

	<b>Expediente Nro. 030010-000003-22</b> <b>Actuación 4</b>	Oficina: DRA. MARIANA GULLA - JURIDICA - OFICINAS CENTRALES. Fecha Recibido: 19/04/2022 Estado: Cursado
--	---	---

**TEXTO**

Se adjunta informe sobre la consulta que se nos formulara

Firmado electrónicamente por MARIANA GULLA KANONICH el 18/11/2022 15:19:00.
---

<b>Nombre Anexo</b>	<b>Tamaño</b>	<b>Fecha</b>
LAICIDAD Y PROSELITISMO.pdf	3327 KB	18/11/2022 15:17:40

**ADVERTENCIA PREVIA**

El presente informe contiene sustancialmente la intervención que realicé en la sesión del Consejo Directivo Central de fecha 5/IV/2022. Algunos de los aspectos que aquí se mencionan serán objeto de consideración y profundización ulterior, ya que exceden el objeto y la finalidad de presente análisis.

**I- INTRODUCCIÓN**

De un tiempo a esta parte han surgido una serie de denuncias, notas, pedidos de informes, pronunciamientos públicos y también jurisdiccionales, donde se invocan figuras como la laicidad o el proselitismo con la finalidad de fundar los límites al uso de los locales pertenecientes a organismos públicos, entre ellos los locales universitarios, a la actividad de los funcionarios públicos y a la colocación de cartelería, entre otros.

Estos conceptos se utilizan en forma indistinta y muchas veces sin un fundamento expreso que justifique su aplicación al caso concreto objeto del pronunciamiento o la denuncia.

En consecuencia, parece oportuno ordenarlos y precisar o problematizar su alcance, que resulta por lo menos discutible en la propia normativa vigente, particularmente la de rango constitucional. Sobre todo, si no hace un análisis lógico sistemático del conjunto de las disposiciones constitucionales en juego. Así se hace necesario detenernos someramente en el alcance de los conceptos de laicidad y de actividad proselitista.

**II- SOBRE LA LAICIDAD**

Empecemos por el concepto de laicidad.

A partir del artículo 5 de la Constitución, Cassinelli<sup>1</sup> ha concebido el Estado uruguayo como laico en tanto no se encuentra afiliado a una concepción religiosa ni contrarreligiosa. El Estado debe prescindir del fenómeno religioso como tal. También Cagnoni ha dicho que Estado laico significa que “no adopta una religión ni adhiere a una corriente de pensamiento filosófico; frente a ellas, es neutral”<sup>2</sup>.

En un sentido análogo, Cajarville expresa “lo que la Constitución está diciendo es que el Estado debe no sostener religión alguna...que no puede sostener la actitud religiosa en general...”<sup>3</sup>

A pesar de que la posición de “neutralidad” del Estado frente al fenómeno religioso ha sido discutida con el paso del tiempo y debe ser analizada a la luz de las normas internacionales de protección de los Derechos Humanos<sup>4</sup>, la propia Universidad se afilió a ella cuando el 28 de octubre de 2008, el CDC dispuso expresamente y por mayoría de componentes, lo siguiente: **“atento a las consideraciones efectuadas en Sala no hacer**

---

<sup>1</sup> Cassinelli Muñoz, Horacio. 1967. Derecho Público. FCU. Montevideo. Pág. 63.

<sup>2</sup> Cagnoni, José Anibal. 1988. *Concepto de Laicidad y Laicismo* en Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Segunda Serie, Nº 7. Jornadas sobre Estado de Derecho, Educación y Laicidad”. Montevideo. Página 19.

<sup>3</sup> Cajarville, Juan Pablo. 1988. *Pluralismo religioso y acción estatal* en Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Segunda Serie, Nº 7. Jornadas sobre Estado de Derecho, Educación y Laicidad”, Montevideo. Pág. 169.

<sup>4</sup> En informe de la Dirección General Jurídica que precedió la resolución adoptada por el CDC se sostenía: “...ha de actuarse con especial cuidado al ponderar los conceptos de laicidad y autonomía, ya que un uso tradicional de estos conceptos no permitiría compatibilizarlos con disposiciones adoptadas con posterioridad a la Constitución vigente, del mismo modo que ocurriría si se pretendiera relativizar el peso de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos a partir del uso de un concepto anticuado de soberanía” (Sentencia 365/2009 de la Suprema Corte de Justicia. Risso Ferrand, Martín. 2014. “Hacia una interpretación constitucional. La realidad en Uruguay” en Estudios Constitucionales. Año 12, Número 1. Montevideo. Allí también se precisaba que “una interpretación de la libertad religiosa reconocida por el artículo 5º de la Constitución, que comprenda únicamente la libertad de conciencia o se limite al concepto de libertad negativa, de neutralidad o de no intromisión en la privacidad religiosa, puede conducir a situaciones de discriminación indirecta...La interpretación debe tender a la plena efectividad del derecho, teniendo en cuenta el principio protector recogido por el artículo 7º de nuestra Constitución y por las normas internacionales de Derechos que no solo reconocen los derechos...sino que obligan a los Estados a garantizar la plena efectividad de esos derechos y a que sean respetados sin efectuar distinciones...” (Vè. informe de la Dra. Nora Sobrino de 1/XI/2018).

***lugar a las solicitudes de exención de actividades universitarias, justificadas en motivos de origen religioso”.***

Fuera de esta disposición, tal como sostiene José Korzeniak: “es muy conocido que el vocablo laicidad comprende una concepción mucho más amplia que su referencia a la cuestión religiosa, abarcando ideas en general, tanto en materia educativa..., como en materia política o ideológica, etc. En este sentido bien amplio, el carácter ‘laico’ que impone la Constitución para el Estado Uruguayo casi se identifica con el concepto de ‘pluralismo’”. Este concepto abarca “la controversia de ideas en torno a cualquier clase de valores (económicos, religiosos, sociales, etc)<sup>5</sup>”.

En un sentido análogo y ya en el plano de las normas legales, la Ley General de Educación, N° 18.437 de 12/12/2008, establece en su artículo 17 que “el principio de laicidad **asegurar**á 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 la toma de posición consciente de quien se educa. Se **garantizar**á la pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática de saberes y creencias” (el destacado nos pertenece).

En ninguna de las acepciones antes comentadas, la colocación de cartelera con identificación de autoría de los gremios universitarios traduciendo una posición gremial respecto de temas incluidos en la Ley N° 19.888 (algunos con incidencia directa en el funcionamiento de los gremios), como tampoco el uso de locales en eventos vinculados al referéndum contra dicha norma legal, implicarían violación de las normas referidas. En efecto, es claro que en nada se ha afectado la laicidad consagrada en el artículo 5º de la Constitución. Pero además tampoco ha existido apartamiento alguno de la laicidad en su definición legal, siempre que se ha garantizado la pluralidad de opiniones y la confrontación racional y democrática en el ámbito universitario, sin menoscabo de otras opiniones divergentes.

---

<sup>5</sup> Korzeniak, José. 2001. *Primer Curso de Derecho Público. Derecho Constitucional*. FCU. Montevideo. Pág. 316 y 344.

### III- SOBRE EL PROSELITISMO

#### III.1- Normativa constitucional

Dice artículo 58 de la Constitución: *Los funcionarios están al servicio de la nación y no de una fracción política. En los lugares y las horas de trabajo, queda prohibida toda actividad ajena a la función, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie.*

*No podrán constituirse agrupaciones proselitistas utilizándose las denominaciones las denominaciones de reparticiones públicas o invocándose el vínculo que la función determine entre sus integrantes.*

Sobre este texto normativo, corresponde hacer las siguientes precisiones:

a) La norma está inserta en el capítulo II de la Sección II Derechos, Deberes y Garantías. El texto del inciso primero es idéntico al de la Constitución de 1952, mientras que en la Constituciones de 1934 y 1942 se incluyó en el art. 57 inciso 1º) el siguiente texto: *“Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política. **En los lugares y horas de trabajo, la actividad proselitista será ilícita, y como tal, reprimida por la Ley**”* (destacado de nuestra autoría).

b) Se trata de una norma que refiere a los funcionarios públicos, luego de esta siguen varias disposiciones relativas, entre otros, al régimen de estatutos funcionales múltiples, contenido mínimo de las normas estatutarias y requisitos formales y sustanciales para la aplicación en esta materia de las normas legales.

c) El principio básico o regla fundamental es que los funcionarios están al servicio de la nación y no de una fracción política (inciso 1º).

d) A pesar de que el tema no ha sido abordado en profundidad por la dogmática jurídica, lo cierto es que la prohibición de actividad ajena a la función está limitada temporal y espacialmente. Jiménez de Aréchaga expresa que la prohibición alcanza a los “lugares de trabajo y **durante** las horas de trabajo” (énfasis propio)<sup>6</sup>. Otro tanto ocurre con el

---

<sup>6</sup> Jiménez de Aréchaga, Justino. 1952. La Constitución de 1952, T. II. Montevideo.

alcance del concepto de lugar de trabajo, aspecto determinante para fijar y precisar el límite espacial de la prohibición. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, en tanto se trata de normas que limitan derechos, corresponde realizar una interpretación estricta de su alcance.

A los efectos de analizar este alcance resulta ilustrativo recorrer la discusión parlamentaria de las reformas constitucionales de 1942 y 1952, aún con los reparos que merece la consideración de estos antecedentes a la hora de interpretar disposiciones constitucionales cuyo trámite de aprobación incluye necesariamente la instancia plebiscitaria. Debe además advertirse que la mayor parte de la discusión del artículo 58 de la Constitución de 1952 fue expresamente excluida de las actas, ya que se solicitó y aprobó el retiro de los taquígrafos cuando se ingresó a su consideración, trasluciendo un particular celo porque no quedara registro de lo allí debatido. Así lo expresaba Ferrer Serra: *“Yo creo que en este problema no son necesarios los taquígrafos. Tengo un poco de aversión a estas discusiones con taquígrafos”* (Reforma Constitucional de 1952. Tomo I. Proceso en la Cámara de Representantes. Imprenta Nacional. Montevideo).

Sin perjuicio de lo anterior, de la lectura de esos antecedentes surge:

\* Que el fundamento reiterado en las distintas intervenciones alude a la actividad político partidaria. No hay otras referencias. Incluso hay intervenciones que señalan que la prohibición ya se encontraba comprendida en la Constitución de 1942, bajo el principio general conforme el cual los funcionarios están al servicio de la nación y no de una fracción política: *“Para mí, sin embargo, está reglada por el párrafo segundo del artículo 27 (sic) que dice que “los funcionarios están al servicio de la nación y no de una fracción política”* (intervención de Washington Beltrán). La nueva redacción en todo caso reforzaba ese principio.

\* Que, en cuanto a la finalidad de la adopción de la norma, se hace un particular énfasis en el sentido de protección del funcionario frente a las eventuales presiones de las autoridades públicas. Es ilustrativa de ello la siguiente intervención: *“Entendemos que es perjudicial y que desnaturaliza los hábitos limpios de nuestra democracia, una práctica que se ha generalizado en las luchas electorales de los últimos años y que precisamente nos llevó a presentar un proyecto para prevenirla. Nos referimos a los*

*comités de funcionarios públicos, es decir Comités de ciudadanos que se organizan políticamente invocando para esa organización, no su calidad de ciudadanos, sino su calidad de funcionarios públicos...“...” Aunque parezca a primera vista perfectamente lógico es indudable que crea una situación especial al funcionario que tiene que manifestarse como tal en contra o a favor de los titulares que a nombre de un partido están ejerciendo el gobierno. El deseo que nos anima de ir perfeccionando nuestras instituciones me parece que podría traducirse de alguna forma de prohibición para estas cosas”* (intervención de Batlle Pacheco).

*\*Sobre la limitación espacial y temporal de la prohibición: “El artículo 57 de la Constitución, proyectado, que es el inciso primero de la Constitución vigente, da la sensación en sus términos, de que vigoriza la prohibición de la actividad proselitista del funcionario público. “En los lugares y horas de trabajo...” Este artículo es más radical y más preciso que el vigente. Sin embargo, queda limitado al lugar y a las horas de la función, es decir, que la actividad del funcionario fuera de la repartición pública, no estaría comprendida”* (intervención de Washington Beltrán).

e) La disposición en examen también declara ilícita la actividad dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie<sup>7</sup>. A nuestro juicio la ilicitud de este tipo de actividad se ve también alcanzada por el límite espacial y temporal establecido en la misma disposición. En primer término, porque se encuentra en la misma frase. Dentro de la actividad ajena a la función, cuya realización está prohibida para los funcionarios públicos en los lugares y horas de trabajo, la dirigida a fines proselitistas es además calificada como ilícita. Esta interpretación se refuerza a partir de lo establecido en el texto de la Constitución de 1942 que establecía: **“en los lugares y horas de trabajo, la actividad proselitista será ilícita, y como tal, reprimida por la Ley”**, es decir que ya acotaba la ilicitud de la actividad proselitista a su realización en lugares y horas de trabajo. Debe tenerse presente, además, que conforme surge de esta disposición, el proselitismo en sí mismo no es ilícito. Es ilícita la actividad dirigida a fines proselitistas - con las salvedades que consignaremos más adelante- si esta tiene lugar en los lugares y

---

<sup>7</sup> Según algunos autores esta regulación resulta más imperiosa que la dispuesta por la Constitución de 1942 que solo referiría al proselitismo político.

en las horas de trabajo. Y tampoco es ilícito, en sí mismo, el fin proselitista que prevé el inciso segundo. Solo lo sería en cuanto se hiciera uso de la denominación de la repartición pública respectiva. Lo ilícito es la superposición de ambas cosas.

f) En cuanto al alcance del concepto de proselitismo, para Jiménez de Arechaga, este consiste en el “celo de ganar partidarios para una facción, parcialidad o doctrina”. Si nos limitamos a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 58 y tomamos esta definición tan amplia, sin hacer un análisis lógico sistemático del conjunto de las disposiciones constitucionales, especialmente de aquellas que consagran derechos, así como de las normas del derecho internacional, podríamos llegar a sostener que estaría alcanzada por la ilicitud una campaña de afiliación realizada por un sindicato<sup>8</sup> o considerar ajena a la función, y por lo tanto prohibida, la realización actividades sindicales en horas de trabajo cuando, entre otras disposiciones, la propia Constitución establece que la ley promoverá la organización de sindicatos gremiales.

Otro derecho fundamental que debe orientar la interpretación de la ilicitud de la actividad dirigida a fines proselitistas en los lugares y en las horas de trabajo, es el de la libertad de expresión de pensamiento. Derecho fundamental contenido en el artículo 29 de la norma constitucional, el cual establece: “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**” (destacado de nuestra autoría), ha sido expresamente recogido en el artículo 3º de la Ley Orgánica, Nº 12.549, en los siguientes términos:

*Libertad de opinión. La libertad de cátedra es un derecho inherente a los miembros del personal docente de la Universidad. Se reconoce asimismo a los órdenes universitarios,*

---

<sup>8</sup> En consulta que se le hiciera a Jiménez de Aréchaga sobre la procedencia de que una Asociación Gremial utilizara el nombre de la repartición pública respectiva, entendió que la búsqueda de adherentes era algo ínsito a toda asociación abierta y no podía como tal considerarse actividad proselitista prohibida por la Constitución. El propio autor señala las dificultades de interpretación que presenta el artículo 58 y acude a una interpretación que trasciende el texto del artículo comentado para fundar su posición (Vé. *Prohibición de Proselitismo en la Administración Pública*. RDJA. Tomo 52. Página 166. Casos Prácticos. Montevideo). Téngase presente que las dificultades de interpretación de este artículo llevaron a la adopción de la Ley Nº 19.823.

***y personalmente a cada uno de sus integrantes, el derecho a la más amplia libertad de opinión y crítica en todos los temas, incluso aquéllos que hayan sido objeto de pronunciamientos expresos por las autoridades universitarias.***” (énfasis nuestro).

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos expresa en el numeral 2 del artículo 13 que el ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión previsto en el inciso precedente *“no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: 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 un sentido contrario, sí debiera considerarse como actividad ilícita, conforme al artículo 58, la dirigida al proselitismo religioso. Ello deriva de lo establecido en el artículo 5º de la Constitución, cuyo alcance fue objeto de análisis en este informe.

Esta es también la interpretación que Cagnoni le asigna a la disposición constitucional en examen: *“... la Constitución de 1952 en su artículo 58 (mismo artículo e idéntico contenido en la vigente) además de concretar en su inciso segundo una situación concreta de proselitismo prohibido, reitera y aclara perfecta que la actividad ilícita y, por tanto, prohibida, es la ‘dirigida a fines de **proselitismo de cualquier especie**’; o sea **que tanto quedaría involucrado el religioso como el político**”* (énfasis de nuestra autoría)<sup>9</sup>.

Pero, aun si consideráramos exclusivamente la regulación constitucional -prescindiendo de la legal- y optáramos por una interpretación que analizara aisladamente el artículo 58 (posición que descartamos), tampoco podría concluirse que las actividades denunciadas se hubieren realizado por fuera del marco constitucional vigente, en virtud de las consideraciones sobre el alcance del artículo 58 que realizáramos precedentemente.

g) Finalmente corresponde concluir que la disposición en examen no refiere al uso de edificios públicos, se trata de prohibiciones que alcanzan a los funcionarios públicos en

---

<sup>9</sup> Cagnoni. José Aníbal. 1988. Ob. Cit. Página 16.

el ejercicio de su función (lo que, además, no es inclusivo de todos colectivos que actúan en la Universidad, como es el caso de los estudiantes).

### **III-2- Normativa legal**

Más allá del alcance de la disposición constitucional comentada en los párrafos previos, el literal a) del artículo 9 de la ley 19.823, Código de Ética en la Función Pública, de 18/9/2019 -que puede considerarse una norma legal interpretativa del artículo 58 de la Constitución- establece entre las prohibiciones que alcanzan a los funcionarios, la de *“Realizar en los lugares y horas de trabajo toda actividad ajena a la función, salvo las correspondientes a la libertad sindical en las condiciones establecidas en la normativa vigente, reputándose ilícita la dirigida a fines de **proselitismo político partidario**”* (destacado de nuestra autoría).

Y en el literal b), repitiendo el texto constitucional, la de *“Constituir agrupaciones con fines proselitistas utilizando el nombre de la repartición pública o invocando el vínculo que esta determina”,* pero agregando que *“esta disposición no será aplicable a las agrupaciones sindicales que invoquen para su organización la repartición pública a la que pertenecen sus afiliados”.*

**Esta disposición fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras, sin discusión sobre su contenido, y no ha sido promovida ni declarada su inconstitucionalidad.**

Por otro lado, debe tenerse presente el principio de progresividad de los derechos humanos (cuyo alcance la doctrina entiende comprensivo de todos los derechos, no solo de los económicos y sociales) cuya aplicación constituiría una restricción a la hora de aprobar una modificación normativa que implicara un retroceso respecto de la regulación existente.

En conclusión, las actividades cuestionadas -que no son político partidarias- se enmarcan en las previsiones contenidas en el Código de Ética en la Función Pública y en las normas nacionales y de derecho internacional que regulan el ejercicio de la libertad sindical.

### III.3- Reglamentos y resoluciones adoptadas por la Universidad de la República

La Universidad de la República ha dictado actos administrativos regla y resoluciones, ajustadas al marco constitucional y legal descripto en los capítulos precedentes.

Por un lado, ha regulado la colocación de cartelera, así como el uso del Paraninfo y de la Sala Maggiolo. Esta última reglamentación contiene principios que han de aplicarse a otros espacios universitarios, más allá de los expresamente regulados.

En lo medular, la norma limita la autorización para la realización de eventos a aquéllos que se encuentren comprendidos dentro de los fines señalados en el artículo 2 de su Ley Orgánica y prohíbe expresamente la realización de **actos de carácter político-partidario o religioso, así como la exhibición de estandartes de ese carácter.**

Por otro lado, entre los años 1985 y 1988, la Universidad -que salía de la intervención- debatió en profundidad la colocación del cartelera **político-partidaria** en la institución. El debate, sumamente rico, culminó en una declaración que el CDC emitió el 13/VI/1988. Allí se reafirmó, entre otros, que la Universidad es un “ámbito impropio para el desarrollo del **proselitismo y las prácticas de carácter político partidario**, puesto que ellas desnaturalizan sus fines y el funcionamiento autónomo de esta Casa de estudios superiores” (el énfasis nos pertenece). Es importante la idea de reafirmación, pues estos principios formaban parte de “una doctrina universitaria” que sus autoridades habían “respetado siempre” y en ese entonces reafirmaban “con total vigor”. Adviértase que la discusión, originada en la colocación de cartelera político partidaria, se fundamentó en la defensa de la autonomía y la libertad de opinión, “requisitos históricamente esenciales para la expresión y el intercambio de ideas, convicciones y discrepancias en un marco democrático”.

Sobre la base de las últimas apreciaciones corresponde detenerse brevemente en el alcance de la democracia en el ámbito universitario. El orden jurídico uruguayo puede calificarse como democrático, no solo para las normas de rango superior de interés nacional (actos constitucionales y actos legislativos), sino para los actos de interés para determinados grupos. Como afirma Cassinelli (1967:41) este carácter democrático del orden jurídico “merece además la calificación de descentralizado”.

Las normas y resoluciones universitarias son adoptadas además por colectivos designados o electos democráticamente. Para asegurar el funcionamiento democrático es necesario garantizar y promover la libertad de opinión, que comprende también la libertad de información de terceros, dictando normas y resoluciones que aseguren en los espacios universitarios *-como ocurre a nivel nacional-* marcos adecuados para la expresión plural de opiniones (lo que incluye la colocación de cartelera y el uso de recintos universitarios, entre otros) en estricta aplicación de las normas constitucionales y legales vigentes, cuyo alcance fue analizado en el presente informe.

Montevideo, noviembre de 2022

	<b>Expediente Nro. 030010-000003-22</b> <b>Actuación 5</b>	Oficina: DECANATO - ARQUITECTURA Fecha Recibido: 18/11/2022 Estado: Cursado
--	---	--

## **TEXTO**

Se toma conocimiento.

Pase al Consejo de FADU.

Firmado electrónicamente por MARCELO CARLOS DANZA DE LEON el 28/11/2022 16:56:05.