

ACTA Nº1124 - SESIÓN ORDINARIA 11/2026 - En la ciudad de Montevideo, a los dieciséis días del mes de abril del año dos mil veintiséis, en su sede de la calle Rincón 528, piso 8, se reúne en sesión ordinaria el Directorio de la Junta de Transparencia y Ética Pública, con la participación del Vicepresidente Cr. Alfredo Asti y el Vocal Dr. Luis Calabria. Por Secretaría Leticia Nasso. Abierto el acto siendo las 14:00 horas se pasa a la consideración del orden del día.

Asunto fuera del orden del día

A solicitud del Director Vocal Dr. Luis Calabria

1. Registro de audio y video de las sesiones

Propongo se instale un sistema de registro de audio y video para las sesiones del Directorio de la JUTEP como existe en otros organismos para garantizar la fidelidad de lo deliberado.

Solicito pase a Administración y Finanzas e Informática para presupuestación.

Se resuelve:

Crear expediente y pasar a Administración y Finanzas e informática para recabar información.

Mantener a despacho hasta la integración completa del Directorio.

2. Sobre los cambios procedimentales en el registro de los disensos

Expreso mi discrepancia con la modificación del sistema de documentación de los disensos, el cual representa una regresión en el acceso y calidad de la información pública que procesa el organismo: asimismo discrepo con la forma

en que se hizo, de manera arbitraria en las fechas y de forma retroactiva, reelaborando Actas y Resoluciones, afectando expedientes y resoluciones algunas de las cuales ya habían sido notificadas, comunicadas e incluso impugnadas. Solicito se comunique esta Acta al MEC.

ANEXO FUNDAMENTACIÓN DE EXPEDIENTE 2026-34-1-0000117:

Sobre los derechos de los Directores de la JUTEP y sus votos particulares; y los cambios procedimentales a impulso de la mayoría de la JUTEP.

1. Planteo de la situación: cambios procedimentales que afectan el derecho al registro y documentación de la disidencia.

Por la presente dejo expresa constancia de mi posición discrepante con la grave modificación procedimental adoptada por la mayoría del Directorio de la Junta de Transparencia y Ética Pública respecto del régimen de documentación y registro de los votos discordes.

Desde la Presidencia de la JUTEP se sostuvo -el día 10 de abril- que existe error en relación a algunas actas y resoluciones del Directorio. Y lo fundamentó en que “El artículo 10 de la ley orgánica de la JUTEP No 19.340 prevé que “Los miembros del Directorio son responsables de las resoluciones votadas en violación de la Constitución de la República, las leyes o los reglamentos. El Directorio remitirá al Ministerio de Educación y Cultura testimonio de las actas de sus deliberaciones y copia de sus resoluciones.

Quedan dispensados de esta responsabilidad los Directores que:

1) Estando presentes hubieran hecho constar en actas su disenso con la resolución adoptada y el fundamento que lo motivó.

2) Hubieran estado ausentes de la sesión en la que se adoptó la resolución, siempre que hagan constar en actas su disenso en la primera oportunidad en que sea posible”.

Que habiéndose padecido error en la inclusión de algunas constancias en resoluciones corresponde que lo subsanes y que en lo sucesivo se proceda como es habitual incorporando las constancias que se produzcan en el acta correspondiente, en tanto la misma es el testimonio escrito que documenta las deliberaciones y decisiones del Directorio y en el que se registra el proceso de formación de la voluntad del órgano.

La norma es clara en el sentido que toda vez que un miembro del Directorio disienta con una decisión de la mayoría debe dejar constancia de su oposición en el acta de la reunión y no en la resolución final”.

Ese criterio comunicado el día 10 de abril es el opuesto al expresado y acordado en la sesión del día previo -9 de abril- como se explicitará infra.

2.Sobre el error interpretativo: el Art. 10 de la Ley N.º 19.340 establece un mínimo, no un máximo de transparencia.

Como se expresó, el fundamento para establecer la limitación que estamos tratando se basó en lo establecido en el artículo 10 de la Ley N.º 19.340. La norma invocada establece un mínimo, no un máximo de transparencia.

El mencionado artículo dispone que los miembros del Directorio que disientan con una resolución adoptada deben hacer constar su oposición en el Acta de la reunión. De esa previsión se concluye –erróneamente– que el Acta es el único

instrumento válido para registrar la discordia y que incorporarla en la Resolución constituye “un error” como fue expresado vía correo electrónico.

El artículo 10 establece una exigencia mínima de forma a los efectos de liberar al director disidente de la responsabilidad solidaria por los actos adoptados. Es, en esencia, una norma de exoneración de responsabilidad, no una norma de limitación de transparencia. Confundir ambas funciones normativas es un error de interpretación elemental.

Las normas que regulan el funcionamiento de los órganos colegiados deben ser interpretadas a la luz de los principios que rigen el sistema y de los cometidos que el legislador asignó al órgano.

El Principio de transparencia es un mandato sistémico, no es una preferencia institucional ni un objetivo programático. Es un principio jurídico estructurante del derecho público uruguayo. En ese marco sistémico, la pretensión de limitar el registro de la discordia al Acta interna de deliberaciones –privando a la Resolución de cualquier referencia a las posiciones minoritarias– contradice el mandato de publicidad que debe presidir la actuación del órgano.

Con esta decisión se genera una paradoja institucional desde que el órgano de la Transparencia dificulte la misma.

Antonio J. Alonso Timón, en su trabajo El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de derecho, refiriéndose a casos en que, en lugar de favorecer la transparencia, se la dificulta, advertía: “No resulta de recibo comprobar cómo, en ocasiones, se ha decidido de manera deliberada por parte de los poderes públicos utilizar la complejidad normativa y la regulación de los procedimientos administrativos como un arma o instrumento de primer orden para tratar de dificultar el ejercicio de derechos

por parte de los ciudadanos, lo cual supone un ataque directo al principio de transparencia”.

Alonso Timón también citaba a Bobbio en su enseñanza sobre la calidad democrática y su asociación con la publicidad y la transparencia: “la Democracia es el Gobierno del poder **público en público**”.

La cuestión que motiva estas consideraciones no es menor ni meramente formal, ya que atañe al modo en que este órgano colegiado construye, exterioriza y preserva su voluntad; a los derechos funcionales del integrante que formula discordia; y a las garantías de transparencia, motivación y control que deben rodear los actos de un organismo cuya razón de ser institucional es precisamente promover esos valores en el Estado uruguayo.

La práctica de incorporar íntegramente los fundamentos del voto disorde en la Resolución formal del Directorio no es una costumbre contingente ni una concesión graciosa de la mayoría. La naturaleza colegiada del Directorio de la JUTEP exige una juridicidad que convive con el deber de motivación de los actos administrativos y del derecho del integrante disidente a ejercer su función con plenitud. Su supresión, cualquiera sea la justificación esgrimida, importa una regresión institucional de parte de la mayoría de este Directorio.

La cuestión jurídica de fondo consiste en determinar cuál es el estándar suficiente de documentación del disenso en un órgano colegiado y, particularmente, si la mayoría puede degradarlo de forma súbita, inmotivada o selectiva, desplazando la posición minoritaria a un soporte de menor centralidad funcional.

3. El Directorio de la JUTEP como órgano colegiado.

La doctrina clásica define el órgano colegiado como aquel integrado por personas físicas colocadas en situación de igualdad, encargadas de manifestar una voluntad que es la propia del órgano. Esta formulación, atribuida a García-Trevijano Fos (Tratado de Derecho Administrativo, t. II, vol. I, Madrid, 1971, 481), ha sido recibida por la doctrina iberoamericana de manera unánime, y constituye el punto de partida de cuantos autores han abordado la organización administrativa colegiada.

Lo que caracteriza esencialmente al órgano colegiado es la concurrencia de una pluralidad de titulares que, en situación de igualdad formal, deben participar en la formación de una voluntad única e imputable al órgano como tal. Esa voluntad, como subrayara el maestro Enrique Sayagués Laso en su Tratado de Derecho Administrativo, no es la voluntad de ninguno de sus miembros en particular ni la suma mecánica de sus opiniones individuales, sino que es una voluntad orgánica que nace únicamente de un procedimiento específico, cumplido en sus etapas constitutivas. El voto, en esa construcción, es el elemento que permite la imputación de responsabilidad y la trazabilidad del iter decisorio.

El Manual Digital de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, coordinado por la Dra. Cristina Vázquez, se establece siguiendo a Giannini con precisión que «siempre es distinguible la voluntad psicológica de las personas que integran el órgano, de la voluntad orgánica», y que esta diferencia «se aprecia con claridad en los órganos colegiados, donde es necesario un procedimiento colegial para conformar la voluntad orgánica» (Lecciones de Derecho Administrativo, Vol. I, Udelar, Montevideo, 2020, p. 241, disponible en:

<https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2023-08/Manual-Digital-Derecho-Administrativo-1.pdf>).

En sede de Derecho Administrativo, la teoría del órgano, en su formulación recogida por la doctrina española y latinoamericana, postula que la organización administrativa se resuelve en órganos y que cada entidad pública actúa a través de ellos. En los órganos colegiados esa actuación exige, estructuralmente, la concurrencia horizontal de voluntades. La colegialidad no es una mera técnica organizativa, es una garantía de deliberación, ponderación y control.

La Ley N.º 19.340, de 28 de agosto de 2015, establece que la dirección y administración de la JUTEP será ejercida por un Directorio integrado por tres miembros -un Presidente, un Vicepresidente y un Vocal-, todos rentados y designados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros con venia calificada de los tres quintos del total de componentes del Senado (art. 5). Esa exigencia de mayoría calificada no es un tecnicismo, es la garantía de que los tres miembros lleguen al cargo con un respaldo político suficientemente amplio como para asegurar la independencia del organismo respecto de cualquier mayoría circunstancial.

La Ley N.º 19.340 no contiene una regulación procedimental interna detallada del funcionamiento del Directorio. Ello implica que, por aplicación de los principios generales del Derecho Administrativo y de la teoría de los órganos colegiados, rigen las reglas de la dogmática sobre formación de voluntad, documentación del iter decisorio y tutela del derecho al voto. Como ha

enseñado Juan Pablo Cajarville Peluffo en su obra Sobre Derecho Administrativo, los directores de los órganos colegiados actúan como «titulares del órgano» y el voto fundado es la manifestación máxima de la debida diligencia del buen administrador.

La doctrina identifica tres funciones cardinales de la colegialidad:

1. distribuir el poder de decisión entre varios titulares para evitar concentraciones indebidas;
2. promover la deliberación racional mediante el contraste de perspectivas antes de adoptar la decisión;
3. y generar legitimidad reforzada al imputar el acto a la voluntad de un cuerpo plural.

En organismos que ejercen funciones cuasijurisdiccionales y de control ético, como la JUTEP, la colegialidad asume además una función de garantía jurídica para los administrados pues la intervención de tres miembros con distintas trayectorias y, eventualmente, distinta procedencia político-institucional, es una salvaguarda frente al ejercicio unilateral o arbitrario del poder.

4. El procedimiento como garantía

La doctrina uruguaya, recogida siguiendo a Aparicio Méndez, identifica el siguiente iter constitutivo de la voluntad orgánica del órgano pluripersonal: convocatoria, instalación, deliberación, votación y formulación del acto. La votación es el momento en que las voluntades personales concretan la orgánica.

Este iter no es una secuencia formal dispensable, por el contrario, cada etapa cumple una función constitutiva. La convocatoria fija el objeto de la

deliberación y garantiza que todos los miembros puedan prepararse. La deliberación es la fase en que los miembros exponen sus argumentos, evalúan la información disponible y dan sentido racional a la decisión. La votación concreta la voluntad orgánica a partir de las voluntades individuales. La formulación del acto exterioriza esa voluntad con todos sus elementos.

Suprimir o silenciar alguno de esos elementos no simplifica el acto, lo deforma y lo priva de un componente constitutivo de su historia procedimental. Se mutila la historia jurídica de cómo se llegó a decidir, en una suerte de censura.

La deliberación no es un trámite prescindible. La deliberación como la votación deben cumplirse personalmente, porque el desempeño de la función pública tiene carácter personal y es indelegable y esa indelegabilidad tiene un correlato de responsabilidad. Quien delibera y vota asume la responsabilidad que corresponde a ese ejercicio, y tiene el derecho -y el deber- de que ese ejercicio quede documentado. El registro de la deliberación, incluida la posición disidente, no es una concesión de la mayoría al disidente, es una exigencia del procedimiento colegial mismo.

La doctrina española, que tanto ha inspirado al derecho iberoamericano, ha clasificado las exigencias del procedimiento colegial en reglas esenciales y accidentales. Eloísa Carbonell Porras, en su obra *Los órganos colegiados: organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos* (Madrid, 1999), precisa que «la esencialidad refiere a la naturaleza colegiada del acto, que es lo que el ordenamiento jurídico quiere proteger», y que son

esenciales las reglas destinadas a asegurar la regular constitución del órgano y la adopción de sus acuerdos.

La violación de cualquiera de esas reglas esenciales no es una mera irregularidad procedimental, porque proyecta una patología directa sobre la validez del acto colegiado. El artículo 47.1.e) de la Ley española N.º 39/2015 - recibido como criterio doctrinal en el derecho comparado- declara nulos de pleno derecho los actos dictados prescindiendo de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. El principio subyacente trasciende el ordenamiento español y refleja una exigencia de la dogmática de recepción generalizada.

5. Sobre el voto disorde

El voto particular o disorde puede definirse como la manifestación formal de la voluntad individual de un integrante que no coincide con la voluntad orgánica adoptada por la mayoría. No invalida por sí mismo la decisión mayoritaria, pero tampoco es irrelevante, porque como se viene de decir, integra el iter de formación de esa voluntad y produce efectos jurídicos propios.

Eduardo García de Enterría, en su Curso de Derecho Administrativo, define el voto en los órganos colegiados como un «acto de participación en el procedimiento de formación de la voluntad orgánica». Para el maestro español, el voto particular es el mecanismo que garantiza la «transparencia interna» del colegio: sin él, la voluntad del órgano se presenta como si hubiera sido unánime, ocultando al administrado la dimensión real del debate.

Desde la doctrina uruguaya, Carlos Delpiazzo destaca la función de «salvaguarda de la responsabilidad» que cumple el voto particular: es la herramienta procesal administrativa por la cual el titular del órgano no queda

ligado a las consecuencias de un acto que considera ilegal o inconveniente. En esa misma línea, Horacio Cassinelli Muñoz, en su obra Derecho Público, enfoca el voto como la expresión de voluntad individual que debe ajustarse estrictamente a las competencias asignadas al cargo, y el voto particular es una garantía del principio de legalidad en el funcionamiento del órgano.

Desde la escuela argentina, Agustín Gordillo plantea que el derecho a emitir un voto particular es parte del «debido proceso adjetivo» dentro de la propia Administración, y que impedir la fundamentación del voto es un vicio de forma que puede afectar la validez de la deliberación (Tratado de Derecho Administrativo. T. 3, El Acto Administrativo. FDA, Buenos Aires, 2004).

La doctrina es uniforme en señalar los efectos jurídicos propios del voto disconforme. En primer término, exime al disidente de responsabilidad solidaria por las consecuencias jurídicas del acuerdo adoptado. Es que, quien vota en contra y funda su posición no puede ser considerado corresponsable del acto al que se opuso. En segundo lugar, integra el iter de formación de la voluntad orgánica y es jurídicamente relevante para el control de legalidad del acto. En tercer término, constituye antecedente para eventuales impugnaciones administrativas o judiciales. Por último, en organismos de control ético como la JUTEP, sirve de referencia para el control parlamentario y ciudadano sobre la actuación del órgano.

La voluntad del órgano colegiado se forma mediante el principio mayoritario. El Manual reiteradamente precitado lo ilustra con la hipótesis del Consejo de

Ministros. Las decisiones se adoptan por mayoría y el propio Presidente de la República podría quedar en minoría; en tal caso, la decisión del órgano es válida pese a su desacuerdo. Este mismo principio rige en el Directorio de la JUTEP.

Pero el principio mayoritario no implica el aniquilamiento de las posiciones minoritarias ni la negación de su derecho a expresarse y quedar documentadas.

Por el contrario, ese principio mayoritario se relaciona con otro principio cardinal del Estado de Derecho, como lo es el "principio democrático". La mayoría no puede desconocer los derechos de la minoría -en particular la llamada a ejercer el control-, eso no es ejercer la democracia, es desconocerla.

Además, corresponde tener en cuenta que la capacidad de cada integrante de un órgano colegiado de documentar su voto y sus fundamentos es un componente del *ius in officium*, esto es, del conjunto de prerrogativas funcionales inherentes al cargo que desempeña. Como ha enseñado Cajarville Peluffo, los directores actúan como titulares del órgano y el ejercicio del voto fundado hace a la debida diligencia de su función. Privar a un miembro del Directorio de la posibilidad de hacer constar su discordia en una Resolución - cuando esa ha sido la práctica constante del órgano desde el ingreso de este Director- importa una restricción ilegítima de sus funciones, sin fundamento técnico ni normativo que la ampare.

6. Sobre la documentación de la discordia

Julián Valero Torrijos, en su trabajo «La regulación de los órganos colegiados de la Administración del Estado» (Revista de Administración Pública, n.º 154, CEPC, Madrid, 2001), sostiene, con toda lógica, que la documentación de las decisiones de los órganos colegiados es «imprescindible para garantizar la seguridad jurídica», y que deben poder reconstruirse: asistentes, orden del día,

circunstancias de tiempo y lugar, contenido de los acuerdos y «justificación de la opinión de cada miembro a través de los puntos principales de las deliberaciones».

Esta exigencia comprende, sin ambigüedad, tanto la posición mayoritaria como la disidente. No existe fundamento técnico ni jurídico para sostener que la seguridad jurídica solo requiere documentar la voluntad de la mayoría y puede prescindir de los fundamentos del disidente.

7. «Severa desprolijidad»: el criterio en el TCA

El criterio más contundente del derecho uruguayo sobre esta materia proviene del propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual ha sostenido que la falta de registración del proceso de formación de la voluntad del órgano colegiado -sin indicación de si el asunto fue sometido a votación, del resultado de esa votación, ni de quién redactó la resolución- constituye al decir del Ministro del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Eduardo Vázquez, una «severa desprolijidad» (sentencia N°890/017). Esta expresión no es meramente descriptiva. Califica una anomalía procedimental con relevancia jurídica para el control de legalidad del acto. Si el órgano jurisdiccional de control del acto administrativo califica así la ausencia de registro del iter deliberativo, resulta evidente que dicho registro -incluyendo la disidencia documentada- es una exigencia jurídica y no un capricho del miembro disidente.

8. Sobre la “Resolución” y el “Acta”

Existe una diferencia estructural con consecuencias jurídicas entre la constancia del voto disorde y sus fundamentos en el texto mismo de la Resolución -el acto

3873

administrativo que se notifica al interesado, produce efectos externos y puede ser impugnado-; y la mención del voto disorde exclusivamente en el Acta de la sesión. La Resolución es el acto administrativo en sentido estricto, el instrumento que exterioriza la voluntad orgánica, que se notifica al administrado, que puede ser impugnado por vía recursiva y que es objeto de control jurisdiccional. El Acta es, fundamentalmente, un documento interno del órgano que certifica lo acontecido en la sesión.

Si la discordia queda exclusivamente en el Acta y no en la Resolución, el destinatario del acto no dispondrá, en el propio instrumento que lo afecta, del cuadro completo de la formación de la voluntad del órgano que lo resolvió. Esa omisión vulnera tres principios fundamentales: el principio de publicidad material de los actos administrativos; el derecho del administrado a conocer la íntegra motivación del acto que le concierne, incluidas las posiciones disidentes que revelan la magnitud del debate interno; y el principio de transparencia, especialmente imperativo en un organismo de control ético como la JUTEP.

Además, existe el deber de motivación de los actos administrativos, el cual no es accesorio. El artículo 21 del Decreto N.º 30/003 y el artículo 23 de la Ley N.º 19.823 exigen que los actos administrativos expliciten de modo concreto las razones de hecho y de derecho del caso específico en resolución.

El precitado Agustín Gordillo, en su Tratado de Derecho Administrativo, sostiene que «todo acto administrativo, independientemente de si es dictado por un órgano unipersonal o colegiado, debe contener una exposición de cuáles son las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a su emanación», y que dicha fundamentación «tiene que ser clara, precisa, y expresar en forma certera las razones específicas que en el caso particular inducen a la adopción de una determinada decisión».

La motivación del acto no se agota en la voz de la mayoría cuando existe una discordia fundada y jurídicamente sustantiva, el órgano colegiado debe dar cuenta de los argumentos en pugna, no solo del resultado de la votación.

La exclusión de la discordia de la Resolución genera una asimetría institucional de consecuencias profundas. La mayoría del Directorio conserva el control del texto del acto decisorio, mientras la minoría queda desplazada a un instrumento de constancia de acceso no necesariamente simultáneo ni de la misma centralidad funcional. La mayoría habla en la Resolución; la minoría pasa a hablar en el Acta. Esa diferencia no es neutral, pues supone jerarquizar una voz por sobre la otra dentro de la documentación oficial del caso.

En un órgano colegiado, la preservación documental de la posición minoritaria integra una garantía de responsabilidad diferenciada, de trazabilidad argumental y de control posterior. Si la discordia queda solo en el Acta, los fundamentos del disidente no acompañan al acto en sus proyecciones posteriores: notificación, expediente, revisión, análisis técnico, valoración institucional, eventual control jurisdiccional.

9. Sobre la práctica consolidada como fuente jurídica

Desde mi integración al Directorio, la práctica constante y uniforme del órgano fue la de incorporar íntegramente las constancias y discordias en el cuerpo de la Resolución, haciendo mención de ellas también en el Acta.

Esta práctica no surgió por azar, sino que respondió a un acuerdo explícito de los integrantes del Directorio al momento de su establecimiento pleno. Las

discordias se consignaban íntegramente en el Acta y, cuando existía Resolución formal, se reproducían en la misma.

Este antecedente inmediato es jurídicamente determinante, porque revela que no se trataba de una práctica casual ni de una tolerancia discrecional, sino de un criterio asumido por el propio órgano en el curso de su funcionamiento reciente.

En la sesión del día 9 de abril, al discutirse precisamente ese punto –al anunciarse por parte de la Presidenta que a partir de ese momento los fundamentos solo se expresarían en el Acta-, y tras una deliberación donde incluso se recordaron los fundamentos esgrimidos por la propia jerarca al deliberar el asunto en su momento en octubre de 2025 (incluso recordándole que existen antecedentes de cuando la actual Presidenta era Vocal y expresó fundamentos discordes en Resoluciones, una de las cuales se adjunta),- se “reafirmó” que las discordias se consignarían en ambos soportes: Acta y Resolución.

Sin embargo, luego, en ocasión de una respuesta institucional a un pedido de informes, se pretendió sustituir ese criterio sobre la marcha y se resolvió comunicar al Parlamento solo lo aprobado por la mayoría, dejando la constancia del disenso confinada al Acta. Tras un intercambio vía mail se acordó, el 13 de abril, que la contestación del Pedido de Informes finalmente consignaría la posición particular de este Director.

Hay que tener presente que, en materia administrativa, las reglas de procedimiento no son piezas movibles al arbitrio del caso concreto, mucho menos cuando inciden sobre una garantía funcional del integrante minoritario. Cambiar la regla justo cuando la minoría anuncia discrepancias no solo

empobrece el estándar de motivación y transparencia; introduce, además, un severo problema de confianza institucional, de igualdad en el trato interno y de coherencia procedimental.

No se afirma aquí que una práctica administrativa valga lo mismo que la ley, pero sí que cuando una práctica es compatible con la ley, refuerza derechos funcionales, mejora la motivación del acto y asegura mejor trazabilidad de la disidencia, -y ya se viene cumpliendo-, su abandono no puede ser arbitrario ni retroactivo en los hechos. Menos aun si el resultado práctico de ese abandono es que la posición minoritaria deje de viajar junto con el acto que se proyecta al exterior.

En este punto cobra especial valor el principio general de buena fe y de no contradicción, que la doctrina administrativa ha vinculado con la motivación, la seguridad jurídica y la confianza debida. En breve: no es admisible alterar los procedimientos cuando el contenido de la discordia incomoda a la mayoría.

El hecho que incluso se hayan modificado Actas y Resoluciones ya firmadas, comunicadas, publicadas y algunas de ellas notificadas -incluso impugnadas-, genera además de una especial desprolijidad, una incertidumbre jurídica impropia de un organismo como la JUTEP.

La inconsistencia jurídica llega al punto que, en el caso de las Resoluciones recurridas, el recurso jerárquico se franquea sin la expresión de fundamentos de uno de los miembros del Directorio.

La doctrina de los actos propios -venire contra factum proprium non valet- constituye uno de los límites más consolidados al ejercicio arbitrario de

potestades públicas. Miguel Sánchez Morón en «Actos propios y principio de confianza legítima» (Documentación Administrativa, Madrid), analiza el principio en los siguientes términos: la vinculación del autor de una declaración de voluntad al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, «lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia».

Esta doctrina es plenamente aplicable al caso. La práctica sostenida del órgano de incorporar íntegramente las discordias en la Resolución constituye exactamente esa declaración de voluntad de carácter tácito que vincula al órgano y que torna inadmisibile el comportamiento posterior contradictorio. Las declaraciones tácitas no requieren que el procedimiento conste en un reglamento escrito para producir vinculación: la práctica sostenida en el tiempo opera exactamente en ese sentido, según la propia doctrina de Sánchez Morón.

El principio de confianza legítima -de origen germánico y recepción generalizada en el derecho administrativo iberoamericano- impone que la actuación de la Administración no puede ser alterada arbitrariamente. No hace falta un acto administrativo formal previo: basta la conducta reiterada del órgano para generar expectativas tutelables.

El Prof. Augusto Durán Martínez, figura central de la doctrina administrativa uruguaya, ha sostenido que la seguridad jurídica «deriva, a nuestro juicio, a la vez de la naturaleza de ser sustancial y racional del hombre» y que, en el Derecho Constitucional uruguayo, «por derivar de la esencia misma del hombre, está comprendida en el art. 72 de la Constitución», lo que la convierte en «un principio general de Derecho de máximo valor formal».

Si las situaciones nacidas bajo actos con vicios resultan inmodificables, con mayor razón lo son las que se generaron bajo prácticas plenamente válidas y reiteradas. La conclusión de Durán Martínez implica aquí que la práctica consolidada de documentar el voto discorde en la Resolución es una situación jurídica que el órgano no puede desconocer unilateralmente.

La irregularidad señalada no se limita al fondo de la decisión adoptada, se agrava por su aplicación retroactiva. El Decreto 500/991 -norma rectora del procedimiento administrativo nacional- establece que el acto administrativo produce sus efectos a partir de su comunicación al administrado. Una decisión que cambia las reglas del juego y simultáneamente aplica esas nuevas reglas al pasado no solo viola el principio de irretroactividad, viola las reglas de certeza y la seguridad jurídica, que es condición sine qua non del Estado de Derecho consagrado en el artículo 72 de la Constitución, pero más aún, reniega del sentido común. No había necesidad -al menos en apariencia-, para realizar el cambio -de nuevo, irregular-, retroactivamente.

10. Sobre el deber de ejemplaridad

La JUTEPA es el órgano competente en materia de transparencia de la gestión pública, ética pública y lucha contra la corrupción.

Un organismo cuya misión es promover la transparencia de la gestión pública no puede permitirse operar con opacidad en su propio funcionamiento interno. En palabras de Carlos Delpiazzi, el principio de ejemplaridad institucional exige que la JUTEPA someta su propio procedimiento decisorio a los estándares más elevados de transparencia, acceso y control. Si la JUTEPA exige a los organismos

públicos que documenten, publiquen y justifiquen sus decisiones, la JUTEP misma debe cumplir esas exigencias en su propio quehacer. No hacerlo implicaría una contradicción que minaría su autoridad moral e institucional.

Cuando la JUTEP emite una Resolución sobre una persona -sea en un expediente de declaración jurada, en una opinión de ética pública, o en una respuesta a un pedido de informes parlamentario-, el destinatario tiene el derecho de conocer la totalidad del razonamiento del órgano que resolvió. Ese razonamiento total incluye no solo la posición mayoritaria sino también la disidencia documentada. Si la discordia se relega al Acta, el destinatario debe realizar un trámite adicional para acceder a información que forma parte indisoluble del acto, la Resolución deja de ser el instrumento completo y autosuficiente que refleja la voluntad del órgano.

11. Sobre el control externo

La autonomía propia de un Servicio Descentralizado no equivale a inmunidad de control. La Sección XI de la Constitución y la doctrina administrativista uruguaya describen un sistema complejo de controles sobre Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. El Poder Ejecutivo ejerce control sobre la gestión o los actos de los Directorios y sobre el comportamiento personal de sus miembros, al amparo de los artículos 197 y 198 de la Constitución. Además, tenemos la existencia del control parlamentario sobre estos organismos a través de los ministerios con los que se vinculan por razón de materia.

El Decreto N°155/000 actualiza precisamente la normativa que exige a los entes y servicios comprendidos remitir al Poder Ejecutivo, por intermedio del ministerio de relación, testimonio de sus Actas y, en general, de sus Resoluciones, a efectos de habilitar el ejercicio del contralor previsto en los

artículos 197 y 198 de la Constitución. Esta sola circunstancia demuestra que las Actas y las Resoluciones no son papeles de consumo interno que se puedan cambiar libremente y sin consecuencias, son piezas con proyección de control externo y, por tanto, generadoras de responsabilidad.

12. Sobre el control parlamentario.

La exigencia de que la discordia conste en el instrumento formal del acto adquiere una intensidad particular cuando ese acto es la respuesta de la JUTEP a un pedido de informes parlamentario. En ese supuesto no está en juego solamente el derecho del miembro vocal ni el de un administrado determinado, está en juego la calidad de la información que el órgano de control parlamentario recibe sobre el funcionamiento de un Servicio Descentralizado del Estado.

El Parlamento ejerce funciones de control sobre el Poder Ejecutivo y, por extensión, sobre los organismos descentralizados. La respuesta de la JUTEP a un pedido de informes es un acto institucional de primer orden que informa la deliberación parlamentaria, alimenta el juicio del legislador sobre la gestión pública y contribuye al desarrollo de las políticas de transparencia e integridad. Si esa respuesta omite el voto disorde de un Director -que puede contener objeciones jurídicas, institucionales o metodológicas de sustancia-, el Parlamento recibe una versión incompleta de la posición institucional del organismo.

Esta dimensión es especialmente relevante a la luz del análisis que Alberto Ramón Real realizó en su trabajo «El control de la Administración» (Revista de

Derecho Público, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, pp. 87-106). Real distingue entre autotutela, control jerárquico, tutela administrativa, controles legislativos, controles jurisdiccionales y mecanismos preventivos. El estudio identifica lo que denomina mecanismos de «control automático», fundados en la comunicación preceptiva de actos, actas, estados contables y resoluciones al Poder Ejecutivo y al Parlamento. El valor de esa observación es doble porque a la vez que confirma que el control puede activarse sin necesidad de una intervención constante en la gestión diaria, muestra que el Parlamento debe estar formalmente informado de la actuación del ente -no de una versión recortada de ella- para poder ejercer sus atribuciones.

Como mencionamos *ut supra*, afortunadamente el criterio por el cual solo se contestaría un pedido de informes a un Diputado con la posición de la mayoría, fue revisado luego de un intercambio con los demás integrantes del Directorio de la JUTEP el día lunes 13 de abril de 2026.

Si la respuesta al pedido de informes hubiera omitido la discordia o la relegaba a documentos internos no accesibles al destinatario como el Acta, el Parlamento se vería limitado, ya que no puede controlar lo que no conoce.

De haber ocurrido, se hubiera vulnerado adicionalmente el marco normativo anticorrupción: la Ley N.º 17.060 establece que la transparencia y la lucha contra la corrupción son los cometidos centrales del organismo (art. 4.º). Una institución anticorrupción que responde al Parlamento con información incompleta sobre el funcionamiento de su propio Directorio no estaría a la altura de sus cometidos. En palabras de Carlos Delpiazzi, la coherencia entre los estándares que predica y los que practica no es una cuestión de imagen, es una condición de legitimidad.

En consecuencia, deixo expresa constancia de que la respuesta de la JUTEP a cualquier pedido de informes parlamentario debe reflejar la íntegra voluntad del Directorio, incluidos los votos discordes con sus fundamentos. Una respuesta que omita esa información es incompatible con los cometidos institucionales del organismo y con las exigencias de transparencia que el propio Estado le ha confiado.

13. Sobre una nueva modificación: el del proceso relativo a los pedidos de informes

En el mismo sentido de las modificaciones procedimentales aquí documentadas, se constata que los pedidos de informes dirigidos desde organismos públicos han dejado de ser tramitados a través de la Asesoría Letrada, apartándose de la práctica institucional consolidada. Dicha función - que, al igual que las solicitudes de acceso a la información pública, requiere tanto la recabar antecedentes como el procesamiento jurídico de la información obtenida y el proyecto de respuesta- fue asumida directamente por el Directorio, a impulso de la señora Presidenta, sin mediar resolución que funde o justifique tal modificación del flujo procedimental.

Esta avocación implica, en los hechos, una nueva sustracción de competencias técnico-jurídicas al órgano asesor, a la vez que es asumida en totalidad por el órgano de dirección política, con las implicancias del juego de la mayoría descripta a lo largo del presente informe.

La Asesoría Letrada cumplía respecto de los pedidos de informes una función análoga a la que ejerce en materia de acceso a la información pública o el

asesoramiento a la Fiscalía, al identificar la normativa aplicable, evaluar los alcances de la obligación de respuesta, determina el contenido jurídicamente exigible y proyecta la contestación, la que sí, indudablemente es resorte del Directorio y éste puede apartarse de lo asesorado y proyectado. Pero, privarse de ese proceso previo de la intervención letrada institucional no simplifica la gestión, y se suma al proceso de degradación funcional de la Asesoría Letrada que se ha denunciado en diversas oportunidades.

14. Reflexiones sobre el Estado de Derecho

En su ponencia en la Jornada Argentino Brasileña y Uruguay sobre Derecho y Actualidad, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, celebrada el 26 de octubre de 2018, el profesor Carlos Delpiazzi señalaba: “el Estado de Derecho como toda obra humana es perfectible y nosotros vemos permanentemente que organismos internacionales y no gubernamentales tienen la tendencia a cuantificar y ubicar a nuestros países en rankings, baremos de corrupción, de inversión pública y entonces estamos ubicados en tan lugar entre tantos países pero no veo, no conozco, capaz que existe, pero no conozco, un baremo que mida la calidad del Estado de Derecho. Calidad del Estado de Derecho (...) que se mide en muchos aspectos de todos los días: que se respete el derecho del vecino, que se le dé la autorización a la que tiene derecho, que se cumplan las sentencias en tiempo compatible con la vida humana, y un largo etcétera. Todo eso hace a la calidad del Estado de Derecho, que no se mide, pero que todos sentimos epidérmicamente que está empeorando cuando muchas veces el Estado pierde de vista esa finalidad que es un pilar constitutivo de su ser y de su existir, de su obrar que es el bien común. Hace falta volver a sentir que nos necesitamos los unos a los otros, que nos organizamos en el Estado para hacerlo mejor, y no para generar un algo

distinto a nosotros mismos, que tenemos una responsabilidad para los demás, que vale la pena ser honesto, que ser buena gente paga. Ya hemos tenido mucho tiempo de degradación moral burlándonos de la ética, burlándonos de la honestidad, de la fe, y creo que ha llegado la hora de advertir que esa frívola superficialidad nos ha servido de muy poco...”

En su obra *Cómo mueren las democracias* (How Democracies Die), los politólogos Steven Levitsky y Daniel Ziblatt sostienen, con base en un riguroso análisis comparado, que las democracias del siglo XXI no suelen morir por golpes de Estado ni rupturas abruptas, sino por procesos graduales de erosión institucional desde el interior del sistema. Los mecanismos más frecuentes mediante los cuales las democracias se degradan formalmente sin perder del todo su apariencia, son a través de reformas legales, concentración del poder, desprestigio del adversario político y deterioro del pluralismo. Por defenderse de esa erosión, los politólogos apuntan que se necesita el fomento de la cultura republicana, y sobre todo una vigilancia ciudadana activa. Para ello, la transparencia y la publicidad son elementos esenciales.

15. Conclusiones

- La colegialidad del Directorio de la JUTEP es un rasgo esencial que implica la participación de tres titulares en la formación de la voluntad orgánica.
- La voluntad del órgano colegiado nace de un iter completo, que debe quedar documentado. La ausencia de ese registro es una «severa desprolijidad» con relevancia jurídica.

- Todo integrante del órgano colegiado tiene el derecho de expresar el sentido de su voto y los fundamentos que lo justifican. Este derecho no puede ser suprimido ni limitado por decisión de la mayoría.
- El voto disorde y sus fundamentos deben constar en la propia Resolución -el acto administrativo que se notifica al interesado y tiene efectos externos- y en el Acta.
- La modificación unilateral de la práctica consolidada de documentación, adoptada sin fundamento técnico suficiente y con efectos inmediatos -y retroactivos- sobre el ejercicio del derecho del miembro disidente, viola los principios de actos propios, confianza legítima y buena fe institucional.
- La JUTEP, como organismo de transparencia y ética pública, está sometida al estándar de ejemplaridad institucional: no puede predicar transparencia hacia el exterior y operar con opacidad en su propio procedimiento decisorio interior. La coherencia entre los estándares que exige y los que practica es una condición de su legitimidad institucional.

Por todas las razones expuestas, dejo asentada mi oposición radical y explícita a cualquier criterio o práctica que limite la documentación íntegra del voto disorde en el instrumento formal de los actos del Directorio, y mi exigencia de que dicha documentación se incorpore en las Actas y en la Resolución, con expresión completa de sus fundamentos, como parte inescindible del acto colegiado y del control que sobre él corresponde ejercer.

Asimismo, expreso que firmé las “nuevas” Actas, no con espíritu de convalidación sino a los solos efectos de no impedir la publicidad de las mismas, lo que hubiera agravado la situación, generando una suerte de limbo jurídico.

En definitiva, en los organismos de control, cualquier cambio procedimental debe extremar la prudencia y buscar el consenso interno, porque allí radica la credibilidad institucional.

Se resuelve:

Mantener a despacho hasta la integración completa del Directorio.

3. Incorporación de votos discordes desplazados de las resoluciones

Solicito se incorporen todas las disidencias que fueron quitadas de las Resoluciones para ser incorporadas a las Actas, a los expedientes respectivos, y en caso de que haya existido comunicación o notificación, se remita mi posición a la persona u organismo involucrado.

Se resuelve:

Mantener a despacho hasta la integración completa del Directorio.

4. Actas y resoluciones que se bajaron de la página web de la JUTEP

Solicito que todas las Actas y Resoluciones que fueron quitadas de la web institucional para ser reelaboradas, sean publicadas.

Se resuelve:

Mantener a despacho hasta la integración completa del Directorio.

5. Remisión al MEC de actas y resoluciones modificadas

Solicito que todas las Actas y Resoluciones que fueron modificadas sean enviadas al MEC, tanto las originales como las reelaboradas.

Se resuelve:

3887

Mantener a despacho hasta la integración completa del Directorio.

6. Expediente 2026-34-1-0000099 - Abatimiento de expedientes

Entiendo que corresponde dejar sin efecto el plazo de un mes fijado por la resolución 25/2026, ya que el Directorio no tuvo conocimiento de la visión total de la situación que ameritó su dictado. Además, está el informe enviado por la Asesora Dra. Vilar, que entiendo deber ser analizado.

Se resuelve:

Mantener a despacho el expediente hasta recibir nuevos informes, una vez concluidas las actuaciones del equipo designado.

El directorio recibe el siguiente planteo:

Publicación de Declaraciones Juradas en la página web

Teniendo en cuenta la actual circunstancia de imposibilidad de acceso a la red según lo informado en expediente 2026-34-1-0000115 y la etapa de finalización de la destrucción de las 20.000 declaraciones juradas que superaban los 10 años de antigüedad, el Área de Declaraciones Juradas debe priorizar tareas pendientes antes de asumir la tarea encomendada por la Sra. Presidenta.

Se resuelve:

Mantener la actual disposición de publicación de declaraciones juradas (art. 12 bis de la Ley N°17.060 de fecha 23 de diciembre de 1998, en la redacción dada por la Ley N°19.797 de fecha 19 de setiembre del 2019) a cargo de Transparencia Activa hasta nuevo tratamiento del tema por parte del Directorio.

Comunicar a Transparencia Activa.

1. Asuntos repartidos por Asesoría Letrada

1.1- Expediente 2022-34-1-0000011- Denuncia nominada de edilas integrantes de la Junta Departamental de durazno contra el edil Sr. Edgardo Lerena por presuntas "actitudes que son contrarias al comportamiento y a la investidura del funcionario público".

Se resuelve:

1)Dada la comunicación de la Junta Departamental de Durazno, del fallecimiento del denunciado Sr. Edgardo Lerena con fecha 01/01/2023, archivar las presentes actuaciones.

2)Comunicar a las denunciantes.

3)Cumplido archívese.

1.2- Expediente 2024-34-1-0000193- Denuncia anónima contra el director de fiscalización de la Dirección Nacional de Aduanas por presuntos actos de corrupción [REDACTED]

Se resuelve:

Archívese sin perjuicio.

1.3- Expediente 2025-34-1-0000154- Denuncia anónima en las oficinas de aduanas de Rivera, en temas relacionados al comportamiento ético- [REDACTED]

Se resuelve:

Archívese sin perjuicio.

1.4- Expediente 2024-34-1-0000117- Denuncia nominada contra funcionario comisario mayor de la policía, por presuntas irregularidades en sus actuaciones.

Se resuelve:

1) Archivar las presentes actuaciones en virtud de lo dispuesto por el Inciso 2°, artículo 14 del Decreto 354/99 de 12 de noviembre de 1999.

2) Notifíquese [REDACTED] denunciante [REDACTED] en el correo electrónico aportado en la denuncia.

3) Cumplido, archívese sin perjuicio.

(Resolución N°61/2026 en anexo)

1.5- Expediente 2023-34-1-0000141- Denuncia nominada contra directora de INMUJERES-MIDES por presunto conflicto de interés [REDACTED]

Se resuelve:

1) Archivar las presentes actuaciones en virtud de que no se encuentra comprendido dentro de las competencias de la JUTEP, emitir opinión en presuntas situaciones de acoso laboral y no habiendo aportado la denunciante elementos relativos al conflicto de intereses que denuncia.

2) Notifíquese a la denunciante.

(Resolución N°62/2026 en anexo)

2. Asuntos repartidos por Administración y Finanzas

2.1- Expediente 2026-34-1-0000049- Misión oficial - Foro Global

Anticorrupción y de Integridad (GACIF) de la OCDE en París - Francia - 23 a 27 de marzo del 2026.

Se resuelve:

1) Tomar conocimiento.

2) Aprobar el informe de la misión oficial que lucen en folios 23 a 24 presentado por la Dra. Ana Ferraris.

3) Cumplido, archívese.

3. Asuntos a conocimiento de los señores Directores:

3.1-Expediente 2026-34-1-0000111- Convenio Interinstitucional entre la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEPA) y la Dirección General de Registros (DGR).

Se resuelve:

Pase a informe de la Dra. Gabriela Mendiguibel como sugiere la Presidenta Dra. Ana Ferraris.

3.2-Expediente 2026-34-1-0000114- Comisión investigadora sobre la compra de la Estancia María Dolores (Cámara de Representantes) solicita informe a JUTEPA.

Se resuelve:

Tomar conocimiento.

Pase a estudio e informe de la Dra. Valentina Vilar.

3.3-Invitación al Directorio – Comisión especial de Seguridad y Convivencia de la Cámara de Representantes invita a un intercambio sobre declaraciones juradas. Cambio de fecha.

3891

Se resuelve:

Comunicar a la Comisión Especial de Seguridad y Convivencia de la Cámara de Representantes que, para contar con la integración completa del Directorio se solicita coordinar la reunión a partir del 26 de mayo.

3.4- Expediente 2026-34-1-0000115 – DENUNCIA JUTEP – Incidente de seguridad en servidor.

Se resuelve:

Tomar conocimiento.

Adjuntar al expediente el informe de ITS SERVICE DESK.

Continuar con el seguimiento y las comunicaciones.

3.5- Expediente 2026-34-1-0000098 – Oficio 15/2026 de Fiscalía de Delitos Económicos y Complejos de 2do turno.

En la sesión de fecha 9 de abril del 2026, por Acta 10/2026, el Directorio resolvió, a efectos de cumplir con el oficio N°15/2026, remitido por la Fiscalía de Delitos Económicos y Complejos de 2do. Turno, en el que solicita las declaraciones juradas del Sr. Charles Daniel Carrera Leal, cédula de identidad [REDACTED], encargar a la oficina de Archivo y Custodia de Declaraciones Juradas a hacer entrega de las declaraciones de 2014 a 2020 a la Escribana Patricia Mena a los efectos de dar fiel testimonio de las mismas.

Cumplido ello, en el día de hoy se remitió a la Fiscalía oficio N°49/2026, con el informe de la oficina de Archivo y Custodia de Declaraciones Juradas, las declaraciones de 2014 a 2020 con el testimonio por exhibición de la Escribana Patricia Mena, tal como fue solicitado, los que se anexan a la presente Acta.

Se resuelve:

Comunicar a la oficina de Archivo y Custodia de Declaraciones Juradas a sus efectos.

Cumplido, archívese.

Las resoluciones adoptadas en la presente acta forman parte integrante de la misma. No siendo para más, se da por concluida la sesión a la hora 15:20.

La presente será aprobada por los señores Directores en la próxima sesión del Directorio.

Firmado por:
Vicepresidente Cr. Alfredo Asti
Vocal Dr. Luis Calabria