

Montevideo, 1º de agosto de 2018

INFORME DEL TRIBUNAL DE CONDUCTA POLÍTICA
AL PLENARIO NACIONAL DEL FRENTE AMPLIO

Asunto 2018/02

1) OBJETO DEL INFORME. Consiste en el dictamen del Tribunal sobre las eventuales responsabilidades del compañero Leonardo De León en relación con su empleo de las tarjetas corporativas de ALUR S.A. (en adelante: "ALUR") de que fue usuario mientras integró el Directorio de esa empresa.

2) ORIGEN DE LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL. El Tribunal asumió competencia de oficio respecto de este asunto por decisión que adoptó el 11 de abril de 2018 por unanimidad.

3) ACTUACIONES DEL TRIBUNAL. El Tribunal:

a) Presentó a la Presidencia de ALUR dos solicitudes de información al amparo de la Ley N° 18.381, y recibió la información y la documentación así pedidas.

b) Tomó conocimiento de actuaciones realizadas en otros ámbitos en relación con el asunto:

i) El informe de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) dado a publicidad el 6 de abril de 2018;

ii) La declaración prestada por el Cro. De León el 7 de marzo de 2018 en el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Penal Especializado en Crimen Organizado de 1º Turno (en adelante: "el Juzgado");

iii) El dictamen fiscal presentado en el Juzgado el 2 de mayo de 2018.

c) Dirigió al Cro. De León, el 11 de abril de 2018, la siguiente consulta por escrito:

"El Tribunal tiene conocimiento del dictamen emitido por la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP), y también de declaraciones públicas hechas por usted acerca de ese dictamen, en las que impugnó las conclusiones de la JUTEP sosteniendo que ese organismo no tuvo en cuenta debidamente pruebas que usted le había presentado. A este respecto el Tribunal le solicita que le exponga por escrito cuáles son los gastos que a su juicio la JUTEP debería haber tenido por justificados, y con qué fundamento lo afirma en cada caso."

Esta consulta fue reiterada el 11 de mayo dándosele plazo hasta el día 30 de ese mes, pero no tuvo respuesta.

d) Solicitó a la JUTEP, el 18 de junio de 2018, el Anexo G de su informe (una exposición presentada por el Cro. De León), documento que le fue facilitado.

e) Convocó al Cro. De León concertando la fecha con él para el 19 de julio de 2018. En esa ocasión el Cro. De León compareció e hizo entrega de diversos documentos, indicando que incluían lo solicitado en la consulta del 11 de abril, pero rehusó responder preguntas del Tribunal.

f) Tomó conocimiento de la documentación así recibida del Cro. De León (de la cual el Tribunal ya conocía la de los puntos i, iii, vii, viii y ix):

- i) La comunicación del Tribunal que le formuló la consulta de 11 de abril de 2018 (ya transcrita en este dictamen);
- ii) Un escrito del Cro. De León al Juzgado con objeciones al informe del Equipo Multidisciplinario designado por el Fiscal actuante ;
- iii) El acta de la declaración prestada por el Cro. De León en el Juzgado;
- iv) Un escrito del Cro. De León al Juzgado para exponer objeciones al informe de la JUTEP;
- v) Un dictamen jurídico del Dr. Santiago Pérez Irureta sobre aspectos penales y constitucionales;
- vi) Una providencia dictada en el expediente judicial;
- vii) El dictamen fiscal referente al Cro. De León, ya mencionado;
- viii) Un artículo del periódico “*El Observador*”;
- ix) Una entrevista periodística con el Fiscal actuante, Dr. Luis Pacheco.

g) Volvió a convocar al Cro. De León a efectos de recibir su declaración conforme al Reglamento del Tribunal; su respuesta fue que “*personalmente, consideramos que este tema está debidamente cerrado*”. El intercambio de mensajes figura en el **Anexo A.**

h) Tomó conocimiento de otras numerosas publicaciones referentes al asunto, tanto impresas como electrónicas.

4) RESEÑA DE ANTECEDENTES

a) **Difusión y denuncia de presuntas irregularidades.** En agosto de 2017 trascendieron versiones que atribuían irregularidades al empleo dado por el Cro. De León a sus tarjetas corporativas de ALUR mientras integró su Directorio, y ello fue denunciado formalmente a la Justicia en octubre siguiente.

b) **Naturaleza de ALUR.** ALUR es una sociedad anónima, regida por el derecho privado, cuyo capital pertenece en un 90,79% al ente autónomo ANCAP y en un 9,21% a la empresa estatal venezolana Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA).

c) **Vinculación del Cro. De León con ALUR.** El Cro. De León fue funcionario de ALUR desde noviembre de 2005 e integró su Directorio desde enero de 2011 hasta el 13 de febrero de 2015, haciéndolo en calidad de Presidente desde el 19 de diciembre de 2013.

d) **Normativa interna sobre el uso de las tarjetas corporativas.** Durante el tiempo en que el Cro. De León integró el Directorio, no rigió en ALUR ninguna norma escrita interna referente al uso de las tarjetas corporativas.

e) **Normativa interna sobre los gastos del personal en actividades cumplidas en el exterior.** En ALUR se aplicaba un régimen de pago de viáticos que no estuvo reglamentado hasta que en noviembre de 2013 fue objeto de un instructivo titulado "*Procedimiento para la compensación de gastos originados en misiones de servicio*" (en adelante: "el Instructivo"). El Instructivo rigió como práctica corriente en la empresa hasta después de la desvinculación del Cro. De León, según se indica en el informe de ALUR y también en las exposiciones del Cro. De León.

f) **Procedimientos de control establecidos en el Instructivo.** El Instructivo establecía que para las actividades en el exterior se entregarían viáticos destinados a cubrir únicamente los gastos de alimentación y alojamiento. La utilización del viático para esos gastos no obligaba a rendir cuentas (punto 2.1). Los gastos de otra naturaleza estarían "*sujetos a rendición de cuenta, la que deberá presentarse dentro de los 7 días corridos siguientes a la finalización de la comisión*" (punto 2.6).

g) **Aplicación práctica de los procedimientos de control.** En los hechos, según el Cro. De León, "*los estados de cuenta de las tarjetas respectivas hacían las veces de rendiciones de cuentas y eran los debidos comprobantes respaldatorios de los gastos realizados*". El Cro. De León ha sostenido este criterio afirmando reiteradas veces (como en los puntos 28, 31 y 32 de su escrito al Juzgado sobre el informe de la JUTEP) que "*el estado de cuenta es sin lugar a dudas en donde se comprueba el detalle de este tipo de gasto*".

5) CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

a) **Consecuencias de la naturaleza jurídica de ALUR en el plano ético.** ALUR funciona como una entidad privada, y el Cro. De León ha hecho hincapié en que la empresa no está sujeta a las normas jurídicas que rigen para la administración pública, como las del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), ni al control del Tribunal de Cuentas. Por la misma razón su personal no puede incurrir en aquellos "delitos contra la administración pública" previstos en el Código Penal que sólo pueden cometerse por funcionarios públicos. A este respecto el Tribunal considera que esa exención de restricciones, controles y sanciones no puede aminorar el deber ético de rigor en la preservación del patrimonio público. Si alguna consecuencia cabe establecer entre esa exención y el rigor de las obligaciones éticas, sólo puede llevar a que las obligaciones se consideren aún más solemnes.

b) Desvirtuación de los mecanismos de control. El criterio de que “*los estados de cuenta de las tarjetas respectivas hacían las veces de rendiciones de cuentas y eran los debidos comprobantes respaldatorios de los gastos realizados*” es inadmisibles en las dos afirmaciones que contiene, y desvirtuó el mecanismo establecido en el Instructivo. Respecto del descontrol resultante el Cro. De León fue a la vez responsable (por su condición de jerarca de la empresa) y beneficiario (como usuario de tarjetas).

i) **Omisión de rendir cuentas.** Los estados de cuenta bancarios no podían sustituir la rendición de cuentas que debía presentar el usuario porque no indican las circunstancias, los motivos, el concepto ni el detalle de cada gasto, información indispensable para comprobar su pertinencia.

ii) **Omisión de presentar comprobantes.** Tampoco es admisible la afirmación de que los estados de cuenta bancarios “*eran los debidos comprobantes respaldatorios de los gastos realizados*”. Esos estados de cuenta son informes presentados por la entidad emisora de la tarjeta para recabar la conformidad (normalmente tácita) de la empresa respecto de los débitos y créditos consignados en su cuenta. Para la contabilidad de la empresa esos informes no podían suplir los comprobantes de los gastos.

iii) **Falta de verificación de los estados de cuenta.** Al aceptarse los estados de cuenta bancarios como “*debidos comprobantes de los gastos*”, se omitía también la necesaria verificación de los propios estados de cuenta. El Tribunal ha observado, por ejemplo, que en los estados de cuenta aparecen 10 gastos en restaurantes uruguayos (reseñados en el **Anexo B**) en que no se registra la devolución de 9 puntos porcentuales del IVA que está prescrita por la Ley 17.934, a diferencia de otros 162 gastos similares en que esa devolución figura consignada. Esta anomalía, que al parecer no dio lugar a reclamación ni fue detectada, significaría un perjuicio económico para ALUR.

c) Responsabilidad genérica respecto de los gastos. Desde la implantación del Instructivo en 2013 todos los gastos realizados por el Cro. De León con tarjeta corporativa tienen que considerarse irregulares porque cuando correspondieron a gastos de alojamiento o alimentación estaban cubiertos por el viático, y en todos los demás casos debieron justificarse en una rendición de cuentas que no se cumplió. Esos gastos realizados en vigencia del Instructivo fueron, según los estados de cuenta, 219.

d) Efectos de la percepción del viático. Hasta noviembre de 2013, en ALUR se abonaron viáticos sin que existiera una reglamentación de su uso. En esas condiciones puede haber alguna duda sobre cuáles eran las erogaciones que quedaban cubiertas por el viático. Tales dudas, sin embargo, no pueden alcanzar a los gastos de subsistencia indefectibles. Como lo expresa la definición del Diccionario de la Real Academia Española, el viático se refiere a “*lo necesario para el*

sustento de quien hace un viaje". Los gastos de alojamiento y alimentación, que sin duda revisten ese carácter, tienen que considerarse forzosamente cubiertos por el viático; y el Instructivo, al estipularlo así, no hizo más que declarar el criterio obvio respecto de tales gastos. Por consiguiente, la percepción del viático obligaba en todos los casos a hacerse cargo de los gastos de alojamiento y alimentación. Cargarlos a una tarjeta corporativa era improcedente, lo mismo antes que después de la introducción del Instructivo, y aunque éste no hubiera existido.

e) **Situación de los gastos de representación.** El Cro. De León ha hecho insistente hincapié, en sus escritos al Juzgado, en que su régimen de remuneración no incluía ninguna partida destinada a cubrir gastos de representación, y en que muchos de sus gastos con tarjeta corporativa tenían ese carácter porque su función le imponía ese tipo de erogaciones. A este respecto el Tribunal observa que tales circunstancias podían dar legitimidad a ciertos gastos (que no estuvieran cubiertos por el viático), pero no podían eximir del deber de acreditar esa pertinencia. El deber de declararlos y documentarlos existió siempre por necesidades obvias de transparencia contable y de responsabilidad ante la empresa y sus accionistas; y tomó formas explícitas y específicas en el Instructivo al estipularse que correspondía una *"rendición de cuenta que deberá presentarse dentro de los 7 días corridos siguientes a la finalización de la comisión"*.

f) **Gastos de alojamiento en hoteles.** De la documentación existente, y en particular la aportada por el Cro. De León, resultan las siguientes situaciones irregulares:

- i) En 18 casos (reseñados en el **Anexo C**) se registran gastos por alojamiento pagados con tarjeta corporativa, que figuran en el respectivo estado de cuenta, cuando también hubo entrega de viático. Esos gastos fueron objeto de observación en el informe de la JUTEP, y el Cro. De León, en su escrito al Juzgado en que comenta y controvierte ese informe, alude a actividades cumplidas o sus circunstancias pero no cuestiona los datos ni menciona haber reintegrado el importe.
- ii) Respecto de un pago a hoteles de Madrid y Barcelona en febrero de 2014, el Cro. De León ha afirmado que reintegró su importe a ALUR porque había recibido viático. En su escrito al Juzgado referente al informe de la JUTEP (pág. 12, punto 23) afirma: *"Se adjunta copia del **recibo** por el reintegro del equivalente a Euros 630, que correspondería al costo de estos hoteles, ya que como se verá se habían recibido viáticos para toda la actividad"*. Pero el documento que se adjuntó no es un recibo, sino un formulario sin firma, sello ni autenticación alguna, emitido por el propio asistente del Cro. De León, Sr. Olave (**Anexo D**).

En la primera de estas dos situaciones se trata de gastos indebidamente realizados con la tarjeta corporativa por conceptos que estaban cubiertos por el viático. En la segunda situación se declara un reintegro que, si efectivamente se cumplió, no aparece acreditado como se afirma, y

solamente lo respalda un documento que el Cro. De León caracterizó como “recibo” sin que pudiera serlo.

g) **Gastos en restaurantes.** El Cro. De León ha afirmado que estos gastos correspondieron a encuentros de trabajo o atenciones sociales. La falta de rendiciones de cuentas y de presentación de las facturas (que podrían indicar por lo menos el número de comensales), junto con el hecho de no haber podido dialogar a este respecto con el Cro. De León, impiden al Tribunal dilucidar hasta qué punto es aplicable la explicación a estos gastos, cuyo número dentro y fuera del país es de 267. Examinada toda la documentación de que ha dispuesto el Tribunal, son 17 los casos en que el Cro. De León dio alguna precisión mencionando la presencia de otros participantes u otras circunstancias que podrían explicar el pago con tarjeta corporativa.

h) **Gastos efectuados durante licencias.** Según se expone en el **Anexo E**, el Cro. De León efectuó durante sus períodos de licencia gastos en restaurantes y estaciones de servicio, pagados con sus tarjetas corporativas de ALUR.

i) **El pago mediante tarjeta corporativa de gastos improcedentes o cubiertos por el viático.** El pago mediante una tarjeta corporativa de gastos que no correspondían o que estaban cubiertos por el viático constituye una infracción que en el caso de ALUR, dada la composición de su capital, supone una defraudación en perjuicio no sólo de la empresa, sino también del patrimonio público.

j) **Negativa del Cro. De León a responder a las preguntas del Tribunal.** En su comparecencia al ser convocado por el Tribunal el 19 de julio de 2018 el Cro. De León se negó a responder preguntas en esa oportunidad, pero manifestó varias veces su disposición a hacerlo más tarde. Para despejar dudas el Presidente le hizo la siguiente pregunta: “*Vamos a recibir eso que tú nos dejas. ¿Tú estás dispuesto, entonces, si tenemos preguntas luego de leer esto, a venir nuevamente, si así lo decidimos, a responder las preguntas del caso?*” La respuesta del Cro. De León fue: “*Sí, estaríamos dispuestos*”. Contradiciendo estas manifestaciones en los términos que se transcriben en el **Anexo A**, el Cro. De León rehusó comparecer. Esta actitud obliga al Tribunal a apreciar los hechos sin la información que podría haberse extraído de ese diálogo. El Tribunal considera reprobable esta actitud del Cro. De León, y además se siente obligado a señalar ciertos aspectos de sus manifestaciones. El Cro. De León desconoce la función estatutaria del Tribunal al decir que “*este caso está debidamente cerrado*” porque “*no existe ningún ámbito o institución que para laudarse este tipo de situaciones esté por encima de [la Justicia]*”. Es obvio que las eventuales responsabilidades éticas y políticas que el Tribunal está llamado a apreciar son independientes de cualquier pronunciamiento de un Juzgado que solamente considera las infracciones jurídicas de naturaleza criminal. La idea de que la clausura de las actuaciones judiciales exonera al Cro. De León de cualquier clase de responsabilidad, como él ha sostenido, es a tal punto infundada que el propio dictamen fiscal que pidió esa clausura contiene contundentes juicios de reprobación. Estableció, entre otras observaciones críticas, que “***los ejemplos demuestran un uso claramente indebido de la tarjeta***” (párr. 11) y que De León “***ha incurrido en conductas contrarias al principio de probidad en la***

función pública y en ***“una despreocupada administración de dineros que en un 90,79% se trataba de dineros públicos”*** (párr. 12).

6) CONCLUSIÓN DEL TRIBUNAL. A juicio del Tribunal, los hechos examinados comprometen seriamente la responsabilidad ética y política del Cro. De León porque en ellos se configuran múltiples actos indebidos en perjuicio de su empresa y del interés y patrimonio públicos.

7) MEDIDAS APLICABLES. Dado que, en virtud de la resolución del Plenario Nacional de 3 de marzo de 1996, el Tribunal no puede proponer medidas concretas, el Tribunal da cuenta al Plenario Nacional de lo expuesto en el presente dictamen.

8) APROBACIÓN DE ESTE DICTAMEN. El Tribunal de Conducta Política aprobó este dictamen por unanimidad el 1º de agosto de 2018 de 2018.

Ennio Martínez Pasquet

Presidente del Tribunal de Conducta Política

ANEXO A

Intercambio de mensajes de correo electrónico de los días 23 y 24 de julio de 2018 sobre la convocatoria del Cro. De León al Tribunal

1) De la Secretaria del Tribunal al Cro. De León (23/7/2018):

Cro. Sen. Leonardo De León:

El Tribunal de Conducta Política, estudiados los materiales que Ud. entregara el pasado jueves 19, le solicita poder contar con su presencia en su reunión del próximo miércoles 25 a la hora 14 y 30, en la Sede Central del FA.

En caso de no poder asistir, agradecemos comunicarse con Secretaría, a los efectos de coordinar nuevo día y horario, dentro de la corriente semana.

Fraternalmente,

Elena
Secretaría del
Tribunal de Conducta Política

2) Del Cro. De León al Presidente del Tribunal (24/7/2018):

Tal como Uds. lo afirman en este correo recibido en la tarde de ayer, 23 de julio a las 17:45 hs, el pasado jueves 19 de julio, tal como lo solicitaron presenté documentación personalmente en la reunión a la que fui convocado. La misma está integrada por:

- 1) la citación realizada por el TCP el día 11/4/2018.
- 2) el acta con la versión taquigráfica de mi comparecencia en la sede judicial del día 7/3/2018.
- 3) el primer escrito presentado por mi a la sede previo a mi comparecencia.
- 4) el segundo escrito presentado por mi a la sede posterior a mi comparecencia
- 5) el archivo de la causa, realizada por la Dra. Beatriz Larrieu
- 6) el dictamen del Fiscal Dr. Luis Pacheco.
- 7) notas de prensa.

En el correo, del día de ayer, se me convoca nuevamente para el miércoles 25/7.

Por este intermedio, les quiero señalar que, brindamos toda la información que tenemos disponible para aportar, en relación al tema analizado por este tribunal. A su vez, personalmente, consideramos que este tema está debidamente cerrado, ya que como mencioné en dicha reunión, desde el primer momento y sin ampararme en los fueros, nos pusimos a disposición de la Justicia, por las garantías que la misma les da a todos los ciudadanos de este país y porque sentimos que no existe ningún ámbito o institución que para laudar este tipo de situaciones, esté por encima de la misma.

Lo saluda,

Leonardo de León

ANEXO B

Gastos en restaurantes uruguayos por los que no figura devolución del IVA

FECHA	ESTABLECIMIENTO	IMPORTE
30/05/2011	Francis	7.408,00
07/07/2011	Rara avis	7.327,00
17/10/2011	Patria	379,50
25/10/2011	Dueto	4.119,00
08/12/2011	Palenque	6.810,00
06/03/2013	Palenque	2.080,00
11/06/2013	El Viejo y el Mar	2.195,00
09/09/2013	Yacht Club	1.617,00
04/10/2013	América	6.879,00
13/02/2014	El Peregrino	1.645,00
	SUMA	40.459,50

La devolución de 9 puntos porcentuales del IVA respecto de estos gastos no figura en los estados de cuenta junto con el débito respectivo, y tampoco figura como hecha con retraso en los estados de cuenta de períodos posteriores.

ANEXO C

Pagos hechos por el Cro. De León con tarjeta corporativa por alojamiento en hoteles en casos en que percibió viático

El listado que sigue comprende únicamente casos en que se cumplen todas las condiciones siguientes:

- a) La entrega de viático se encuentra documentada;
- b) El pago con tarjeta corporativa figura en el respectivo estado de cuenta;
- c) El hecho fue objeto de observación en el informe de la JUTEP;
- d) El Cro. De León, en su escrito al Juzgado en que controvierte ese informe de la JUTEP, no cuestionó los datos ni mencionó haber reintegrado el importe.

	Fecha¹	Lugar	Hotel	Importe (dólares)
1	10/2011	Buenos Aires	NH City	195,07
2	11/2011	Madrid	NH Alcalá	179,35
3	2/2012	Pirassununga (San Pablo)	Pirassu Othon Suites	224,50
4	5/2012	Puerto Rico	S. Miguel Plaza	249,00
5	5/2012	Cuba	Copacabana	52,76
6	5/2012	Madrid	Victoria 4	388,16
7	10/2012	Venezuela	Luxury	794,93
8	11/2012	Bilbao	Aranzazu Hotel Carlton	99,47
9	2/2013	Cuba	Nacional	773,10
10	4/2013	Buenos Aires	Columbia Palace ²	102,73
11	4/2013	Argentina	No identificado ("Hoteles.com LATAM")	109,18
12	4/2013	Argentina	Los Silos	173,54
13	5/2013	España	NH Alcalá	145,32
14	7/2013	Buenos Aires	Carsson	157,74
15	7/2013	Jujuy	Altos de la Viña	127,95
16	10/2013	Panamá	Terranova	84,51
17	1/2014	Buenos Aires	NH 9 de Julio	144,40
18	8/2014	Buenos Aires	Carsson	114,48
SUMA				4.116,19

¹ Corresponde a la estadía; el pago puede estar registrado en fecha diferente.

² Figura en el estado de cuenta como pagado en pesos uruguayos (1.949,91). Se incluye aquí convertido al tipo de cambio de esa fecha (18,98 pesos por dólar).

ANEXO D

**Documento presentado por el Cro. De León en el Juzgado como
recibo de su reintegro de 630 euros gastados el 17/2/2014**

Nº de Informe



INFORME DE GASTOS

Empleado: **Leonardo de León | Darío Rodríguez** Nº de empleado: **718830** Superior: **Superior**

Nombre: **Leonardo de León** Nº Seg. Social: **718830** Departamento: **Superior**

Periodo de pago: Desde: **[Redacted]** Hasta: **[Redacted]**

Fecha	Cuenta	Descripción	Alojamiento	Transporte	Combustible	Comidas	Teléfono	Ocio	Otros
01/03/2014		Hotel Madrid y Barcelona	630,00 \$						
Subtotal									[Redacted]
Restar adelantos									[Redacted]
TOTAL									[Redacted]

Reembolso Se requiere pago

Notas: **Se reintegra gastos de hotel ya que fueron debitados de la tarjeta (Euros)**

Aprobado por: **Cristian Olave**

ANEXO E

Gastos efectuados por el Cro. De León en fechas en que se encontraba en goce de licencia

Fechas de licencia informadas por ALUR

Licencia Generada	Fecha	Días Tomados	Saldo
21 días	01/01/2012		21
	02/01/2012	20	1
	20/02/2012	1	0
22 días	01/01/2013		22
	02/01/2013	14	8
	11/02/2013	2	6
	08/07/2013	6	0
22 días	01/01/2014		22
	30/12/2013	13	9
	17/06/2014	4	5
	21/10/2014	5	0

Gastos efectuados durante licencias según los estados de cuenta

FECHA	ESTABLECIMIENTO	IMPORTE
3/1/2012	ANCAP Las Toscas	1.350
3/1/2012	Rest Nuevo García	2.878
11/1/2012	Rest Malandrino	3.660
16/1/2012	ANCAP ITINOL S.A.	1.900
18/1/2012	ANCAP ITINOL S.A.	1.830
8/1/2014	ANCAP P. del Este	2.160