que tal objetivo legítimo e imperativo no pueda alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo de los derechos humanos involucrados y no debe ir más allá de lo estrictamente indispensable, de forma que se garantice el pleno ejercicio y alcance de estos.

10. Por su parte, el principio de laicidad y su respeto en la educación pública no está previsto como un derecho humano por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ni por la Constitución Nacional. Es sí, un principio de rango constitucional en cuanto a la posición del Estado con respecto a los credos religiosos (art. 5) y es de rango legal para la educación pública estatal al consagrarse en la Ley General de Educación N° 18.437 en su Art. 17 que debe asegurarse *“(...) el tratamiento integral y crítico de todos los temas en el ámbito de la educación pública, mediante el libre acceso a las fuentes de información y conocimiento que posibilite una toma de*



*posición consciente de quien se educa.” Debiendo garantizar “(...) la pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática de saberes y creencias”.*

Por tanto, si bien la laicidad no puede considerarse un derecho humano si puede entenderse como una condición que permite y promueve de forma más amplia el ejercicio de ciertos derechos, sobre todo aquellos que refieren a la libertad de conciencia, religión, pensamiento, y expresión pues obliga al Estado a adoptar una posición de respeto y neutralidad frente a las manifestaciones de toda índole que puedan existir en el seno de la sociedad.

En el campo de la educación pública, este principio es particularmente importante en cuanto medida de respeto de la libertad de conciencia de los educandos y como instrumento de promoción del intercambio plural, racional, reflexivo y democrático de ideas distintas, la libertad de enseñanza y la libertad de cátedra.

11. El CODICEN de la ANEP en la Resolución cuestionada por FENAPES sostiene, apoyándose en una norma de jerarquía administrativa como es el Estatuto del Funcionario Docente de la ANEP, que la limitación establecida al ejercicio de la libertad de expresión, consistente en el retiro de toda cartelera que atente contra los principios rectores de la educación, se justifica en que la libertad de conciencia y la libertad de opinión, sean estas de orden religioso, filosófico, político o de cualquier otra índole, deben ejercerse dentro del más estricto marco de laicidad, preservando la libertad de los educandos ante cualquier forma de coacción.
12. Sin embargo, más allá de este argumento y de la compartible preocupación de velar porque el principio de laicidad se respete en el ámbito de la educación pública estatal, la INDDHH entiende que la Resolución cuestionada afecta y limita el derecho a la libertad de pensamiento, expresión e información de docentes, estudiantes y funcionarios de la ANEP por razones formales y sustanciales.
13. Desde el aspecto formal la limitación no puede ser admitida por provenir de una norma de naturaleza administrativa como lo es la Resolución N° 18 Acta N° 26 del 20 de mayo de 2020. Como ya se señaló toda limitación al ejercicio de estos derechos debe provenir de una norma de jerarquía legal. La limitación, por tanto, no cumple con el principio de legalidad exigido. Tampoco puede ser aceptada porque se le otorga a una autoridad administrativa (los Consejos de Educación y Formación en Educación) la potestad de retirar *“toda la cartelera que atente contra los principios rectores de la educación”*. Esta atribución no cumple tampoco con el principio de legalidad, pues le concede a una autoridad administrativa el poder discrecional de limitar un derecho por vía también administrativa, sin respaldo de norma legal expresa y sin que existan garantías jurisdiccionales frente a tal decisión. Cabe señalar al respecto que, en materia de libertad de comunicación de ideas, los eventuales recursos administrativos posteriores que se puedan





presentar, así como las acciones de nulidad ante el TCA, pueden perder toda eficacia y no tutelan el derecho en cuestión, pues generalmente llegan a una decisión firme cuando el asunto que motivó a la expresión prohibida perdió actualidad e incluso interés público.

14. Desde el punto de vista sustancial, a juicio de la INDDHH esta Resolución es incongruente con una protección integral del derecho a la libertad de expresión para los distintos actores de la comunidad de un centro educativo. Por las siguientes razones:

a.- Establece una limitación al ejercicio del derecho demasiado genérica, amplia y difusa cuando como ya se señaló toda medida restrictiva debe contar con una definición concreta que permita al interesado prever su conducta de acuerdo a la norma. Cuanto mayor definición esté presente, mayores garantías frente a una eventual arbitrariedad habrá. En este sentido la prohibición de *"toda cartelaría que atente contra los principios rectores de la educación"* otorga a la autoridad administrativa un poder discrecional no sujeto al referido control garantista en cuanto le otorga la posibilidad de determinar que se considera *"respeto irrestricto"*, que se entiende por *"realizar proselitismo de cualquier especie"* o qué es *"atentar contra los principios rectores de la educación"*.

b.- Se extralimita al prohibir por vía administrativa toda comunicación de una idea u opinión a través de cartelaría cuando las normas nacionales e internacionales en la materia son claras en cuanto a que los posibles abusos a los límites legales solo pueden ocasionar responsabilidades ulteriores.

c.- Toda prohibición genérica dirigida a docentes, funcionarios y estudiantes de expresar sus ideas y opiniones sobre asuntos de interés público, puede ocasionar el efecto inhibitorio de la autocensura y con ello una amenaza latente a la libertad de expresión. Esto, en el contexto de un centro educativo puede resultar en una cortapisa en la promoción de *"la pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática de saberes y creencias"*.

d.- No se advierte que la limitación establecida pueda justificarse bajo las razones admitidas por el derecho de los derechos humanos consistentes en el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas<sup>3</sup>. La Resolución no explica cómo y por qué la colocación de carteles afectaría estos valores. No es suficiente en este sentido la alusión al principio de laicidad pues por más que este pudiera eventualmente ser en cierto sentido afectado, ello no significa un daño a la seguridad, nacional, el orden

---

<sup>3</sup> Pacto de Derechos Civiles y Políticos de la ONU. Art. 19 y Convención Americana sobre Derechos Humanos Art. 13.



público o la salud o moral públicas ni al ejercicio de derechos de otras personas en un sentido estricto. El perjuicio debe ser siempre real y concreto para que pueda admitirse cualquier restricción a la libertad de expresión.

e.- La norma invocada por la Resolución<sup>4</sup> que consagra el principio de laicidad no pueden ser entendida en el sentido de habilitar prohibir, censurar o limitar sin amparo legal expreso las ideas y demandas de los distintos actores de la comunidad educativa. Por el contrario, desde una visión integral de promoción de derechos debe ser tomada en un sentido amplio y como fundamento para garantizar *“la pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática de saberes y creencias”*.

f.- Si bien la Resolución se justifica a sí misma bajo los argumentos de protección a la laicidad y buscar evitar el proselitismo de cualquier especie en los centros educativos públicos estatales, la limitación establecida no demuestra satisfactoriamente cómo y por qué el uso de cartelería afectaría la laicidad de manera irreversible. Por el contrario, puede entenderse que la existencia de carteles que refieran a asuntos de actualidad e interés público podría contribuir a que la comunidad educativa forme opinión crítica y reflexiva sobre tales temas permitiendo la deliberación y el acceso a la información. Ante esto, desde una perspectiva de derechos el rol de la autoridad educativa no debe ser la censurar o limitar la exhibición de aquellas expresiones que no tengan prohibición legal expresa sino la de promover y posibilitar la confrontación racional y democrática de opiniones en un marco de pluralidad y diversidad,

g.- Este principio legal de laicidad invocado no puede ser considerado en forma aislada sino que debe ser integrado armónicamente con las demás disposiciones de la propia Ley General de Educación N° 18.347 referidas a derechos humanos y derecho a la educación, las cuales establecen *“a los derechos humanos como referencia del ejercicio del derecho a la Educación”* (Art. 4), otorgan a la participación *“el valor de principio fundamental de la educación para favorecer la formación ciudadana y la autonomía de las personas”*. (Art. 9) y señalan que la política educativa nacional debe tener como fin *“formar personas reflexivas, autónomas, solidarias, no discriminatorias y protagonistas de la construcción de su comunidad local, de la cultura, de la identidad nacional y de una sociedad con desarrollo sustentable y equitativo”* y *“Fomentar diferentes formas de expresión, promoviendo la diversidad cultural y el desarrollo de las potencialidades de cada persona”* (Art. 13 inc. C y F).

---

<sup>4</sup> Art. 17 de la Ley 18.437. “Ley General de Educación”.





De esta forma, la comunicación de ideas y opiniones a través de carteles en un centro educativo no puede considerarse “per se” y “a priori” como una forma de proselitismo, sino como una modalidad de ejercicio de todos estos derechos y principios señalados. Ejercicio, que como ya se señaló, sólo puede estar sujeto, en caso de abusos, a responsabilidades ulteriores.

15. La INDDHH entiende que también asiste razón al denunciante en cuanto a que la modalidad de prohibición expresada en la Resolución cuestionada puede significar una intervención ilegítima que tienda a limitar el derecho a la libertad de opinión y expresión vinculada a la libertad sindical. En este sentido las asociaciones sindicales, así como también las de estudiantes poseen el derecho en particular, de *“sostener opiniones sin ser molestado (...)”* y por tanto *“las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal”*<sup>5</sup>. La limitación a una modalidad o medio de comunicación como lo es la prohibición de colocación de carteles puede ser considerada, así como un obstáculo a su libertad de expresión y con ello una restricción a la libertad sindical.
16. Por último, la INDDHH comparte el punto 3) de la Resolución en cuanto a establecer que *“los Consejos de Educación y de Formación en Educación desarrollen acciones que permitan concientizar a las comunidades educativas de la importancia de estas temáticas, sin perjuicio de deliberar sobre las diferentes realidades nacionales...”* tal como lo señala el ya referido art. 17 de la Ley N° 18.347. En tal sentido, los mensajes contenidos en los carteles pueden motivar precisamente a que en los centros educativos se propicien espacios y actividades extracurriculares de información y deliberación sobre los temas que ellos presentan y que son de actualidad e interés público. Instancias académicas donde, fuera de todo proselitismo, se puedan expresar *“la pluralidad de opiniones y la confrontación racional de saberes y creencias”*, como un instrumento de promoción de los derechos a la libertad de expresión, educación, libertad de cátedra, el pluralismo, la participación y la convivencia democrática.

### III.- En base a lo expuesto anteriormente, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, resuelve:

1. Recomendar al Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública derogar los puntos 1) y 2) de la Resolución N° 18 Acta 26 del 20 de mayo de 2020 comunicada por Circular 15/2020.

---

<sup>5</sup> Conferencia Internacional de Trabajo 54ª reunión. 1970 y Convenio OIT N° 87 (Ley N° 12.030)



2. Recomendar también a que en todo el ámbito de la Educación Pública dependiente de la ANEP se promuevan las acciones previstas en el numeral 3) de la misma Resolución, en especial actividades académicas extracurriculares cuyo contenido refiera a temáticas de actualidad e interés público,
3. Solicitar a este organismo que en el plazo de diez (10) días hábiles comunique a esta Institución su conformidad con esta Recomendación o su discrepancia, a los efectos del Art. 28 de la Ley N° 18.446.

Sin otro particular, le saludan muy atentamente

MP/1

Firman: MM, JF, WT, MJP

**Voto disorde Presidenta Mariana Blengio Valdés a Resolución N° 870/2020**

**INDDHH 2019-1-38-0000276**

La Presidenta Mariana Blengio Valdés no comparte la resolución. Señala que en lo formal en tanto no se ha analizado el tema puntual que llevó a la aprobación de la resolución tal cual se expresa en el punto 8, la denuncia en sí misma, no sería admisible. Sin perjuicio de ello y en relación al fondo en tanto se hacen consideraciones generales, entiende que el fundamento de la Resolución de ANEP No. 18/2020 se remite a la sentencia del Poder Judicial (JLCA 1º turno de 25 junio 2019) la que se comparte, atento al examen y análisis de la ponderación de derechos que se realiza en el fallo lo que se entiende adecuado, destacando la especial relevancia de preservar los ámbitos educativos de manifestaciones que puedan vedar la neutralidad y/o generar confusión en relación a temáticas determinadas que se entienda puedan violentar el respeto irrestricto a los principios rectores de la educación pública. Lo que en ningún caso obsta a la necesidad de que se aborden del punto de vista académico y educativo temas que hacen al libre ejercicio de derechos, deberes y garantías en el marco del estado de derecho y el intercambio de ideas y pluralismo democrático así como la libertad de expresión y libertad de cátedra.

Firma MBV