

# Libertad de cátedra, autonomía universitaria y libertad de enseñanza como proyección de derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico paraguayo

## *Academic Freedom, University Autonomy and Freedom of Teaching as a Projection of Fundamental Rights in the Paraguayan Legal System*

**Violeta GONZÁLEZ VALDEZ**

Doctora en Ciencias Jurídicas. Profesora de Programas de Maestría y Doctorado. Investigadora Científica del CONACYT

Universidad Católica «Nuestra Señora de la Asunción»/Paraguay

Posgrado en Derecho, Política y Criminología, Universidad de Salamanca

[violeta.gonzalez@uc.edu.py](mailto:violeta.gonzalez@uc.edu.py)

<https://orcid.org/0000-0001-8060-7889>

Recibido: 01/10/2024

Aceptado: 26/11/2024

### Resumen

El presente trabajo revisa el ordenamiento positivo del Paraguay en relación con la libertad de cátedra. Se realiza un análisis hermenéutico de la Constitución y la ley de

### Abstract

This paper reviews Paraguay's positive legal framework regarding academic freedom. It offers a hermeneutical analysis of the Constitution and higher education law, as well

educación superior, así como de la exégesis efectuada por la Corte Suprema de Justicia a través de su jurisprudencia, en el marco del alcance y los límites de la autonomía universitaria y la libertad de enseñanza en conjunción con otros derechos fundamentales. Asimismo, se contrastan estos criterios jurisprudenciales con los de la doctrina del Tribunal Constitucional español. Finalmente, se extraen los estándares internacionales de derechos humanos relacionados con el tema y se presenta una construcción conceptual de la libertad de cátedra como concreción de la vigencia de derechos fundamentales.

**Palabras clave:** libertad de cátedra; libertad de enseñanza; universidad; autonomía; derechos fundamentales.

as the exegesis conducted by the Supreme Court through its case law, within the context of the scope and limits of university autonomy and the freedom of teaching, in conjunction with other fundamental rights. Additionally, these judicial criteria are compared with the doctrine of the Spanish Constitutional Court. Finally, international human rights standards related to the subject are examined, and a conceptual construction of academic freedom is presented as a realization of fundamental rights.

**Keywords:** Academic freedom; freedom of teaching; university; autonomy; fundamental rights.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Marco normativo y su exégesis jurisprudencial. 2.1. Autonomía universitaria. 2.2. Libertad de enseñanza y libertad de cátedra. 2.3. Otros derechos fundamentales. 3. Doctrina del Tribunal Constitucional español. 4. Estándares internacionales de derechos humanos. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

Fray Luis de León (1527-1591), catedrático de la Universidad de Salamanca, fue arrestado el 24 de marzo de 1572 y recluido en una cárcel inquisitorial. A pesar de contar con catorce años de preparación universitaria y once de docencia, enfrentó setenta y tres acusaciones, relacionadas con su doctrina y enseñanza. Finalmente, fue absuelto por el Tribunal Supremo de la Inquisición el 7 de diciembre de 1576, con la recomendación de mantener prudencia en sus exposiciones. Además, se ordenó recoger las copias que circulaban de su versión comentada del *Cantar de los Cantares*. A su regreso a la Universidad, fue recibido con gran regocijo por la comunidad académica. Una tradición, documentada tardíamente en el siglo XVIII, sugiere que, al volver a su cátedra tras más de cuatro años de encarcelamiento, inició su clase con la frase: «Decíamos ayer»<sup>1</sup>.

Si bien aún no hay certeza de la realidad o el mito de esta frase, no obstante, refleja la esencia de su vida y obra. La privación ilegítima de libertad no hizo mella en su temperamento combativo y tenaz ni en su defensa de la libertad intelectual.

1. REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, <http://dbe.rah.es/biografias/11963/fray-luis-de-leon> [21 setiembre 2024].

Esta anécdota resulta un marco introductorio significativo para el tema de este trabajo, ya que pone de manifiesto su connotación y relevancia, percibiéndose bríos del ejercicio de la libertad de cátedra en la historia hispánica en su prístina pureza.

A continuación, se analiza la normativa paraguaya vigente que regula la libertad de cátedra, tanto constitucional como legal. Asimismo, se examina la jurisprudencia más relevante de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, de la cual se extraen conceptos sobre autonomía universitaria y libertad académica. En esta jurisprudencia se identifican, además, estados de tensión entre derechos en conflicto, junto con la valoración de sus fundamentos. Finalmente, se confrontan estas decisiones con jurisprudencia concordante y relacionada conforme a las referencias correspondientes.

## 2. MARCO NORMATIVO Y SU EXÉGESIS JURISPRUDENCIAL

Por primera vez se reconoce expresamente la libertad de cátedra en Paraguay a través de la disposición normativa contenida en el art. 79 del capítulo VII, «De la educación y de la cultura»; del título II, «De los derechos, de los deberes y de las garantías»; de la parte I, «De las declaraciones fundamentales, de los derechos, de los deberes y de las garantías», de la Constitución de 1992: «[...] Las universidades son autónomas. Establecerán sus estatutos y formas de gobierno y elaborarán sus planes de estudio de acuerdo con la política educativa y los planes de desarrollo nacional. Se garantiza la libertad de enseñanza y la de cátedra [...]».

Para interpretar esta disposición constitucional, resulta pertinente recurrir a un fallo ilustrativo de la Corte Suprema de Justicia. La relevancia de este fallo radica en que el voto preopinante refleja la postura de uno de los convencionales constituyentes.

Como presupuesto lógico sobre el que se sustente la construcción jurídica, para arribar a una adecuada exégesis del texto constitucional, el fallo considera necesario traer a colación los orígenes históricos de la Universidad:

La Universidad hunde sus raíces en el medioevo al establecerse comunidades o de estudiantes o de profesores para el ejercicio de dos derechos fundamentales de toda persona: el derecho de aprender y el derecho de enseñar. Aprender y enseñar no constituyen sino las dos caras de un proceso que está en sus raíces: la investigación de la verdad. Es esta una tarea que no puede cumplirse sino en función a una metodología, muy precisa, que escapa cualquier regulación positiva: el método científico. De lo expuesto fluye sin esfuerzo que, quienes participan de tal proceso cognitivo operan en un plano de la realidad que es diverso y diferente a otros, entre ellos, el de la pretensión de someter esta actividad a regulaciones, mandatos o dictados de cualquier autoridad. Es lo que se conoce con el nombre de libertad académica<sup>2</sup>.

2. PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 22 de noviembre. Acuerdo y Sentencia n.º 373/95. Voto del ministro preopinante Oscar Paciello.

En coincidencia con la posición del fallo, se sostiene que la libertad académica en la búsqueda de la verdad es inescindible de la autonomía universitaria, cuya justificación originaria radica en el avance del conocimiento para hallarla.

En consecuencia, el alcance y los límites de la libertad de cátedra están intrínsecamente vinculados a la autonomía de la Universidad.

## 2.1. Autonomía universitaria

La figura de la autonomía posee un matiz particular en el caso de las Universidades, trascendiendo su significación ordinaria y sirviendo de respuesta a sus fines. Así, la autonomía universitaria materializa el derecho social a la educación superior, conforme se desarrolla en la siguiente decisión jurisprudencial: «La autonomía obedece a la voluntad de los constituyentes de blindar constitucionalmente a las Universidades, para que cuenten con las condiciones básicas, inmodificables e intemporales para materializar con un rasgo de calidad, el derecho social a la educación superior»<sup>3</sup>.

Para determinar el alcance y los límites de la autonomía, reconocida constitucionalmente, la jurisprudencia realiza una interesante labor de hermenéutica jurídica. Acude al derecho administrativo para significar la autonomía como poder que tiene el ente para dar su propia ley y regirse por ella. Ahora bien, ¿cuáles son el alcance y los límites de la autonomía? El alcance y los límites de la autonomía están determinados por la competencia de la Universidad, a través de sus facultades regladas y discrecionales, en el marco de la legalidad<sup>4</sup>.

No obstante, el tema ha generado controversia. Tan es así que ello ha sido admitido por la jurisprudencia y ha significado la razón de imposición de costas en el orden causado.

En efecto, dado que no existe aún consenso claro respecto al alcance y los límites de la autonomía universitaria, que con el tiempo se irán perfilando de manera más precisa, la Corte considera una razón para justificar la exención de las costas a la parte vencida<sup>5</sup>.

En cuanto al marco legal, la Ley n.º 4995/2013 «De educación superior» diferencia claramente los ámbitos de la autonomía de las Universidades. Según los términos legales, se puede sintetizar que la autonomía universitaria implica fundamentalmente autonomía académica, institucional y financiera, prescritas en la sección III, «De la autonomía de las Universidades»; del capítulo I, «De las Universidades», del título III «De

3. PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 29 de diciembre. Acuerdo y Sentencia n.º 1929/17.

4. PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 22 de noviembre. Acuerdo y Sentencia n.º 373/95. Voto del ministro preopinante Oscar Paciello.

5. PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 23 de agosto de 1996. Acuerdo y Sentencia n.º 60.

las instituciones de educación superior» en el art. 33. La enumeración no es taxativa, sino meramente enunciativa, de hecho, el último inciso así lo aclara estableciendo que autonomía también implica la realización de otros actos, siempre que sean en el marco de los fines de la institución. A saber:

- Autonomía académica implica libertad de enseñanza y de cátedra, de habilitación de carreras de pregrado, grado y posgrado con sus planes y programas de estudios, así como regímenes de admisión, permanencia, promoción y equivalencias, con el otorgamiento de títulos, conforme a las condiciones legales.
- Autonomía organizacional, normativa y administrativa conlleva elaboración y reforma de sus propios estatutos con elección y/o designación de autoridades, así como de su estructura organizacional y administrativa con la selección, nombramiento y promoción del personal; e igualmente regulación del régimen de acceso, permanencia y promoción de educadores e investigadores; creación de facultades, unidades académicas, sedes y filiales según requisitos legales; firma de acuerdos de carácter educativo, científico, investigativo y cultural con instituciones del país y del extranjero.
- Autonomía económica y financiera implica la administración de sus bienes y recursos y la elaboración de sus presupuestos al efecto, conforme a sus estatutos y las leyes que regulan la materia.
- Autonomía territorial supone la inviolabilidad del recinto universitario, salvo orden judicial. La inviolabilidad del recinto privado está reconocida en el art. 34 de la Constitución, y es una de las manifestaciones del derecho a la intimidad consagrado en el art. 33.

Es importante señalar que, según la jurisprudencia de la Corte paraguaya, también las facultades son autónomas en el marco de la autonomía de la Universidad a la que pertenecen: «Las Universidades son autónomas, por tanto, sus unidades pedagógicas (Facultades) también lo son dentro de los márgenes que señale el ordenamiento jurídico propio de aquellas»<sup>6</sup>.

Es plausible que el marco legal vigente se halle en coherencia con la Conferencia Mundial de Educación Superior de la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (París, 2009)<sup>7</sup>, de la cual ha emanado el comunicado que proclama que la autonomía es un requisito indispensable para que

6. PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 25 de junio. Acuerdo y Sentencia n.º 153/98. Voto del ministro preopinante Luis Lezcano Claude. Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 23 de mayo. Acuerdo y Sentencia N°758/2003. Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 30 de mayo. Acuerdo y Sentencia N°271/2001.

7. UNESCO. [http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado\\_es.pdf](http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf) [21 septiembre 2024].

los establecimientos de enseñanza puedan cumplir con su cometido de calidad, pertinencia, eficacia, transparencia y responsabilidad social (art. 6).

En Paraguay, la autonomía universitaria ha sido históricamente defendida, principalmente, contra al poder del Estado, que buscaba restringir la generación de ideas críticas y el desarrollo del conocimiento como parte de su estrategia de control sobre la sociedad, especialmente durante la dictadura del Gral. Alfredo Stroessner (1954-1989). Sin embargo, desde la apertura democrática y en el contexto actual, los desafíos que enfrenta la Universidad podrían ser de naturaleza diferente.

Surge así una pregunta crucial: ¿Hasta qué punto puede invocarse la autonomía universitaria para justificar abusos cometidos dentro de la propia institución, incluso a costa de la libertad de cátedra? Esta cuestión es aún más preocupante si se considera que muchas de las estructuras de la educación superior han permanecido casi inalteradas desde la dictadura, y que los poderes políticos y económicos se han erigido en poderes fácticos.

En este sentido, en el siguiente criterio jurisprudencial se sostiene que la Universidad puede reclamar su autonomía no solamente contra el poder político del Estado, sino también contra los poderes fácticos: «El principio de la autonomía universitaria es aquel en virtud del cual la Universidad reclama, frente al poder político del Estado y frente a los poderes fácticos, todo el ámbito de libertad y autogobierno necesario para realizar la labor que le es propia: la investigación y la docencia»<sup>8</sup>.

Frente a esta situación, es fundamental determinar con precisión el alcance y los límites de la autonomía universitaria. Lo cual se efectúa en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia extractada seguidamente. Es de resaltar que resulta sumamente oportuno citar la argumentación del Dr. Luis LEZCANO CLAUDE, relevante por constituir además su posición de convencional constituyente:

El principio de autonomía universitaria no puede ser invocado, de ningún modo, como fundamento de una supuesta intangibilidad de todo lo que ocurra en el ámbito universitario. Si la ley es violada en dicho ámbito, no existe razón alguna que impida que los afectados por ese hecho puedan recurrir a los estrados judiciales. Afirmar lo contrario, significaría reconocer que, *in genere*, los actos emanados de autoridades universitarias escapan a la posibilidad de todo control jurisdiccional. En otras palabras, se estaría aceptando la existencia de un ámbito de generación ilimitada de «cuestiones no judiciales». Esto indudablemente no es admisible en un Estado de Derecho, ni tampoco en el alcance que debe darse a la autonomía universitaria<sup>9</sup>.

8. PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 29 de diciembre. Acuerdo y Sentencia n.º 1929/17.

9. PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 13 de julio. Acuerdo y Sentencia n.º 148/95. Voto del ministro Luis Lezcano Claude. Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 22 de noviembre. Acuerdo y Sentencia n.º 373/95. Voto del ministro Luis Lezcano Claude. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Acuerdo y Sentencia n.º 88, de fecha 16 de abril de 1996. Voto del ministro Luis Lezcano Claude.

Por lo tanto, concluye el voto *ut supra*, si las autoridades universitarias exceden los límites de las facultades que la ley les otorga, mediante un acto ilegítimo y arbitrario, sobrepasan el ámbito de su competencia y resulta indiscutible que debe activarse la vía jurisdiccional. De lo contrario, se estaría negando al agraviado su derecho de acceso a la justicia. En otras palabras, la autonomía solo puede impedir la intervención del Poder Judicial cuando las autoridades han actuado dentro de los límites de su competencia. De lo contrario, dicho principio no tiene la capacidad de inmunizar a la institución universitaria, que, como cualquier otro sujeto público o privado, queda sujeta a la jurisdicción del órgano judicial.

En igual sentido, un fallo posterior considera que la autonomía universitaria no implica inmunidad respecto del control judicial de su accionar «toda vez que las decisiones adoptadas en el ámbito universitario no escapan a la esfera de la aplicación de las leyes de la nación ni confieren privilegios a sus integrantes»<sup>10</sup>.

Sería, pues, un contrasentido invocar la autonomía universitaria para reivindicar actos ilegítimos, cuando este principio se ha concebido históricamente contra la arbitrariedad de poderes fácticos y estatales.

Ningún organismo público o privado escapa al control judicial, desde que la vigencia del Estado de derecho supone el sometimiento de todo al derecho. No obstante, pueden darse situaciones subjetivas en que se torne menester la presencia de los órganos jurisdiccionales para impedir el avasallamiento o preterición de derechos fundamentales que son los que sustentan todo el orden jurídico<sup>11</sup>.

Desde esta perspectiva jurisprudencial, se propone utilizar, como criterio para resolver situaciones subjetivas que presenten dificultades al determinar el alcance y los límites de la autonomía universitaria, la valoración de la vigencia de los derechos fundamentales.

## 2.2. Libertad de enseñanza y libertad de cátedra

Esa relación inescindible entre autonomía y libertad académica se evidencia en el art. 33 de la sección III, «De la autonomía de las Universidades», de la Ley n.º 4995/2013, «De Educación Superior», que prescribe: «La autonomía de las universidades implica fundamentalmente lo siguiente: a. Ejercer la libertad de la enseñanza y de la cátedra».

Ahora bien, en el ordenamiento positivo paraguayo, ¿qué implica libertad de enseñanza y de cátedra? Es relevante precisar su interpretación para promover la plena vigencia y el cumplimiento de sus fines.

10. PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Penal. Asunción, 3 de octubre. Acuerdo y Sentencia n.º 1151/06.

11. PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 22 de noviembre. A.S. n.º 373/95. Voto del ministro propepinante Oscar Paciello.

En las disposiciones normativas, de la ley supra mencionada, sobre la carrera docente y de investigación en la educación superior —art. 39—, así como los derechos de docentes e investigadores —art. 45—, se establecen las características definitorias de ambas libertades reconocidas. Así:

- Libertad de enseñar es igualdad en el acceso a ejercer la docencia y la investigación sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, no admitiendo discriminación de ningún tipo, cuyas garantías constituyen el concurso público de oposición de títulos, méritos y aptitudes, así como la carrera académica con estabilidad, promoción, movilidad y retiro.
- Libertad de cátedra es ejercer la docencia y la investigación sin imposiciones ni restricciones de cualquier índole, con rigor científico y responsabilidad ética en la búsqueda, construcción y transferencia del conocimiento en el marco del respeto a los derechos humanos.

En la Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior del 11 de noviembre de 1997 de la Unesco<sup>12</sup>, entre los derechos y libertades, se reconoce la libertad académica —párrafos 27 y 28—. Según sus términos, la libertad académica conlleva otras libertades específicas. A saber:

- Libertad de enseñar sin interferencias, con responsabilidad profesional y rigor intelectual inherentes a normas y métodos de enseñanza, interviniendo en la elaboración de los planes de estudios.
- Libertad de investigar, difundir y publicar los resultados de las investigaciones.
- Libertad de debatir sin limitaciones de doctrinas instituidas.
  - Libertad de expresar libremente la propia opinión sobre la institución o el sistema en el que se trabaja sin censura institucional.
  - Libertad de participar en órganos profesionales u organizaciones académicas representativas.
  - No discriminación en el acceso a la docencia y el derecho de ejercerla sin temor a represión por parte del Estado o de cualquier otra instancia.
  - Coherencia académica, sin imposiciones a impartir enseñanzas que contradigan sus conocimientos y conciencia ni a aplicar planes de estudios o métodos contrarios a los derechos humanos.

Posteriormente, de conformidad a esta Recomendación, aprobada por la Conferencia General de la Unesco, se ha dictado la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción, emanada de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la

12. UNESCO. [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13144&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) [21 setiembre 2024].



Ciencia y la Cultura (Unesco) (París 1998)<sup>13</sup>. La Declaración reconoce expresamente la obligatoriedad de autonomía de las instituciones de educación superior y de libertad académica de docentes y estudiantes, concebidas ambas como conjuntos de derechos y obligaciones (art. 2).

### 2.3. Otros derechos fundamentales

En este trabajo, se adopta una de las definiciones de derechos fundamentales de Luigi FERRAJOLI, elaborada en el marco de su teoría *sui generis* de los derechos fundamentales a partir del interrogante ¿cuáles son los derechos fundamentales? y la consecuente formulación de respuestas distintas. La respuesta acogida en este artículo es la que enuncia el autor a partir del derecho positivo, es decir, la dogmática constitucional e internacional. Son derechos fundamentales, en el ordenamiento internacional, los derechos universales e indisponibles establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los pactos y convenciones internacionales sobre derechos humanos<sup>14</sup>.

En este orden de ideas, serían derechos fundamentales en el ordenamiento paraguayo los derechos universales e indisponibles establecidos por su derecho positivo.

Es preciso destacar que el ejercicio de la libertad de cátedra, en el marco de la Constitución de Paraguay de 1992 y la Ley n.º 4995/13 «De Educación Superior», involucra también el de otros derechos fundamentales.

La disposición constitucional del art. 79, referida a la libertad de cátedra y anteriormente transcrita, se halla ubicada dentro del capítulo VII, «De la educación y de la cultura»; del título II, «De los derechos, de los deberes y de las garantías», de la parte I, «De las declaraciones fundamentales, de los derechos, de los deberes y de las garantías». Por su ubicación sistemática en la Constitución, también se puede afirmar que la libertad de cátedra es concebida como derecho fundamental, y en íntima relación con otros derechos fundamentales.

Se coincide con el máximo tribunal paraguayo al señalar que la libertad de cátedra materializa el derecho social a la educación superior. Es más, en su ejercicio, se halla comprometido el derecho constitucional a una educación integral y la consecuente consecución de sus fines, el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad con respeto a los derechos humanos<sup>15</sup>. Por ende, es fundamental

13. UNESCO. <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/171/162> [21 setiembre 2024].

14. FERRAJOLI, L. 2006: «Sobre los derechos fundamentales». *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 2006, 1(15): 114-115. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2006.15.5772>

15. CONSTITUCIÓN DE PARAGUAY. «Art. 73. Del derecho a la educación. Del derecho a la educación y de sus fines. Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que

la libertad de cátedra para dar vigencia al derecho constitucional de una educación integral.

La libertad de cátedra es ejercicio del derecho de aprender y de la libertad de enseñar<sup>16</sup>. En efecto, la construcción del pensamiento crítico, en el proceso enseñanza-aprendizaje, requiere un espacio de convivencia donde educador y educando interactúen libre y naturalmente como copartícipes de la misión educativa, ejerciendo el derecho de aprender y la libertad de enseñar.

Como uno de los principios proclamados en nuestra normativa sobre educación superior se halla el pluralismo ideológico y religioso. Libertad de cátedra es proyección de la libertad ideológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones, y de que nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología, conforme a la norma prohibitiva constitucional *in fine*<sup>17</sup>. Definitivamente, libertad de cátedra es proyección de la libertad ideológica y religiosa.

La libertad de cátedra es también concreción del derecho constitucional a la libre expresión de la personalidad<sup>18</sup>. El adoctrinamiento, la prédica o el direccionamiento obligado de la educación constituyen una injerencia ilegítima atentatoria del derecho del libre desarrollo de la personalidad, identidad e imagen propias. En contrapartida,

---

como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio».

16. CONSTITUCIÓN DE PARAGUAY. «Art. 74. Del derecho de aprender y de la libertad de enseñar. Se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna.

Se garantiza igualmente la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, así como el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico».

17. CONSTITUCIÓN DE PARAGUAY. «Art. 24. De la libertad religiosa y la ideológica. Quedan reconocidas la libertad religiosa, la de culto y la ideológica, sin más limitaciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna confesión tendrá carácter oficial.

Las relaciones del Estado con la iglesia católica se basan en la independencia, cooperación y autonomía.

Se garantizan la independencia y la autonomía de las iglesias y confesiones religiosas, sin más limitaciones que las impuestas en esta Constitución y las leyes».

Nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología.

18. CONSTITUCIÓN DE PARAGUAY. «Art. 25. De la expresión de la personalidad. Toda persona tiene el derecho a la libre expresión de su personalidad, a la creatividad y a la formación de su propia identidad e imagen.

Se garantiza el pluralismo ideológico».

una enseñanza crítica contribuye a la construcción de la propia personalidad en libertad.

La libertad de cátedra es extensión de la libertad de expresión reconocida constitucionalmente<sup>19</sup>. El docente goza del respeto a sus derechos y libertades. En ese sentido, en el ejercicio de su cátedra y con relación a la materia objeto de enseñanza, tiene derecho a la libertad de expresión y a la difusión de su pensamiento y opinión, sin censura alguna y con la única limitación del respeto a los derechos humanos, el rigor científico y la responsabilidad ética.

Sobre este punto, la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción, del año 1998, delimita la función ética de la Universidad al preservar y desarrollar sus funciones fundamentales, sometiendo todas sus actividades a las exigencias de la ética y del rigor científico e intelectual; al poder opinar sobre los problemas éticos, culturales y sociales, con total autonomía y plena responsabilidad, por estar provista de una especie de autoridad intelectual que la sociedad necesita para ayudarla a reflexionar, comprender y actuar; al reforzar sus funciones críticas progresistas mediante un análisis constante de nuevas tendencias sociales, económicas, culturales y políticas, desempeñando de esa manera funciones de previsión, alerta y prevención; y al utilizar su capacidad intelectual y prestigio moral para defender y difundir activamente valores universalmente aceptados y, en particular, la paz, la justicia, la libertad, la igualdad y la solidaridad —art. 2—.

En el mismo sentido, la Recomendación relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior del 11 de noviembre de 1997 de la Unesco<sup>20</sup> establece que el personal docente de la enseñanza superior debe gozar de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales reconocidos internacionalmente y aplicables a todos los ciudadanos. «No se les obstaculizará o impedirá en forma alguna el ejercicio de sus derechos civiles como ciudadanos, entre ellos, contribuir al cambio social expresando libremente su opinión acerca de políticas públicas y de las que afectan la enseñanza superior» —párr. 26—.

Es imperiosa la necesidad de que la Universidad en Paraguay asuma su función crítica y progresista mediante la toma de posición ante las coyunturas sociales, económicas, culturales y políticas. Manifieste una opinión fundada sobre los problemas nacionales con total autonomía y plena responsabilidad, ejerciendo la autoridad

19. CONSTITUCIÓN DE PARAGUAY. «Art. 26. De la libertad de expresión y de prensa. Se garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa.

Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines».

20. UNESCO. [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13144&URL\\_DO=DO\\_TOPI-C&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPI-C&URL_SECTION=201.html) [21 setiembre 2024].

intelectual que le atribuye esta Declaración de Estados, para defender la paz, la justicia, la libertad, la igualdad y la solidaridad.

### 3. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Para delimitar con mayor precisión el alcance y los límites de la libertad de enseñanza y de cátedra en el ordenamiento jurídico paraguayo, se recurre a la doctrina del Tribunal Constitucional español. Esto no solo porque ha sido citada en fallos de la Corte Suprema de Justicia paraguaya, sino también porque resulta altamente esclarecedora, dado que los términos en que se formula el reconocimiento constitucional de la libertad académica en Paraguay y en España<sup>21</sup> son muy similares. Ambos sistemas reconocen y protegen el derecho a la libertad de cátedra y la libertad de enseñanza.

A esos efectos, se extractan en este trabajo los criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional español conforme a las notas referenciadas.

La autonomía universitaria encuentra su razón de ser en el respeto a la libertad académica (de enseñanza, estudio e investigación) frente a cualquier injerencia externa. En ese sentido, el tribunal sostiene que la autonomía universitaria es la dimensión institucional de la libertad académica para garantizar y completar su dimensión personal, constituida por la libertad de cátedra. El contenido esencial de la autonomía es no solo la potestad de autonormación, raíz semántica del concepto, sino también de autoorganización. Es decir, cada Universidad puede y debe elaborar sus propios estatutos y los planes de estudio e investigación para configurar la enseñanza sin intromisiones extrañas<sup>22</sup>.

Por otra parte, considera el tribunal que la libertad de cátedra, en cuanto libertad individual del docente, es, en primer lugar y fundamentalmente, una proyección de la libertad ideológica y del derecho a difundir libremente sus pensamientos, ideas y opiniones en el ejercicio de su función. Consiste, por tanto, en la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias con relación a la materia objeto de su enseñanza. Entonces, la autonomía tiene, entre otras, la finalidad primordial de organizar la docencia y la investigación garantizando la libertad de cátedra<sup>23</sup>.

Precisamente sobre este punto, el catedrático de la Universidad de Harvard Prof. Duncan KENNEDY asienta el desarrollo del controvertido ejercicio de su cátedra «Responsabilidad Civil», referido en su obra *La enseñanza del derecho como forma de*

21. CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA. «Art. 20. 1. Se reconocen y protegen los derechos: [...] c) A la libertad de cátedra [...] Art. 27. 1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza [...]».

22. PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Penal. Asunción, 3 de octubre. Acuerdo y Sentencia n.º 1151/06.

23. ESPAÑA. Tribunal Constitucional Sentencia 217/1992, de 1 de diciembre, fundamento jurídico 2.º.

*acción política*: «Tengo la obligación profesional de transmitir a mis alumnos mi manera de entender la naturaleza de la disciplina [...] porque eso es lo que pienso [...] No obstante ser leal a la idea de libertad académica»<sup>24</sup>.

En similares términos afirma el tribunal español que la conjunción de la libertad de cátedra y de la autonomía universitaria, tanto desde la perspectiva individual como desde la institucional, asegura un efectivo ámbito de libertad intelectual sin el cual encontrarían graves dificultades la creación, el desarrollo, la transmisión y la crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura, que es lo que constituye la última razón de ser de la Universidad<sup>25</sup>.

En coincidencia con esta posición, se considera que la docencia no puede ser aséptica ni insustancial; enseñar es un compromiso que requiere demostrar la importancia y el interés que despierta en el docente lo que enseña, reflejando y transmitiendo las propias ideas y convicciones sobre la materia impartida.

Sobre la libertad de cátedra ejercida en un centro privado con ideario educativo, sostiene el Tribunal Constitucional español que, aunque este debe ser respetado por el profesor, su existencia no puede permitir actos de censura previa a la actividad docente:

[E]s necesario observar que el art. 20.2<sup>26</sup> establece que el ejercicio de la libertad de cátedra «no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa». Es cierto que esta garantía debe entenderse dirigida en principio a los poderes públicos. Pero también lo es que el legislador constituyente ha establecido aquí un rotundo y genérico *favor libertatis*. Por ello, cuando la libertad de cátedra haya de ejercerse dentro de un centro privado dotado de ideario educativo, el precepto del art. 20.2 ha de entenderse en el sentido de que, aunque el ideario debe ser respetado por el profesor, su existencia no puede permitir actos concretos de censura previa por parte de los dirigentes o titulares del centro respecto a la actividad docente de los profesores<sup>27</sup>.

En cuanto a la discusión sobre si esta libertad es privativa de la enseñanza superior o de todos los niveles, únicamente de la docencia o también de la investigación, el Tribunal Constitucional español acude a los debates parlamentarios como elemento de interpretación para establecer el alcance:

24. KENNEDY, D. 2012: *La enseñanza del Derecho como forma de acción política*. Buenos Aires: Siglo XXI, 66-67.

25. ESPAÑA. Tribunal Constitucional. Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, fundamento jurídico 7.º.

26. CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA. «Art. 20. 1. Se reconocen y protegen los derechos: [...] c) A la libertad de cátedra [...] 2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa [...]».

27. ESPAÑA. Tribunal Constitucional. Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, fundamento jurídico 13.º.

[...] Aunque tradicionalmente por libertad de cátedra se ha entendido una libertad propia solo de los docentes en la enseñanza superior o, quizá más precisamente, de los titulares de puestos docentes denominados precisamente «cátedras» y todavía hoy en la doctrina alemana se entiende, en un sentido análogo, que tal libertad es predicable solo respecto de aquellos profesores cuya docencia es proyección de la propia labor investigadora, resulta evidente, a la vista de los debates parlamentarios, que son un importante elemento de interpretación, aunque no la determinen, que el constituyente de 1978 ha querido atribuir esta libertad a todos los docentes, sea cual fuere el nivel de enseñanza en el que actúan y la relación que media entre su docencia y su propia labor investigadora<sup>28</sup>.

Tanta es la relevancia del último fallo citado que, incluso, es referenciado en el *Diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia Española*, y acuñada su definición para el término «libertad de cátedra»:

Libertad de cátedra. Derecho fundamental de los profesores y una de las manifestaciones de la libertad de enseñanza, así como concreción específica de la libertad de expresión, que supone la posibilidad que tienen los docentes de exponer la materia que deben impartir con arreglo a sus propias convicciones —siempre con cumplimiento de los programas establecidos— y a las competencias de los diversos órganos que tienen atribuida la organización de la docencia, por ejemplo, los departamentos en la enseñanza universitaria, en el bien entendido de que estas sean ejercidas de forma adecuada [...] STC 5/81, de 13 de febrero<sup>29</sup>.

## 4. ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Para profundizar la delimitación de los conceptos analizados, resulta particularmente útil considerar criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

La educación debe orientarse al pleno desarrollo de la personalidad y dignidad humana, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales:

El derecho a la educación se encuentra contenido en el artículo 13 del Protocolo de San Salvador [...]: «1. Toda persona tiene derecho a la educación. 2. Los Estados Partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer

28. ESPAÑA. Tribunal Constitucional. Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, fundamento jurídico 9.º.

29. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario panhispánico del español jurídico*.

el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz [...]»<sup>30</sup>.

Asimismo, se aborda el tema por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC), a través de las Observaciones Generales n.º 3 (21.º período/1999), en el marco de la interpretación y la aplicación del art. 13 sobre el derecho a la educación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ley 4/1992, «Que aprueba la adhesión de la República del Paraguay al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales»<sup>31</sup>:

Libertad académica y autonomía de las instituciones. A la luz de los numerosos informes de los Estados Partes examinados por el Comité, la opinión de este es que solo se puede disfrutar del derecho a la educación si va acompañado de la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos. En consecuencia, aunque la cuestión no se menciona expresamente en el Art. 13, es conveniente y necesario que el Comité formule algunas observaciones preliminares sobre la libertad académica. Como, según la experiencia del Comité, el cuerpo docente y los alumnos de enseñanza superior son especialmente vulnerables a las presiones políticas y de otro tipo que ponen en peligro la libertad académica, en las observaciones siguientes se presta especial atención a las instituciones de la enseñanza superior, pero el Comité desea hacer hincapié en que el cuerpo docente y los alumnos de todo el sector de la educación tienen derecho a la libertad académica y muchas de las siguientes observaciones son, pues, de aplicación general.

Ideas centrales de estas observaciones, de aplicación general, son extraídas y presentadas en este trabajo:

- El cuerpo docente y los alumnos de todo el sector de la educación tienen derecho a la libertad académica.
- La autonomía de las instituciones de enseñanza superior es imprescindible para ejercer la libertad académica.
- La autonomía es el grado de autogobierno necesario para la eficacia académica, normativa, de gestión y actividades conexas.
- Libertad académica comprende la libertad del docente de expresar libremente opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabaja, para desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o cualquier otra institución.

30. CORTE IDH. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Sentencia de 1 de septiembre de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 234.

31. NACIONES UNIDAS, Observación General n.º 13, *El derecho a la educación* (art. 13 del Pacto), párrs. 38-39.

- Libertad académica comprende también el derecho de participar en organismos académicos profesionales o representativos y de disfrutar de todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente.
- El disfrute de la libertad académica conlleva obligaciones, como el deber de respetar la libertad académica de los demás, velar por la discusión ecuatoriana de las opiniones contrarias y tratar a todos sin discriminación.

## 5. CONCLUSIONES

La Constitución de 1992 de Paraguay reconoce expresamente, por primera vez, la libertad de cátedra, vinculándola a la autonomía universitaria.

La jurisprudencia paraguaya confirma que la libertad de enseñar y aprender, en su búsqueda de la verdad, es esencial a la autonomía de la Universidad, cuya finalidad última es el avance del conocimiento. Así, la libertad de cátedra y la autonomía universitaria son inescindibles y se justifican en función de esta misión esencial.

El alcance y los límites de la autonomía universitaria están determinados por las competencias de la institución, ejercidas a través de sus facultades regladas y discrecionales, siempre dentro del marco de la legalidad.

Sin embargo, la autonomía universitaria no puede invocarse para justificar la arbitrariedad dentro del ámbito universitario. Si se viola la ley, los afectados tienen derecho a recurrir a la justicia. Sostener lo contrario implicaría que los actos de las autoridades universitarias estarían exentos de control judicial, lo cual es inaceptable en un Estado de derecho y no corresponde al verdadero alcance de la autonomía universitaria. Desde esta perspectiva jurisprudencial, se propone emplear como criterio para resolver situaciones complejas en la determinación del alcance y los límites de la autonomía universitaria la evaluación de la vigencia de los derechos fundamentales.

En el ordenamiento jurídico paraguayo la libertad de enseñar implica igualdad en el acceso a la docencia y la investigación, basada únicamente en la idoneidad y la integridad ética, sin discriminación. Esta se garantiza mediante concursos públicos de oposición, y se apoya en una carrera académica que ofrezca estabilidad, promoción, movilidad y retiro.

Por su parte, la libertad de cátedra implica el ejercicio de la docencia e investigación sin restricciones ni imposiciones, con rigor científico y responsabilidad ética, en la búsqueda y la transmisión del conocimiento, siempre respetando los derechos humanos.

Se concluye afirmando que la libertad de cátedra en el ámbito de la educación superior involucra también otros derechos fundamentales. La libertad de cátedra es un derecho fundamental para garantizar el derecho a una educación integral, en ejercicio del derecho a aprender y de la libertad de enseñar. Se la considera una extensión de la libertad ideológica y religiosa, una concreción del derecho a la libre expresión de la



personalidad y una proyección de la libertad de expresión del docente, siempre en el marco de una cátedra sustentada con rigor científico y responsabilidad ética.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Constitución de España. *Boletín Oficial del Estado*, 29/12/1978, 311: 29313-29424. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> [21/09/24].
- Constitución de Paraguay. *Gaceta Oficial de la República*, 1992. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional-> [21/09/24].
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Sentencia de 1 de septiembre de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_298\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_esp.pdf) [21/09/24].
- ESPAÑA. Tribunal Constitucional. Sentencia 5/1981, de 13 de febrero. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/5> [21/09/24].
- ESPAÑA. Tribunal Constitucional Sentencia 217/1992, de 1 de diciembre. <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/2104#> [21/09/24].
- FERRAJOLI, L. 2006: «Sobre los derechos fundamentales». *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 2006, 1(15). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2006.15.5772>
- KENNEDY, D. 2012: *La enseñanza del Derecho como forma de acción política*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- NACIONES UNIDAS, Observación General n.º 13, El derecho a la educación (art. 13 del Pacto). <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34177.pdf> [21/09/24].
- PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 13 de julio. Acuerdo y Sentencia n.º 148/95. <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/> [21/09/24].
- PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 22 de noviembre. Acuerdo y Sentencia n.º 373/95. <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/> [21/09/24].
- PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 23 de agosto de 1996. Acuerdo y Sentencia n.º 60. <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/> [21/09/24].
- PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Acuerdo y Sentencia n.º 88, de fecha 16 de abril de 1996. <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/> [21/09/24].
- PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 25 de junio. Acuerdo y Sentencia n.º 153/98. <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/> [21/09/24].
- PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 30 de mayo. Acuerdo y Sentencia n.º 271 /2001. <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/> [21/09/24].
- PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 23 de mayo. Acuerdo y Sentencia n.º 758/2003. <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/> [21/09/24].
- PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Penal. Asunción, 3 de octubre. Acuerdo y Sentencia n.º 1151/06. <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/> [21/09/24].
- PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 29 de diciembre. Acuerdo y Sentencia n.º 1929/17. <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/> [21/09/24].

- PARAGUAY. Corte Suprema de Justicia. Sala Constitucional. Asunción, 21 de noviembre. A.S. n.º 1657/2017. <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/> [21/09/24].
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 2020: *Diccionario panhispánico del español jurídico (DPEJ)*, edición en línea. <https://dpej.rae.es/> [21/09/24].
- REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA. <http://dbe.rah.es/biografias/11963/fray-luis-de-leon> [21 setiembre 2024].