

ACTA N°1136 - SESIÓN ORDINARIA 23/2026 - En la ciudad de Montevideo, a los dieciséis días del mes de julio 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 de la Presidenta Dra. Ana Ferraris, el 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.

Asuntos fuera del orden del día

Elaboración de un instructivo actualizado para la presentación de declaraciones juradas.

Se resuelve:

Encomendar a la oficina de Registro, Archivo y Custodia de Declaraciones Juradas la elaboración del instructivo.

1.Consideración del Acta de la sesión anterior

1.1- Se da lectura al Acta N°1135, Sesión N°22/2026 de 9 de julio del 2026

Se resuelve por mayoría:

1)No incorporar la constancia del Vocal Dr. Luis Calabria referida a una nota de prensa de la Presidenta Dra. Ana Ferraris en la revista Caras y Caretas.

2) Aprobar el Acta 1135.

(Resolución N°107/2026 en anexo)

Constancia del Vocal Dr. Luis Calabria

Constancia respecto a exclusión de la constancia de Acta N°1135

En la sesión del día de la fecha, durante la consideración del Acta de la sesión pasada (9 de julio de 2026), la mayoría del Directorio resolvió, por una parte, rechazar la inclusión en dicha Acta de la constancia que este Director dejara en aquella oportunidad y, por otra, adoptar una resolución de alcance general por la cual se establece que “las constancias a incluirse en las Actas de Directorio deberán referirse estrictamente a los asuntos tratados en la respectiva sesión” y que “las actas no son el ámbito ni el mecanismo idóneo para dar respuesta a notas de prensa o manifestaciones vertidas en medios de comunicación”.

Expreso mi absoluto rechazo a ambas decisiones, de las que discrepo en su integridad, por los siguientes fundamentos:

El derecho que se ha desconocido

La decisión adoptada no constituye una cuestión de orden interno ni una mera reglamentación del formato de las Actas. Constituye la supresión, por vía de mayoría, del único instrumento a través del cual un integrante minoritario de un órgano colegiado documenta su discrepancia: la constancia en Acta.

El Acta no es un instrumento de propiedad de la mayoría

Es el registro fidedigno de lo ocurrido en la sesión, y su fidelidad no es una concesión que la mayoría otorgue, sino una garantía que el ordenamiento impone. De ahí que el artículo 10 de la ley N.º 19.340, invocado en el Visto y en el Atento de la Resolución, no ampare lo que se pretende fundar en él.

Esa norma ordena el registro de las deliberaciones y resoluciones del Directorio; no confiere a la mayoría potestad alguna para depurar de ese registro las expresiones de la minoría que aquélla juzgue inconvenientes o no pertinentes. La norma invocada no habilita la restricción. Del mismo modo esa norma no restringe la posibilidad de hacer constar la discordia en las resoluciones como también se le imputó en su momento.

Tan es así que la Suprema Corte de Justicia ha señalado, en Sentencia N.º 300/2015, la necesidad de que las posiciones discordantes sostenidas en el seno de un órgano colegiado consten en los actos formales del cuerpo. Si la Corte ha exigido que la discordia figure en la resolución misma, mal puede sostenerse que la mayoría pueda expurgarla del Acta, que es el registro generalmente previo y necesario de aquélla.

El derecho a expresarse y a que esa expresión quede registrada no es, además, una prerrogativa que este Director invoque en interés propio. Es un deber funcional. Un Director que advierte una irregularidad y no la documenta incumple su cometido. Al impedirle documentarla, la mayoría no limita un derecho individual y obstaculiza el cumplimiento de un deber público. Y lo hace, precisamente, en el organismo cuya misión legal consiste en velar por la transparencia y la ética en la función pública. La contradicción entre el cometido del organismo y el criterio que **hoy** se adopta es tan evidente que no requiere ser subrayada.

La Acumulación de las exclusiones

La resolución adoptada no puede apreciarse como un episodio aislado ni juzgarse por sí sola. Constituye el último eslabón (el más reciente) de una

secuencia, y es esa secuencia —y no cada acto tomado por separado— la que revela su verdadero sentido.

En un primer momento, la mayoría resolvió que las constancias y los votos discordes de este Director no se incorporaran a las resoluciones del Directorio, disponiendo que quedaran relegados al registro interno de las Actas. Aquella decisión, ya de por sí objetable —y objetada en su oportunidad—, se defendió entonces sobre la premisa de que el Acta era el ámbito donde la discrepancia quedaba documentada. Se sostuvo, en sustancia, que la discordia no desaparecía, sino que cambiaba de continente. A esa exclusión se sumó otra, del mismo sentido y hasta hoy no reparada. En varias constancias de discordia solicité que ellas se incorporaran al expediente del asunto considerado y resuelto. El objeto de esa solicitud era, precisamente, suplir la circunstancia de que el fundamento de la discordia no se integra a la resolución respectiva: si la discordia no acompaña al “Acto”, que al menos conste en las actuaciones en que el asunto se tramitó. Tampoco eso ha sido concedido. De modo que el fundamento de la discordia quedó fuera de la resolución, fuera del expediente y, ahora, fuera del Acta —y peor aún, su registro, sometido al examen de la mayoría—.

Hoy la mayoría restringe también ese continente. Se resuelve que tampoco el Acta admite algunas constancias. De este modo, el argumento que ayer sirvió para expulsar la discordia de la resolución —«para eso está el Acta»— se abandona. Primero se remitió la voz de la minoría al Acta; ahora se la excluye del Acta. El razonamiento se agota en su resultado; en

cada oportunidad, el registro idóneo es aquel en el que la discrepancia no figura.

Esta progresión tiene consecuencias jurídicas que exceden la crítica formal. En primer término, muestra que no existe un criterio institucional consistente sobre la naturaleza del Acta ni sobre la del expediente, sino una sucesión de fundamentos que varían mientras el resultado permanece. Ello priva de motivación real a los actos sucesivos, porque una razón que se abandona apenas comienza a producir efectos no es la razón que decidió. En segundo término, y sobre este punto quiero ser especialmente preciso, corresponde observar que el elemento teleológico del acto administrativo —esto es, la correspondencia entre la finalidad para la cual la potestad fue conferida y aquella a la que efectivamente se la aplica— constituye un requisito de validez que el ordenamiento impone y que la Administración debe hallarse en condiciones de acreditar. La potestad de reglamentar el registro de las deliberaciones fue conferida para asegurar la fidelidad del Acta. Una serie de decisiones que, apoyadas en fundamentos sucesivamente incompatibles entre sí, converge de modo invariable en que la discrepancia no quede registrada en ningún ámbito, exhibe una divergencia objetiva entre aquella finalidad y el resultado obtenido. Esa divergencia es la que la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo examinan bajo el título de la desviación de poder, que es un vicio del acto.

Corresponde, por último, advertir el punto al que esta progresión conduce, y es que no resta ningún ámbito en el cual un Director en minoría pueda

dejar asentada su discrepancia. El derecho no ha sido reglamentado; ha sido consumido por etapas.

Inconsistencia de criterios

En dos ocasiones el Vicepresidente del organismo —como es su derecho— ha dejado constancias en el Acta sobre noticias relativas al organismo publicadas en medios de prensa. Así ocurrió en la sesión 8/2026 (Acta N.º 1122), **en la que estábamos presentes los tres miembros del Directorio**, y en la sesión 9/2026 (Acta N.º 1123), en la que participamos el Vicepresidente y este Director.

Aquellas constancias se incorporaron a las Actas respectivas sin que nadie objetara su pertinencia, sin que se invocara la naturaleza de las Actas y sin que se estimara necesario dictar regla alguna. Existe, pues, una práctica del organismo —reciente, reiterada y formada con intervención de la propia mayoría— conforme a la cual las manifestaciones publicadas en la prensa sobre asuntos del organismo constituyen materia hábil de constancia en Acta. Esa práctica es, además, un antecedente administrativo, y de ella no puede la Administración apartarse sin expresar por qué.

Por tanto, lo que ha ocurrido nuevamente es que una práctica consolidada vuelve a ser dejada de lado, esta vez para restringir al Director de la minoría. Y ello priva de todo sustento al Considerando 1: si el Acta solo admitiera los asuntos incluidos en el orden del día, las constancias asentadas en las Actas N.º 1122 y 1123 no habrían podido incorporarse. La regla que **hoy** se invoca no describe la práctica del cuerpo, la contradice. Y una regla que se enuncia en términos generales, pero se estrena sobre un solo destinatario no se

distingue, en sus efectos, de una decisión adoptada respecto de ese destinatario.

Análisis de los fundamentos de la Resolución

Sobre el Considerando 1 (el Acta como registro de «los temas específicamente incluidos en el orden del día»).

La premisa es incorrecta. El Acta no registra el orden del día, registra la sesión. Su objeto no son los temas que se previeron, sino lo que efectivamente ocurrió. Si el Acta hubiera de limitarse a los asuntos previamente agendados, quedarían fuera de todo registro los planteos previos, los asuntos entrados sobre tablas y las manifestaciones formuladas en el curso de la deliberación, que integran de modo ordinario la práctica de todo órgano colegiado —incluida la de este Directorio, según acredita su propio historial de Actas—. Un registro que excluye parte de lo ocurrido deja, por definición, de ser fidedigno. La resolución invoca la fidelidad del Acta para fundar, exactamente, aquello que la destruye.

Sobre el Considerando 2 (la «naturaleza jurídica y administrativa» de las constancias).

El considerando afirma que, «por su naturaleza jurídica y administrativa», las constancias deben referirse «pura y exclusivamente» a los asuntos materia de deliberación. No se cita norma alguna que establezca tal limitación, ni doctrina, ni jurisprudencia, ni antecedente administrativo del propio organismo. Se invoca una «naturaleza» y de ella se extrae, sin mediación argumentativa, una prohibición. Es una petición de principio, se da por demostrado aquello que precisamente debía demostrarse. En

4095

materia de restricciones a derechos —y más aún cuando la restricción recae sobre el ejercicio de una función de contralor— no basta con postular una naturaleza, hay que exhibir la norma. La resolución no la exhibe porque no existe.

Sobre el Considerando 3 (el Acta no sería el medio para «responder notas de prensa»).

El considerando descansa sobre una descripción errónea del acto que pretende regular. La constancia de [9 de julio](#) no fue una respuesta dirigida a un medio de comunicación. Su objeto fueron los criterios de conducción institucional exteriorizados por quien ejerce la Presidencia del organismo respecto de materias que son, sin discusión posible, competencia del Directorio: la situación de la Asesoría Letrada y el retiro de sus cometidos; la valoración del ejercicio de la vía recursiva por los funcionarios; la orientación de las decisiones adoptadas por la mayoría; y la imputación de mala fe a un integrante del cuerpo por el sentido de su voto. Que esos criterios se hayan exteriorizado a través de una entrevista no puede fundamentar su “inexpugnabilidad” en una sesión. Una manifestación pública de la Presidencia sobre asuntos del organismo es un antecedente institucional, y su valoración pertenece al Directorio. Calificarla de «nota de prensa» para excluirla del Acta es sustituir el análisis del objeto por la etiqueta del soporte.

Corresponde añadir una consideración que la mayoría no puede eludir. Si el ámbito institucional no es el idóneo para tratar estas materias, entonces menos idóneo aún era el medio de prensa en que fueron originariamente

vertidas. El criterio que hoy se adopta produce un resultado singular: la Presidenta puede formular públicamente, ante la prensa, juicios sobre la conducta de un Director y sobre la marcha del organismo, pero el Director aludido no puede responder ni siquiera en el registro interno del cuerpo.

Sobre el Considerando 4 (el uso del Acta «desnaturaliza» su función y compromete el «rigor administrativo»)

La afirmación se sostiene por sí sola solo si se acepta la premisa de los considerandos anteriores, que ya se ha demostrado infundada. Cabe, además, invertir el enunciado: lo que desnaturaliza el Acta no es que registre lo que un Director expresó, sino que la mayoría decida qué parte de lo expresado merece ser registrada. Un Acta depurada por votación no es un Acta rigurosa, es un Acta editada. Y el rigor administrativo, que la resolución invoca, no se satisface omitiendo del registro las consideraciones incómodas, sino asentándolas con exactitud y refutándolas, si se estima que corresponde, con razones.

Sobre el numeral 3.º de la parte dispositiva (la remisión a «los mecanismos de difusión que correspondan»)

La resolución no se limita a excluir la constancia del Acta. Además, dispone que toda aclaración pública se canalice “por los mecanismos de difusión institucionales”. Es decir, no solo se rechaza el registro de una manifestación formulada por un Director en el ámbito del órgano, sino que además se pretende indicar cuál sería el cauce comunicacional que este debería emplear. Se trata de una extralimitación manifiesta, ajena al objeto propio de la resolución adoptada.

Sobre la técnica del acto

Se ha creado una regla general para resolver un caso singular. La resolución se adopta en la misma sesión y en el mismo acto en que se rechaza la inclusión de una constancia concreta. Se ha construido, entonces, una regla de alcance general con el propósito manifiesto de resolver un caso ya ocurrido, y se la ha aplicado a él. Ello compromete, al mismo tiempo, el principio de igualdad y la prohibición de retroactividad de las normas restrictivas. Compromete, asimismo, el elemento teleológico del acto: la potestad de reglamentar el registro de las deliberaciones fue conferida para asegurar la fidelidad del Acta, no para depurarla, y una regla que nace aplicándose al caso que la motivó no exhibe esa correspondencia.

El criterio sostenido por quien hoy ejerce la Presidencia del organismo

Existe un antecedente que, por su origen, releva a este Director de tener que demostrar aquello que sostiene. El 15 de noviembre de 2022, quien hoy ejerce la Presidencia de la Junta —entonces Directora en minoría del mismo organismo— concedió una extensa entrevista al programa radial En Perspectiva, dedicada íntegramente al funcionamiento interno de la Junta, a sus dificultades de gestión, a sus discrepancias con la mayoría del Directorio de entonces y a la conducta de quien presidía el cuerpo. No invoco aquí esa entrevista como reproche personal. La invoco porque en ella se encuentran formulados, con notable precisión, los criterios que hoy la mayoría desconoce; y porque los antecedentes del propio organismo, y la conducta anterior de quienes lo integran, constituyen

elementos legítimos y relevantes para apreciar la motivación de un acto administrativo.

Refiriéndose a un dictamen elevado a la Fiscalía, la entonces Directora expresó que había fundado su voto disorde y que lo había documentado, «como suelo hacerlo siempre, cada vez que me opongo a alguna decisión que se toma: dejar los fundamentos documentados». Y agregó, con evidente reproche, que «las diferencias fueron tales que cuando se remitió el informe a la Fiscalía no se permitió que mi informe fuera junto con el informe en mayoría; lo tuve que llevar yo». Para sostener la improcedencia de aquella exclusión, invocó dos analogías: la de las sentencias de los tribunales colegiados, señalando que cuando se notifica un fallo aprobado por mayoría «siempre se acompaña en el texto el informe en discordia del ministro que votó en contra y sus fundamentos»; y la del Tribunal de Cuentas, que al evacuar la consulta del fiscal «incorporó también los fundamentos de los ministros discordes».

El razonamiento es exacto y lo comparto íntegramente. Es, además, el mismo que la Suprema Corte de Justicia recogería en Sentencia N.º 300/2015 y el mismo que este Director ha sostenido cuando la mayoría resolvió que sus constancias no se incorporaran a las resoluciones. La dificultad no reside en el argumento; reside en que quien lo formuló con tanta claridad cuando integraba la minoría lo ha abandonado desde que integra la mayoría. Si en 2022 constituía un agravio institucional que la discordia no acompañara el acto y hubiera de ser llevada personalmente

por su autor, no se advierte en virtud de qué principio ha dejado de serlo en 2026.

La constancia de 9 de julio de 2026

No reproduzco aquí el texto de la constancia y me limito a dejar asentado que aquella constancia versó, sin excepción, sobre cuatro materias, todas de competencia del Directorio: el alcance de la función de contralor de un integrante del cuerpo; la orientación de gestión que la mayoría imprime al organismo; la situación de la Asesoría Letrada; y la imputación de mala fe a este Director por el sentido de su voto.

Corresponde sí detenerse en la imputación de mala fe. La mala fe no constituye una discrepancia jurídica sino un juicio sobre la conducta de una persona y, precisamente por ello, exige un sustento objetivo suficiente. El único episodio invocado para sostenerla conduce, sin embargo, a la conclusión contraria. La propia Presidencia fundó la decisión adoptada por el Directorio en el asunto respectivo en la aplicación del artículo 112 de la Constitución de la República. Si ese fundamento constitucional justificaba que el cuerpo resolviera como lo hizo, entonces **mi** voto no obedeció a consideración partidaria alguna, sino a la misma razón jurídica que la Presidencia invocó públicamente. El ejemplo elegido para sustentar la imputación termina demostrando lo contrario de lo que se pretende.

Conclusiones

Discrepo íntegramente con la resolución adoptada, cuyos considerandos carecen de sustento normativo, invocan una norma —el artículo 10 de la ley N.º 19.340— que dispone exactamente lo contrario de lo que se le hace

decir, y descansan sobre una calificación errónea del acto que pretenden regular, según quedó acreditado ut supra.

La decisión de rechazar la inclusión de la constancia de 9 de julio de 2026 y la regla general adoptada en su consecuencia importan una restricción sin fundamento del derecho y del deber de un Director de expresar y documentar sus discrepancias, y afectan la integridad del Acta como registro fidedigno de lo ocurrido en las sesiones.

La decisión no constituye un episodio aislado, sino la culminación de una progresión: primero se dispuso que el fundamento de mis discordias no se integrara a las resoluciones del Directorio; luego se denegó su incorporación al expediente del asunto considerado y resuelto; hoy se lo excluye también del Acta. La convergencia de decisiones sucesivas, fundadas en razones recíprocamente incompatibles, sobre un resultado invariable —que la discrepancia no quede registrada— exhibe una divergencia objetiva entre la finalidad para la cual la potestad fue conferida y el resultado obtenido. A ello se suma que los criterios hoy desconocidos son los mismos que quien ejerce la Presidencia sostuvo públicamente, con toda claridad, cuando integraba la minoría de este cuerpo, según se detalló. Por todo lo expresado, rechazo el criterio adoptado por la mayoría.

2.Asuntos repartidos por Asesoría Letrada

2.1- Expediente 2024-34-1-0000245 – Comisión de Asuntos Internos de la Junta Departamental de Paysandú solicita opinión técnica a la Jutep en relación a la Ley N°19.823 y demás normativas.

Se resuelve:

4101

*Rincón 528. piso 8
Teléfono 598-2 917 04 07*
www.jutep.gub.uy*

Oficiar a la Junta Departamental de Paysandú, haciendo entrega del presente informe a efectos de dar cumplimiento a la solicitud de opinión técnica recibida.

Cumplido, archívese.

3. Asuntos a conocimiento de los señores Directores

3.1- Expediente 2023-34-1-0000144 - Protocolo de actuación para la solicitud de declaraciones en carácter complementario.

Se resuelve:

Quedar a la espera del Manual de Procedimientos de Declaraciones Juradas que se tramita en expediente 2026-34-1-0000251, cuya elaboración está a cargo de dicha oficina.

Archivar las presentes actuaciones.

3.2- Expediente 2024-34-1-0000123 - Antecedentes para la declaración de omisos de funcionarios cesados que deben declaración por cese.

Se resuelve:

Oficiar a los organismos de previsión social, solicitando colaboración para la aplicación del artículo 99 de la Ley N°18.046.

Pase a sus efectos a la oficina de Registro y Gestión de Declaraciones Juradas.

3.3- Correo electrónico – MEMO de Administración y Finanzas

Se resuelve:

1)Expresar el reconocimiento a las funcionarias Laura Sánchez y Laura Rizzo por los excelentes resultados alcanzados en el Departamento de Administración y Finanzas, los cuales contribuyen directamente al cumplimiento de las metas generales de la JUTEP en materia de mejora de gestión humana y financiera.

2)Disponer que copia de la presente resolución sea incorporada a sus legajos personales.

3) Comuníquese.

3.4- Pase en comisión – Solicitud de pase en comisión de la funcionaria de JUTEP Gabriela Mendiguibel. (Expediente 2026-2-8-0000175)

Se resuelve:

1)Tomar conocimiento.

2)Notificar a la funcionaria Dra. Gabriela Mendiguibel de la Resolución de Secretaría de presidencia de la República SP/1428.

3)Comuníquese a Recursos Humanos a sus efectos.

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 15:25.

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

Firmado por:

Presidenta Dra. Ana María Ferraris

Vicepresidente Cr. Alfredo Asti

Vocal Dr. Luis Calabria