



Resolución N° 1357 /2024

Montevideo, 15 de octubre de 2024

INDDHH 2023-1-38-0000305

INDDHH 2023-1-38-0000464

INDDHH 2023-1-38-0001004

Sra. Presidenta del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública

Dra. Virginia Cáceres Batalla

Antecedentes

1. Con fecha 24 de abril de 2023, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió una denuncia de docentes del liceo N° 35 (IAVA) nucleados en ADES-FENAPES, relacionada con el desalojo del salón estudiantil gremial de dicho centro educativo.

Los denunciantes agregaron que, en ese marco, al director del liceo mencionado se le inició sumario administrativo con separación del cargo por "insubordinación" e indicaron que la decisión pedagógica de fomentar el diálogo con estudiantes adolescentes fue de esa manera castigada, presuponiendo que debería existir una obediencia debida sin importar la situación.

La denuncia fue admitida por el Consejo Directivo en sesión del 2 de mayo de 2023, e ingresada al expediente N° 2023-1-38-0000305 para su investigación.

2. El 13 de junio de 2023, la INDDHH recibió otra denuncia suscrita por varios estudiantes integrantes del gremio estudiantil del IAVA, también referida a la actuación de las autoridades del mencionado centro educativo por el desalojo del salón estudiantil gremial en ese día, acompañada de una nota publicada en *La Diaria* el 13 de junio de 2023, comprensivo de un reportaje al entonces Presidente del CODICEN, Dr. R.S., sobre los hechos aludidos.

Los estudiantes, en su denuncia, aseguraron que no se labró acta ni se realizó custodia de bienes y que se vulneraron sus derechos a expresarse, reunirse y organizarse, según establece el derecho internacional y nacional.

Añadieron que las autoridades no designaron un salón alternativo para realizar sus actividades gremiales y solicitaron a la INDDHH medidas cautelares para recuperar el salón.

La denuncia fue admitida por el Consejo Directivo en sesión del 20 de junio de 2023, e ingresada al expediente N° 2023-1-38-0000464, no estimándose la adopción de medidas provisionales.



Se dispuso instruir esta denuncia con la indicada en el numeral anterior, por lo que se acordó el expediente N° 2023-1-38-0000305.

3. Con fecha 21 de noviembre de 2023, la INDDHH recibió otra denuncia de un grupo de padres de familias de estudiantes del Bachillerato del Liceo N° 35, relacionada con afectaciones al derecho a la educación de sus hijas e hijos en dicho centro educativo. El Consejo Directivo, en sesión del 20 de diciembre de 2023, dispuso admitirla a trámite, ingresándose al expediente N° 2023-1-38-0001004, que se acordó al expediente N° 2023-1-38-0000305, por cuanto coincide parcialmente con la temática relativa a hechos denunciados en el mismo centro de enseñanza, en este último expediente.

4. Esta última denuncia adicionó a las anteriores, señalamientos relativos a vulneraciones del derecho a la educación y a la participación, derivados de la planificación para 2024 que anunció la Directora General de Secundaria, J.C.

En tal sentido, se expresó en esta denuncia:

"que implica una reducción de 19 grupos del IAVA, el 43% de los grupos que están hoy desaparece, (lo) que afectará a unos 600 alumnos a los que no se les permitiría ir a estudiar más a este liceo. Esta noticia ni siquiera fue formalmente informada al estudiantado y mucho menos a sus familias, lo que demuestra en (los) hechos la actitud deliberada para desestimular la participación de toda la comunidad educativa (estudiantado, docentes y familias) evitando la comunicación y el diálogo, una constante durante todo el año."

Otro aspecto de la planificación que los denunciantes consideraron vulneratoria del derecho a la continuidad educativa de sus hijas e hijos en el liceo sin discriminación alguna, es la falta de fundamentación para la asignación al liceo N° 25, destinado a personas adultas y con plan semestral, a los alumnos sordos e hipoacúsicos que hoy cuentan con un Proyecto de sordos que se ha ido construyendo desde el año 1999 en el IAVA.

5. Con relación a la investigación de la primera y segunda de las denuncias (numerales 1, 2, supra), con fecha 27 de junio de 2023, se remitió oficio N° 0185/2023 al Consejo Directivo Central de ANEP, poniendo en conocimiento al mismo de la denuncia y solicitando información al respecto fijando un plazo de 20 días hábiles, a sus efectos.

6. El 8 de agosto de 2023, se recibió respuesta de ANEP a dicho oficio, informándose que la denuncia (el oficio) remitida se encontraba en trámite, en el expediente que se identificó, a la espera de los informes correspondientes.

7. Con fecha 15 de agosto de 2023, se visitó el Liceo N° 35 (IAVA) por parte de la INDDHH, sin notificación previa, "con el fin de ver el avance de las obras que determinaron el desmantelamiento del salón gremial y contactar a las autoridades del centro educativo, así como, en lo posible al cuerpo docente y estudiantes."

En su mérito, se incorporaron 13 fotografías relativas a ropero, obras y carteleras.

8. El 22 de agosto de 2023, se libró oficio N° 0274/2023 al Consejo Directivo Central de ANEP, en el cual, en consideración al tiempo transcurrido, se reiteró la solicitud de información relativa a la situación denunciada y al estado actual de la investigación en proceso respecto de los hechos denunciados (numeral 5, supra).



9. Con fecha 12 de setiembre de 2023, se recibió una ampliación de la denuncia (ver numeral 2 supra) del gremio estudiantil del IAVA, en la cual se realiza una cronología de hechos ocurridos entre el 22 de febrero y el 6 de setiembre de 2023.

10. El 26 de setiembre de 2023, se recibió respuesta de ANEP al oficio N° 0274/2023 por correo electrónico, al que se adjuntaron dos documentos indicando la numeración de varios expedientes relacionados con hechos mencionados en la denuncia formulada y aclarándose que por estar en trámite los expedientes no podían ser remitidos en esa oportunidad. Por la misma vía, el 5 de octubre de 2023, la INDDHH requirió indicación de la carátula de los expedientes, a lo que se respondió por ANEP con la identificación de las carátulas de cuatro expedientes internos.

11. Con fecha 19 de octubre de 2023, como parte de la investigación se remitió oficio N° 0320/2023 al Ministerio del Interior, al que se puso en conocimiento de la denuncia recibida con motivo del desalojo del salón gremial del liceo N° 35 (IAVA) y la obra que allí se suscita. También, se le requirió información relativa a los hechos consignados en la denuncia y respecto a las denuncias realizadas: fechas de las mismas, identificación de los denunciados y su contenido, con plazo de 20 días hábiles.

El Ministerio acusó recibo el 27 de noviembre de 2023.

12. El 7 de diciembre de 2023, se libró oficio N° 0380/2023 al Ministerio del Interior, en el cual, atento al tiempo transcurrido, se reiteró el pedido de la información mencionada, con plazo de 10 días hábiles.

13. Con fecha 20 de diciembre de 2023, el Ministerio del Interior respondió a los oficios enviados, adjuntando un Memorando fechado el 15 de diciembre relativo a actuaciones realizadas por la Seccional 5ta. de Policía.

En lo sustancial, la respuesta refiere a diversas comunicaciones recibidas por la Seccional Policial mencionada entre el 31.03.2023 y el 14.11.2023, de parte de autoridades de la Enseñanza, relativas a la ocupación del Liceo N° 35 docentes y/o estudiantes, indicándose que se procedió a la activación del Protocolo para el desalojo, que, en todos los casos, finalizó sin novedades de importancia, dándose cuenta a las Fiscalías competentes.

14. El 21 de diciembre de 2023, la INDDHH comunicó la respuesta recibida del Ministerio del Interior al grupo de docentes denunciante.

15. Con fecha 12 de enero de 2024, los docentes denunciados evacuaron la vista conferida, afirmando que los hechos descriptos por el informe policial ponen de manifiesto las calumnias ensayadas desde la Inspección y la Dirección General de Educación Secundaria que confirman la persecución gremial a estudiantes y docentes.

Adjuntaron fotocopias de planos de ANEP de obra del liceo N° 35, del año 2009, y actas del 30 de marzo de 2023 y de desalojo.

16. El mismo 12 de enero de 2024, la INDDHH libró oficio N° 0004/2024 al Consejo Directivo Central de ANEP, solicitando información sobre: a) reglamento que tenga presente la ANEP en relación a los salones gremiales, derecho de reunión y libertad de comunicación de pensamiento por parte del estudiantado; b) si ante las reformas realizadas en el centro educativo IAVA, se ha proporcionado otro espacio a los estudiantes como salón gremial, de



ser así, cuál y en qué condiciones; c) realidad edilicia del IAVA y cuál sería el plan de obra previsto para la construcción de una rampa que dé acceso a personas en situación de discapacidad, por la puerta que da acceso a la calle Eduardo Acevedo; d) en relación a los expedientes iniciados por vuestro organismo, proporcionar situación actualizada de cada uno.

17. Previa solicitud de prórroga para contestar por parte ANEP de fecha 23 de enero de 2024 y luego de requerimientos de respuesta por parte de la INDDHH, realizados por correo electrónico los días 23, 30 de mayo y 11 de junio de 2024, finalmente, y después de dos anuncios previos, el 27 de junio de 2024, respondió ANEP al oficio indicado en el numeral anterior.

18. Se confirió vista de la respuesta de ANEP a los denunciantes el 17 de julio de 2024, con plazo máximo de 10 días para realizar observaciones, los que acusaron recibo dos días después, sin que se haya evacuado la vista otorgada.

19. Con referencia a la sustanciación de la tercera denuncia recibida por la INDDHH (numeral 3 y 4, supra), el 18 de abril de 2024 se remitió oficio N° 0146/2024 al Consejo Directivo Central de ANEP, en el cual se le puso en conocimiento de los hechos denunciados y se le solicitó información con plazo de 20 días hábiles sobre: a) la cantidad de grupos que tiene el centro educativo liceo N° 35 por turno, b) cantidad de alumnos por turno, c) las orientaciones que se cursan en el mencionado liceo, d) cuántos alumnos corresponden a cada una de ellas, e) la planificación a realizarse en 2024 y f) la derivación de estudiantes a otros centros educativos.

20. Con fecha 26 de junio de 2024, el organismo requerido respondió a la solicitud aludida, adjuntando información remitida por la Dirección General de Educación Secundaria relativa a diversos cuadros con indicadores del Monitor Educativo Liceal, así como de los liceos en que se crearon grupos.

21. El 29 de julio de 2024, se comunicó la respuesta recibida a los denunciantes, que al día siguiente acusaron recibo.

22. Por nota de prensa¹ de 15 de agosto de 2024 se informó que el IAVA contaba con un nuevo salón estudiantil gremial. Lo cual fue refrendado por comunicación del gremio estudiantil IAVA en su cuenta de en la red social X².

¹ La Diaria 15/08/2024. Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2024/8/secundaria-intento-impedir-inauguracion-de-nuevo-salon-estudiantil-en-el-iava-denuncia-gremio/> Recuperado 21/08/2024.

² Gremio Estudiantil IAVA @gremio_iva. (7:04 PM · Aug 17, 2024): "El miércoles 14 de agosto, a 15 años de la apertura del salón estudiantil en 2009, y a un año de su clausura reabrimos nuestras puertas." Disponible en: https://x.com/gremio_iva/status/1824930279665885357?t=bPArqVRtwinkscbi4iYFhw&s=08 recuperado 26/08/2024.



23. El 20 de agosto de 2024, integrantes del equipo técnico de la INDDHH concurren al centro educativo constatando que el Salón N°10 del liceo estaba destinado al uso por parte de estudiantes y actividad gremial de estos.

24. El 31 de agosto de 2024 se recibe nota del Núcleo Sindical del IAVA, en la que se informa que: el 29 de agosto de 2024 concurren autoridades de la Dirección General de Educación Secundaria y comunicaron que se debía revocar la decisión de entregar el salón de estudiantes y las paredes del salón debían ser pintadas de blanco. Asimismo, que se debía pintar de blanco el reverso de un mural homenaje a los mártires estudiantiles, que fue realizado por el artista Federico Arnaud a partir de un concurso en el año 2009. Cabe destacar que el espacio fue concebido por el artista como un espacio para ser intervenido por los estudiantes.

25. Por nota de prensa del 10 de setiembre de 2024³ se informa en referencia a las autoridades: "A pesar de que luego "retiraron la amenaza" de quitarles el salón, manifestaron que "han impuesto la condición de blanquear las paredes del mismo, eliminando las intervenciones artísticas y mensajes que fueron realizados por las y los estudiantes", lo que consideran una "apropiación legítima del espacio", según señalaron en un comunicado. "Es una medida que consideramos un ataque directo a nuestra libertad de expresión y a nuestra identidad como estudiantes", continuaron".

26. El 11/09/2024 integrantes del equipo técnico de la Defensoría realizaron una inspección al centro educativo al amparo de lo dispuesto por el literal a) del artículo 35 de la Ley 18.446.

27. En la inspección se constató que el salón es un espacio en el que los estudiantes realizan diversas actividades, entre ellas las gremiales, pero también actividades de recreación en horas libres, se alimentan, estudian, lo auto gestionan con mobiliario simple pero acorde a sus necesidades y tienen sus propias normas de convivencia. Son los estudiantes quienes lo limpian y ordenan, teniendo las llaves la dirección.

28. La intervención de las paredes del salón realizadas por los estudiantes refieren a consignas vinculadas a los conceptos de memoria histórica y resistencia estudiantil frente al Terrorismo de Estado.

El mural del artista Federico Arnaud se ubica en uno de los patios del liceo, evoca un episodio de resistencia estudiantil. En el reverso existe una intervención realizada por los estudiantes sobre la misma temática con la frase "silencio ha muerto un estudiante".

29. Otros sectores del liceo distintos al salón estudiantil cuentan con intervenciones en paredes de distinta índole y algunas de carácter ofensivo.

30. A la fecha, ANEP no ha brindado información actualizada respecto al devenir de los acontecimientos en el IAVA.

³ La Diaria 10/09/2024. Secundaria pretende blanquear paredes del nuevo salón gremial del IAVA y estudiantes vuelven a denunciar "persecución". Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2024/9/secundaria-pretende-blanquear-paredes-del-nuevo-salon-gremial-del-iva-y-estudiantes-vuelven-a-denunciar-persecucion/> recuperado 12/09/2024.



31. El 16 de setiembre de 2024 se dio vista del informe de la inspección realizada por el equipo técnico de la INDDHH el 11 de setiembre de 2024.

32. El 24 de setiembre de 2024, se evacuó la vista por parte del núcleo sindical IAVA ADES FENAPES.

33. Por nota de 25 de setiembre de 2024 (oficio 804/2024) desde Secretaría General de la ANEP-CODICEN, se acusa recibo de la vista conferida e informa que se encuentran a la espera de los informes correspondientes de la Dirección General de Educación Secundaria, los cuales les permitirán dar respuesta. La nota no indica plazo para el cumplimiento.

II) Consideraciones de la INDDHH

1. Ante las denuncias recibidas, la respuesta del Consejo Directivo de ANEP y los elementos de convicción que obran en estas actuaciones, la INDDHH debe realizar algunas precisiones previas a su análisis.

2. Las presentes actuaciones se inscriben en el marco de las competencias establecidas por el literal J) del artículo 4 y los artículos 5, 20 y 32 de la Ley N.° 18.446. En tal sentido, corresponde desarrollar una opinión razonada y fundamentada por parte de esta Institución.

3. La INDDHH, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley N.° 18.446, tiene como cometido la defensa, promoción y protección integral de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el Derecho Internacional. En tal sentido, el legislador le otorga autonomía (artículo 2) y competencias específicas (artículo 4).

La INDDHH tiene competencia legal para determinar la compatibilidad de actos, hechos u omisiones de los organismos públicos, con los marcos normativos constitucionales e internacionales que reconocen derechos humanos a las personas, así como recordar a aquellos el alcance de las obligaciones del Estado en dicha materia, cuyo incumplimiento puede hacer incurrir al Estado en diversas clases de responsabilidad.

4. La INDDHH no es un organismo jurisdiccional, sino que realiza investigaciones y emite resoluciones en forma de recomendaciones, las cuales no son susceptibles o hábiles para producir efectos jurídicos.

Por lo tanto, la INDDHH entiende inherente a su mandato dar a conocer y velar por el cumplimiento de los estándares de derechos humanos de los habitantes de la República, realizar recomendaciones cuando corresponda y trabajar en diálogo con los organismos públicos para la incorporación e implementación de las mismas en la vida cotidiana.

5. La INDDHH por mandato legal, está obligada asimismo a investigar a fondo las denuncias que recibe sobre eventuales vulneraciones de derechos humanos y los organismos públicos tienen la obligación de colaborar con dicha investigación, aportando los elementos de convicción que tengan en su poder, a fin de poder realizar una reconstrucción verosímil de los hechos ocurridos y determinar si hubo vulneraciones de derechos, pues de lo contrario la finalidad de su creación resultaría frustrada.



6. El Consejo Directivo de la INDDHH realizó una investigación inmediata de carácter sumario, informal y reservada, con el fin de esclarecer los hechos denunciados, conforme al capítulo III de la Ley N.º 18.446 y al Reglamento de la INDDHH.

En el marco de dicha investigación, el Consejo Directivo se comunicó con el organismo denunciado, informándole el objeto de la investigación, garantizando el derecho de acceso a las actuaciones.

7. Teniendo presente las precisiones previas e ingresando al análisis de la información aportada a estas actuaciones, corresponde discernir que el núcleo central de las denuncias recibidas es el cuestionamiento de la forma y los motivos por los cuales las autoridades de ANEP resolvieron desalojar el salón estudiantil gremial que quince años atrás (2009) habían asignado a los estudiantes del centro.

Señalaron a este respecto que detrás de la fundamentación de construir en el lugar una rampa de acceso universal, lo que hay es “una medida de carácter persecutorio de las actividades gremiales y sindicales”. Sostuvieron esa postura, entre otros argumentos debido a que el Liceo ya cuenta con una rampa en el subsuelo, la cual no permite accesibilidad porque el ascensor está roto desde “hace cuatro años” y si se arreglara permitiría la accesibilidad a todos los pisos.

En tal sentido, refirieron a que los informes técnicos de ANEP recomendaron otra alternativa de accesibilidad.

Agregaron además, que las autoridades ofrecieron otro salón en el subsuelo, menos visible, mucho más pequeño y sin la carga histórica del actual y además nunca hicieron efectiva su entrega⁴.

8. En cuanto a las pruebas de su actuación allegadas por ANEP⁵, envió una respuesta con información a la INDDHH (numeral 17 supra), recién el 27 de junio de 2024, conteniendo dos documentos.

El primero es un informe de la Dirección General de Educación Secundaria, que en lo sustancial se centra en el Estatuto del Estudiante de la Educación Media, citando el art.13 del mismo y concluyendo que el *salón gremial no tiene existencia jurídica*. En el numeral 2 se afirma que: “las inspectoras han intentado negociar con los estudiantes para otorgarles otro salón (gremial), se (les) ofreció el salón 2B concretamente, pero los estudiantes no acceden ya que solamente pretenden el salón que les fue solicitado”. Y sobre el final, acerca de las motivaciones del desalojo se alega que (se hizo): “no solamente a los efectos de realizar obras necesarias para el centro educativo, sino para recuperar un acceso original del edificio, tener habilitados todos los puntos de evacuación y además porque ese lugar no es propiamente un salón, sino que es un pasillo ubicado en la entrada del Liceo”.

⁴ Expediente 2023-1-38-0000305, folios 2,3 y 43-45.

⁵ Expediente 2023-1-38-0000305, folios 114 a 121.



En cuanto al segundo de los documentos enviados, es un relacionado de trabajos u obras de mantenimiento en el Liceo N° 35 cumplidos desde 2020 a 2023 y de los montos destinados a los mismos. Se identifican luego cuatro expedientes con sus números y se indica el estado del trámite.

9. La respuesta aludida, no contiene el o los informes técnicos que recomiendan otra alternativa de accesibilidad.

Al menos uno de esos informes es aludido en uno de los documentos adjuntos a la denuncia inicial de estas actuaciones (numeral 1, supra) y de su existencia da cuenta la nota periodística publicada en *La Diaria* el 26 de abril de 2023⁶, en la cual se informa que dicho medio "tuvo acceso a un informe técnico firmado en marzo por la arquitecta especializada en conservación del patrimonio y asesora de la DGE M.M., quien recomienda a Secundaria otra alternativa para mejorar la accesibilidad al centro educativo.

El informe fue elaborado a solicitud de las inspectoras L.B. y C.V., y se consultaba expresamente por la reparación del acceso al liceo a través de la puerta que da al salón que usaban los estudiantes".

10. En su caso, ANEP podría haber enviado a la INDDHH el o los informes técnicos relativos a la necesidad de que la rampa de acceso estuviera en el lugar del salón estudiantil gremial y no lo hizo o eventualmente, de no ser veraz la referencia, podría haber negado su existencia.

11. Por otra parte, ANEP en su respuesta tampoco objetó el hecho de que el ascensor que daría accesibilidad universal a todo el edificio está fuera de servicio desde hace cuatro años, por lo que la INDDHH lo considera un hecho cierto, no controvertido.

En igual postura, ANEP no rechazó y si consintió el plano de obra⁷ del Liceo N° 35 adjunto como Anexo I al escrito presentado por los docentes el 12 de enero de 2024, en el cual se afirma que fue adjudicado en 2009 para desarrollar actividad gremial, la que fue realizada a vista y paciencia de las autoridades.

La ANEP en su respuesta no controvertió que el salón tuviera una carga histórica para los estudiantes y afirmó que ofreció otro salón a los estudiantes⁸. Éstos alegan que ese salón está en el subsuelo y que no fue puesto efectivamente a su disposición.

12. En lo relativo a la inspección practicada por la INDDHH (numeral 7, supra)⁹, contiene un aporte fotográfico y se identifica una conversación con la Inspectora P.D., pero las preguntas y sus respuestas así como las conversaciones con representantes del sindicato docente y

⁶ Expediente 2023-1-38-0000305, folios 5 y 6.

⁷ Expediente 2023-1-38-0000305, folios 89 y 90.

⁸ Expediente 2023-1-38-0000305, folio 117.

⁹ Expediente 2023-1-38-0000305, folios 25 a 39.



estudiantes agremiados, no quedaron consignadas, ni tampoco sus identidades o el pedido de reserva de identidad.

No surge, por otra parte, constatación sobre la construcción y operatividad de la rampa.

12. A la luz de lo expuesto, corresponde efectuar consideraciones relacionadas con el enfoque de derechos humanos que deben tener los análisis de la INDDHH.

Desde esta perspectiva es de aclarar que ello no supone afirmar que las decisiones de los organismos públicos no puedan restringir o limitar en ningún caso el ejercicio de los derechos humanos, porque ninguno de éstos es absoluto.

Por el contrario, cuando el ejercicio de los derechos humanos -en este caso de los estudiantes adolescentes- pueda encontrarse en tensión con razones de interés general que puedan justificar la restricción de aquellos, la medida restrictiva de la administración debe estar respaldada legalmente, y debe observar los estándares de derechos humanos vigentes, porque son un pilar fundamental del Estado de Derecho.

13. En cuanto al análisis de los derechos denunciados como vulnerados, es de afirmar que en los sistemas democráticos como el nuestro, resultan fundamentales los derechos de: libertad de expresión, reunión pacífica y asociación, cualquiera sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado¹⁰.

En la especie se considerarán en forma conjunta estos derechos pues, si bien cada uno tiene sus propias características y ámbito de aplicación, dados los elementos aportados en la denuncia, resulta relevante el análisis en conjunto para así dimensionar las posibles vulneraciones, lo que coincide acorde con los criterios interamericanos.¹¹

14. La libertad de expresión es reconocida en multiplicidad de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática¹².

Asegurar el pluralismo y la tolerancia son claves en una sociedad democrática, (ya que) sin ellos se empieza a crear el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad¹³.

¹⁰ Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, párrafo 160.

¹¹ Corte IDH. Caso Cepeda Vargas vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010, párrafo 171.

¹² Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana de Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5-85 de 13 de noviembre de 1985, párrafo 70.

¹³ Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, párrafo 165.



Enlazado con este derecho resulta fundamental la protección de los derechos de reunión y asociación a los efectos de garantizar la participación.

En tal sentido los adolescentes igual que los adultos tienen derecho a expresarse, a reunirse y a participar en los asuntos de su interés. Es más, con relación a los adolescentes, los Estados tienen un deber reforzado en la protección y garantía de los mismos¹⁴.

Ahora bien, a los efectos del cumplimiento de sus obligaciones, los Estados no cumplen solo con el reconocimiento normativo de tales derechos, sino que deben adoptar medidas especiales para garantizarlos¹⁵.

En efecto, "todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público... (deben ser) capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos¹⁶".

15. En este punto, conviene recordar que los organismos internacionales alientan a las empresas a brindar espacios apropiados para permitir a los sindicatos el desempeño rápido y eficaz de sus funciones¹⁷, lo que resulta esencial en el caso de adolescentes, para que puedan reunirse y participar de los asuntos que les interesan dentro de los límites seguros de su institución educativa.

Por lo que, la privación del salón estudiantil gremial oportunamente entregado, implica una restricción al efectivo ejercicio de sus derechos de reunión, participación y en última instancia, de expresión del pensamiento y sindicalización, que debe ponderarse con los beneficios de la medida dispuesta.

16. En este caso, la privación del salón estudiantil gremial es una medida que incide directamente en el ejercicio de los derechos mencionados de los estudiantes, por lo que no podía escapar a la previsión de la administración que se trataba de una intervención drástica en el ejercicio de los mismos.

Debe pues evaluarse que la medida a aplicar no sea arbitraria desde la perspectiva de los derechos humanos.

17. Dada la respuesta brindada por la administración, corresponde entonces analizar si esa medida limitativa es justificada a la luz de los estándares aludidos.

¹⁴ Corte IDH. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17-02 de 28 de agosto de 2002, párrafo 54.

¹⁵ Corte IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004, párrafo 164.

¹⁶ Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador. Sentencia de 25 de octubre de 2012, párrafo 144.

¹⁷ Disponible: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_635185.pdf



Para eso utilizaremos como metodología el test de proporcionalidad¹⁸, aceptado por nuestra Suprema Corte de Justicia, al menos desde 2016¹⁹.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que cualquier restricción a derechos humanos debe estar claramente establecida por ley.

En segundo lugar, se debe analizar la finalidad de la restricción y si esta es compatible con la Convención Americana de Derechos Humanos.

18. En este caso, la administración aduce que el desalojo del salón gremial tenía como finalidad garantizar la accesibilidad universal del centro de estudio.

Por lo que se debe analizar si esa era una medida idónea para obtener ese fin, y si además era necesaria y proporcional a ese efecto.

Del estudio del expediente, surge que no es idónea para lograr el fin propuesto, ya que solo daría acceso a la planta baja.

19. Además, surge con claridad de estas actuaciones que no se probó que fuera una medida necesaria, ya que existían otras medidas igualmente apropiadas o idóneas para lograr el fin propuesto y que causaban una menor afectación a los derechos mencionados.

En efecto, la administración debió probar las razones por las cuales las otras alternativas manejadas por los denunciantes no eran idóneas para lograr la accesibilidad, lo que no hizo.

Por lo anterior, existiendo otras medidas alternativas para lograr la accesibilidad universal al centro, como por ejemplo, reparar el ascensor, no se debió escoger la que implicaba la limitación o restricción drástica de los derechos de reunión y participación de los estudiantes, lo que la torna arbitraria desde la perspectiva de los derechos humanos.

Argumento adicional de la innecesariedad de la medida, es que a pesar de la celeridad con la que se hizo el desalojo y del tiempo transcurrido, no surge de estas actuaciones que la construcción de la rampa se hubiera efectivizado²⁰, ni fue debidamente informado este hecho por la administración a la INDDHH.

¹⁸ El uso de este test está generalizado en el derecho comparado. A tal efecto, como nombre del test, proporcionalidad y ponderación se utilizan indistintamente.

¹⁹ Suprema Corte de Justicia. Sentencia Nº 79/2016, Nº 576/2017 y Nº 138/2018, entre otras.

²⁰ Expediente 2023-1-38-0000305, folio 119. En el informe del Departamento de Infraestructura Edilicia, año 2023, literal B, en el numeral 9, dice: Ejecución de rampa en el portón de acceso al Museo de Historia Natural y en el numeral 10, dice: Reparación y puesta en marcha del ascensor. Sin embargo, no hay constancia en estas actuaciones que estas obras se hayan hecho.



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



20. En otro orden, no surge acreditada en estas actuaciones la proporcionalidad en sentido estricto²¹ de la medida.

En efecto, no habiéndose cumplido con la realización de las obras, evidentemente adquiere mayor peso aún la restricción de los derechos de los estudiantes que el presunto beneficio a obtenerse por la privación del uso del salón estudiantil gremial.

Más allá del ofrecimiento de otro salón a los estudiantes para realizar su actividad gremial, no se ha informado formalmente que se haya puesto efectivamente a su disposición.

21. Otro elemento que no se demostró por ANEP, es la existencia de espacios de diálogo y participación generados por las autoridades con anterioridad a la adopción de la medida de privación del salón gremial, que debió transitarse razonablemente antes de ejecutar el desalojo.

Garantizar los derechos de los adolescentes es un deber del Estado, pero además generar espacios de participación y diálogo debería ser esencial en el sistema educativo donde se están formando las futuras generaciones. Ello en consonancia con el derecho de los adolescentes a ser escuchados, Comité de los derechos del niño, observación general n° 12 (2009) y el artículo 6 Estatuto del Estudiante de Educación Media²².

La actuación de las autoridades se encuentra regida por la finalidad de "Promover la búsqueda de soluciones alternativas en la resolución de conflictos y una cultura de paz y de tolerancia, entendida como el respeto a los demás y la no discriminación" (lit e, art.13 de la Ley 18.437 – Ley General de Educación).

22. El literal c) del artículo 72 de la Ley 18437 establece que "Los educandos de cualquier centro educativo tendrán derecho a: "... Agremiarse y reunirse en el local del centro educativo. La autoridad respectiva reglamentará el ejercicio de este derecho, con participación de los educandos." De acuerdo al Estatuto del Estudiante de Educación Media, los jóvenes tienen derecho a la libertad de asociación y la de celebrar reuniones pacíficas (art. 7).

23. A la luz del análisis precedente, la privación del salón gremial adoptada, deviene en una medida regresiva y por tanto, contraria a las obligaciones asumidas por el Estado uruguayo, que contemplan la progresividad y no regresividad en la protección de los derechos²³, en un régimen integrado de ampliación gradual y no restricción de derechos, salvo bajo los requisitos ya mencionados.

²¹ Tercera etapa del test que se evalúa luego de analizar la idoneidad y necesidad de la medida restrictiva de derechos.

²² ANEP. Acta 47, Resolución 2 de 8/7/2005. Disponible en: <https://www.utu.edu.uy/sites/www.utu.edu.uy/files/normativa/archivos/estatuto-del-estudiante-de-educacion-media.pdf> Recuperado 26/09/2024.

²³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Art.2.1. Nikken, Pedro (1995). El concepto de Derechos Humanos. Caracas. Adenauer.



24. En conclusión, de acuerdo a las resultancias de estas actuaciones y a la valoración que antecede, la INDDHH estima que la medida de privar del salón gremial a los estudiantes del liceo N° 35 (IAVA) fue lesiva de sus derechos a la libertad de reunión.

25. Respecto a los hechos posteriores al 14 de agosto de 2024. La confirmación formal por parte del organismo denunciado de la entrega del nuevo salón estudiantil supondría el cese de la vulneración ocurrida y en su caso ameritaría el dictado de una nueva resolución por parte de la INDDHH dando cuenta del hecho.

26. Las intervenciones de las paredes del salón estudiantil, así como la intervención en el reverso de la obra del artista Federico Arnaud, se encuentran amparadas por el derecho a la libertad de expresión. Por tanto, no se encuentra fundamento legítimo que justifique la necesidad de censura.

27. A la fecha no se cuenta con información de la posición del organismo denunciado en torno a los hechos. En su caso, corresponderá su análisis y el consecuente dictado de una nueva resolución por la INDDHH dando cuenta de dicho extremo.

28. En cuanto al procedimiento administrativo iniciado al director del centro educativo IAVA, la INDDHH, en el marco de sus competencias, solicitó información a ANEP, pero solo recibió datos relacionados con la identificación del expediente, aunque no de su contenido. Por ende, no se dispone de elementos para determinar si existió vulneración de derechos en este aspecto.

29. Lo señalado supone un incumplimiento del deber de colaboración establecido en el artículo 23 de la Ley 18.446, que impone a los organismos denunciados la obligación de brindar información, que permita el esclarecimiento de los hechos denunciados.

30. En lo relativo a la tercera de las denuncias recibidas (numerales 3, 4, 19 capítulo Antecedentes), en este caso si bien la INDDHH recibió contestación de parte de ANEP, la respuesta contiene un conjunto de datos del Monitor Educativo Liceal sin análisis de fundamentaciones, por lo que tampoco puede determinar si existió vulneración de derechos.

III) Por todo lo anteriormente expuesto, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo resuelve:

1.Recomendar a la Administración Nacional de Educación Pública y por su intermedio a la Dirección General de Educación Secundaria:

A) la generación de espacios permanentes de diálogo y participación estudiantil respecto de medidas cuya aplicación pueda afectar su actividad gremial y los derechos de los estudiantes.

B) la puesta a disposición inmediata de un salón estudiantil adecuado en el Liceo N° 35 IAVA para la realización de las actividades estudiantiles y gremiales.

C) tener presente que las autoridades públicas del Estado Uruguayo están obligadas por los estándares vigentes de derechos humanos a adoptar medidas especiales o reforzadas de garantía respecto de los derechos de los estudiantes adolescentes.



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



D) a ajustar los conductos de comunicación con la INDDHH, implementando respecto de las solicitudes de información, mecanismos de respuesta ágiles y completos, a fin de no transgredir los plazos razonables o hacer inefectivos los derechos involucrados en cada caso.

2. La recomendación individualizada en el lit B) del num 1) quedará sujeta a que ANEP comunique a la INDDHH la asignación de un salón los estudiantes del centro educativo mencionado y determinará el dictado de una nueva resolución confirmando el cese de la vulneración. Similar consideración merece la tolerancia por parte de las autoridades frente a las intervenciones de los estudiantes comprendidas en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

3) Notifíquese al Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública y a los denunciantes, dejando constancia que la INDDHH realizará un seguimiento periódico de las recomendaciones efectuadas.

Cr. MARCOS ISRAEL
DIRECTOR

Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

Dra. CARMEN RODRIGUEZ NÚÑEZ
PRESIDENTA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

Dr. BERNARDO A. LEGNANI
DIRECTOR
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

WILDER TAYLER
DIRECTOR
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



Resolución N° 1357/2024

Montevideo, 15 de octubre de 2024.

INDDHH 2023-1-38-0000305

INDDHH 2023-1-38-0000464

INDDHH 2023-1-38-0001004

Fundamentación de voto parcial.

Se procede a fundar el voto parcial en virtud de no compartir el análisis y argumentación realizado en la resolución que toma frases sueltas de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para argumentar sobre la limitación de derechos sin realizar un análisis detallado de éstos, si se pueden limitar, si se cumplió con todos los requisitos legales para realizarla y llega a conclusiones sin tener en cuenta todos los derechos involucrados.

A continuación, el análisis que debió haber realizado la resolución para poder definir si la limitación de las libertades y derechos podía realizarse conforme a los principios y reglas de derechos humanos.

1) Derechos consagrados y preexistentes

Como bien enseña Risso, en nuestra constitución hay derechos preexistentes y derechos consagrados. Estos últimos son el derecho de los ciudadanos a ser protegidos en el goce de esos derechos preexistentes.

Lo vemos claramente el artículo 7 de la Constitución de la República que expresa: "*Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones e interés general*"

La enumeración de derechos preexistentes que realiza el artículo no es taxativa.



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



Los únicos derechos que pueden ser limitados son los consagrados en la constitución, es decir, a ser protegidos en el goce de los derechos preexistentes.

Los derechos preexistentes no pueden ser limitados porque son intrínsecos al ser humano.

2) Derechos: reglas y principios

A diferencia de las normas legislativas que en general son "reglas", las normas constitucionales reguladoras de los derechos humanos en general son principios; *"las reglas nos proporcionan el criterio de nuestras acciones, nos dicen cómo debemos, no debemos, podemos actuar en determinadas situaciones específicas previstas por las reglas mismas; los principios, directamente, no nos dicen nada a este respecto, pero nos proporcionan criterios para tomar posición ante situaciones concretas pero que a priori aparecen indeterminadas... Puesto que carecen de "supuesto de hecho", a los principios, a diferencia de lo que sucede con las reglas, solo se les puede dar algún significado operativo haciéndoles "reaccionar" ante algún caso concreto. Su significado no puede determinarse en abstracto, sino solo en los casos concretos se puede entender su alcance"* (Zagreezky)

El hecho de que las normas que regulan derechos humanos sean de principio genera una colisión de derechos que debe ser resuelta mediante las técnicas de "armonización" o de "ponderación".

En este caso tenemos enfrentados entre otros el derecho a ser protegidos en el ejercicio del derecho de reunión y expresión y el derecho a ser protegido en el goce de la educación, la igualdad, la seguridad. Hay muchos otros derechos en juego que pertenecen a diferentes actores, y que pueden ser afectados si se tomaba la medida de cierre del primer salón gremial que funcionaba en un corredor y que obstruía una salida del edificio, como si no se la tomaba.

3) Previsiones constitucionales y convencionales

El artículo 38 de la Constitución consagra el derecho a ser protegido en el goce del derecho de reunión pacífica y sin armas. *"Artículo 38: Queda garantido el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no podrá ser*



desconocido por ninguna autoridad de la República sino en virtud de una ley, y solamente en cuanto se oponga a la salud, la seguridad y el orden públicos."

El artículo 29 de la Constitución dispone: *"Es enteramente libre en toda materia la comunicación de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgación, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieren."*

Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la libertad de pensamiento y de expresión en su artículo 13 y el derecho de reunión en el artículo 15.

4) Limitación al principio de libertad

Retomando el razonamiento anterior, en este caso estamos ante una limitación del principio de libertad, más concretamente la libertad de expresión. Jiménez de Arechaga recuerda que la libertad aparece como un límite ante la eventual invasión del derecho concluyendo que *"El derecho a la libertad supone la imposibilidad de que el hombre, en cuanto lo ejerce, pueda cumplir actos susceptibles de ser estimados lesivos del derecho ajeno o del derecho del grupo, y supone también la imposibilidad de que los actos mediante los cuales se pone en ejercicio el derecho a la libertad sean susceptibles de sanción. Cuando el hombre se mueve en el ámbito de su libertad no teme al Derecho"*.

Por lo expuesto el principio de libertad: a) solo puede ser limitado a texto expreso;

b) cuando la constitución establezca una excepción, esta será de interpretación estricta;

c) todo aspecto no regulado caerá dentro del principio general de libertad.

5) Principio de protección

También debemos tener en cuenta el principio de protección que puede manifestarse como la obligación del Estado a impedir o revertir situaciones



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



violatorias de los derechos; o como una obligación de hacer más amplia por parte del Estado.

6) Principio de reserva legal

Otro principio a ser considerado al limitar la protección en el goce de un derecho es el principio de reserva legal: toda limitación a los derechos humanos que se disponga por acto jurídico de las autoridades públicas debe ser establecido por ley o tener fuente legal.

Según expresa Risso *"En la Constitución uruguaya, y a los efectos de los derechos humanos, el principio de legalidad surge con claridad de la Sección II de la Constitución: (i) solo prevé la posibilidad de que las limitaciones de los derechos humanos que establece la Carta, se establezcan por ley; (ii) el inciso 2 del artículo 10 expresa claramente que nadie puede ser obligado a hacer o que la ley no manda ni a ser privado de lo que ella no prohíbe. Y también debe tenerse presente el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos humanos que, bajo el título de "alcance de las restricciones", dispone: "Las restricciones permitidas, de acuerdo a esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas". Solución que coincide con los otros instrumentos en la materia."*

Por su parte Cassinelli Muñoz entiende que: *"El ámbito de aplicación práctica del principio de libertad puede ser limitado de diversas maneras: a) ora mediante la prohibición directa en la ley misma; b) ora mediante supeditación del ejercicio de la libertad a condicionamientos facticos indicados en la ley; c) ora mediante la supeditación a la obtención previa de un acto administrativo de autorización o concesión; d) ora mediante previsión en la ley de circunstancias de hecho que faculten a la Administración a imponer la suspensión de la actividad o clausura del establecimiento o su encauzamiento en determinadas modalidades de funcionamiento"*.

Concluye Risso: *"Surge de lo expresado que si se encuentran limitaciones de derechos humanos dispuestas por actos de las autoridades públicas se deberá:*



a) en primer lugar, comprobar si se trata de un derecho humano respecto al cual la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos autorizan su limitación. b) Si es limitable, debe verificarse que la limitación cumple con la exigencia de fuente legal (reserva legal que refiere a la ley en sentido formal). c) Si existe la fuente legal, deberá distinguirse si toda la limitación surge de la ley o si la remisión es a actos inferiores. En el primer caso no habrá, en principio, problemas, pero en el segundo deberá verificarse, además, que la remisión esté debidamente justificada en razones de técnicas o de oportunidad, y que los caracteres fundamentales de la limitación surjan de la ley (contenido, fin y alcance) y que no se trata de una remisión en blanco y, por ende, violatoria del principio de legalidad. f) El fin último será siempre la protección de todo el sistema de derechos humanos de cada uno de los derechos sin excepción. Así planteado las razones de interés general, refieren a la forma de compatibilizar la protección de un derecho con todos y cada uno de los otros derechos, determinando que restricciones son constitucionalmente posibles. g) Las herramientas para determinar si estas razones existen o no serán el principio de proporcionalidad y el de razonabilidad."

7) Principio de proporcionalidad y "razones de interés general"

Risso: "Tampoco puede, entonces, caber duda alguna en cuanto a la pertinencia de utilizar el principio de proporcionalidad a los efectos de verificar si una disposición legal cumple con las exigencias de haber sido dictada por "razones de interés general", ni en cuanto al alcance y contenido de este principio. A los efectos de determinar si una norma cumple o no con este principio se deben analizar sucesivamente:

- a) la idoneidad de la disposición para alcanzar el fin perseguido (que obviamente debe ser ajustado a la Constitución),
- b) comprobada la idoneidad, y solo si se supera este paso (de lo contrario quedara ya acreditada la inconstitucionalidad), se debe pasar a comprobar la "necesariedad" de la limitación del derecho (esto es, que no exista alguna otra forma de alcanzar el objetivo perseguido que no lesione el derecho humano en juego o lo lesione con menor intensidad), y
- c) si se pudieron sortear los pasos anteriores, se pasa a la "ponderación en sentido estricto", que implica comparar y pesar los argumentos a favor y en contra de la



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



limitación del derecho. Por supuesto que la ponderación no es libre, sino que existen reglas, pautas y criterios que deberán ser seguidos."

"También la Corte, siguiendo a Casal, recoge otros conceptos también postulados por la doctrina nacional, tales como la necesidad de que el fin sea lícito (conforme la Constitución), que no se afecte el contenido esencial de los derechos humanos, que no se desnaturalicen los principios generales de la Carta y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que se cumplan con las exigencias razonables de una sociedad democrática, etc."

En conclusión, sin realizar todo este análisis previo la INDDHH no debería expedirse sobre un tema tan trascendente como la limitación de derechos.

Dra. CARMEN RODRÍGUEZ NÚÑEZ
PRESIDENTA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo