



Montevideo, 24 de julio de 2017

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

- 1) **OBJETO DEL INFORME.** Consiste en las actuaciones y conclusiones del Tribunal sobre las eventuales responsabilidades del compañero Raúl Sendic en relación con su empleo de las "tarjetas corporativas de Directorio" de ANCAP de que fue titular mientras ocupó cargos en esa institución, entre los años 2005 y 2013.
- 2) **ORIGEN DE LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL.** El Tribunal asumió competencia de oficio respecto de este asunto por decisión que adoptó el 14 de junio de 2017 por unanimidad.
- 3) **ACTUACIONES DEL TRIBUNAL.** El Tribunal:
  - a) Aceptó la excusación de intervenir en este asunto solicitada por la Cra. María Elena Martínez Salgueiro en razón de su vínculo administrativo con el Cro. Sendic por la función que ella desempeña en la Comisión Administrativa del Poder Legislativo. Se dieron a la excusación los efectos previstos en el artículo 19 del Reglamento del Tribunal.
  - b) Tomó conocimiento de numerosas publicaciones referentes al asunto, tanto impresas como electrónicas.
  - c) Presentó a la Presidencia de ANCAP una solicitud de información al amparo de la Ley. N° 18.381, y recibió la información y la documentación así pedidas.
  - d) Convocó al Cro. Sendic y lo recibió el 28 de junio de 2017.
- 4) **RESEÑA DE ANTECEDENTES**
  - a) **Cargos desempeñados por el Cro. Sendic en ANCAP.** El Cro. Sendic integró el Directorio de ANCAP, primero como Vicepresidente y después como Presidente, desde marzo de 2005 hasta agosto de 2009 y de marzo de 2010 a octubre de 2013.
  - b) **Régimen de las tarjetas.** Los integrantes del Directorio de ANCAP son titulares de tarjetas de crédito, otorgadas por la empresa con cargo a cuentas de ella en el Banco de la República, desde mucho antes de 2005. El Directorio reglamentó el tema, durante la presidencia del Cro. Sendic y a su propuesta, por resolución N° 322/3/2011, de 24 de marzo de 2011, mediante un texto titulado "*Procedimiento para el uso y administración de tarjetas corporativas de Directorio*" (al que se hará referencia como "la reglamentación").

c) **Difusión pública de denuncias.** A partir del 8 de junio de 2017 se divulgaron múltiples gastos efectuados por Directores de ANCAP, en especial el Cro. Sendic, en Uruguay y en el extranjero, con cargo a su "tarjeta corporativa".

d) **Desmentido público por el Cro. Sendic.** El mismo día 8 de junio el Cro. Sendic hizo declaraciones en el Palacio Legislativo ante periodistas convocados al efecto, en las que desmintió la existencia de cualquier irregularidad y denunció una campaña destinada a su desprestigio.

e) **Intervención judicial.** Los hechos divulgados fueron incluidos, por petición del Ministerio Público, en una investigación presumarial de la Justicia.

**5) CARACTERÍSTICAS DE LA REGLAMENTACIÓN.** La reglamentación aprobada en marzo de 2011 se aplicaba a las "tarjetas corporativas de Directorio".

a) **Carácter exclusivo.** Se trata de tarjetas con un régimen especial, distinto del aplicable a las demás otorgadas por ANCAP (art. 1).

b) **Controles.** Cada Director estaba obligado a efectuar mensualmente una rendición de cuentas (art. 1) presentando sus comprobantes de pago, que se conservarían durante veinte años (art. 4.6). Se estipulaba después la intervención de tres dependencias (Relaciones Institucionales y Comunidad, el Contador Delegado del Tribunal de Cuentas, y Servicios Financieros). Cada una de ellas cumplía una función específica y delimitada. La primera verificaba que los gastos no estuvieran duplicados (art. 4.7); el Contador Delegado del Tribunal de Cuentas intervenía el gasto mensual total de cada tarjeta (art. 4.9); y Servicios Financieros cotejaba los estados de cuentas de las tarjetas con los estados bancarios para verificar su concordancia (art. 4.10). Por consiguiente, ninguna de estas actuaciones controlaba la naturaleza y pertinencia de los gastos.

**6) INCUMPLIMIENTO EN LA PRÁCTICA.** Según explicó al Tribunal el Cro. Sendic, las disposiciones de la reglamentación que obligaban a rendir cuentas y entregar los comprobantes de los gastos no tuvieron aplicación real nunca durante su actuación en ANCAP. Esas disposiciones no se cumplieron por el Cro. Sendic ni tampoco, según afirmó, por los demás integrantes del Directorio.

**7) VERACIDAD DE LA INFORMACIÓN DIVULGADA SOBRE LOS GASTOS.** La veracidad de los gastos divulgados ha sido confirmada por el Cro. Sendic. Declaró ante el Tribunal que los gastos que efectuó "*son los que se hicieron públicos y que expusieron la situación*".

**8) PARTICULARIDADES DE LOS GASTOS DIVULGADOS.** La información divulgada revela gastos que, por su naturaleza, generaron extrañeza o desaprobación. El propio Cro. Sendic ha declarado públicamente, y también ante el Tribunal, que esa reacción le parece comprensible. En el listado de sus gastos llaman la atención las numerosas tiendas de ropa y calzado deportivos, comercios de aparatos electrónicos, tiendas libres de impuestos, tiendas de *souvenirs*, etc. Se añaden las circunstancias en que se efectuaron muchos de los gastos en el exterior (después de terminada la actividad oficial, o en escalas de los vuelos, o en el *free shop* del Aeropuerto de Carrasco al llegar de regreso).

**9) EXPLICACIONES DEL Cro. SENDIC.** En su exposición inicial al comparecer ante el Tribunal, el Cro. Sendic desarrolló en particular los siguientes puntos:

a) **Contexto.** ANCAP es una empresa con peculiaridades únicas en Uruguay, de una dimensión que no tiene parangón en el país y cuya conducción impone responsabilidades enormes. Por otro lado, el petróleo es un producto en

torno del cual se mueven a nivel mundial intereses cuantiosos y poderes gigantescos. Todo ello hace que los encuentros internacionales, tanto gubernamentales como empresariales, se desarrollen en condiciones que no admiten comparación.

**b) Situación anterior.** El Directorio que se instaló en 2005 recibió la empresa con enormes desprolijidades de gestión y, al mismo tiempo, un total descontrol de los gastos discrecionales de los miembros del Directorio.

**c) Mantenimiento de las tarjetas.** Las tarjetas de los Directores se mantuvieron porque son necesarias en países en que los precios son extremadamente elevados. Pero en vista de que no existía ninguna reglamentación, y de que era necesario establecerla, en 2011 el Cro. Sendic propuso la que entonces se aprobó.

**d) Regularidad del empleo de la tarjeta.** Según el Cro. Sendic, todos los gastos que realizó en sus nueve años en ANCAP estuvieron relacionados estrictamente con su investidura y su responsabilidad.

**e) Cuantía de los gastos cuestionados.** El monto de los gastos que se cuestionan es muy moderado y contrasta con el valor cuantioso de las operaciones en que debe intervenir el Presidente de ANCAP, de millones de dólares por día. Esto hace absurda la idea de que hubiera podido recurrir a operaciones como las cuestionadas para obtener un enriquecimiento indebido. A ello se añade que su modo de vida y sus hábitos no se alteraron durante su desempeño en ANCAP.

**f) Existencia de una campaña de hostigamiento político.** Desde hace años se lleva a cabo una campaña de acusaciones con finalidad política en medios de comunicación y en ámbitos políticos y públicos, que apunta al Cro. Sendic y en el fondo ataca al Frente Amplio. Forman parte de ella tanto las actuales imputaciones que se centran selectivamente en el Cro. Sendic como también varios episodios anteriores, y también recientes.

## **10) CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

**a) La intencionalidad política de las imputaciones.** En cuanto a la afirmación de que se singulariza al Cro. Sendic en las críticas de diversos medios de comunicación y en distintos ámbitos de la vida pública, y de que ello puede tener objetivos políticos, el Tribunal considera que su deber, conforme a los principios que deben caracterizar al Frente Amplio, es apreciar las imputaciones según su fundamento y con independencia del juicio que merezcan las razones que hayan llevado a esgrimir las.

**b) Incumplimiento de los requisitos de control.** La responsabilidad del Cro. Sendic a este respecto es múltiple:

- i) La reglamentación fue dictada a propuesta suya por entender -como explicó al Tribunal- que era necesario poner fin a la falta de control que había imperado antes. La conciencia de esa necesidad no puede conciliarse con su propio incumplimiento posterior de la norma que se dictó.

- ii) La obligación de entregar los comprobantes era la única disposición que hacía posible verificar la pertinencia de los gastos, dado que los otros mecanismos de control establecidos no lo permitían (punto 5.b).
- iii) Si los demás miembros del Directorio tampoco presentaban sus comprobantes, como ha señalado el Cro. Sendic, ello acentúa su propia responsabilidad porque su condición de Presidente lo obligaba a hacer cumplir la norma además de cumplirla él mismo.

c) **La carga de la prueba.** El Cro. Sendic ha invocado, en declaraciones públicas y también ante el Tribunal, su derecho a que no se lo presuma culpable de ninguna irregularidad mientras no haya sido probada, señalando que no le corresponde a él probar su inocencia. El Tribunal comparte y apoya este criterio general, que debe defenderse por principio. Sin embargo, en el caso particular de los gastos efectuados por el Cro. Sendic con la "tarjeta corporativa" no es posible aplicarlo porque la prueba fundamental (los comprobantes de los gastos) no se conoce debido a una omisión en que incurrió él mismo. Los comprobantes que explicarían cada gasto y podrían aclarar las dudas no fueron entregados a ANCAP como disponía la reglamentación vigente que el propio Cro. Sendic propuso.

d) **Negación del incumplimiento de la reglamentación.** El Cro. Sendic ha hecho en forma reiterada la afirmación inexacta de que sus gastos se ajustaron siempre a las normas aplicables. Lo sostuvo no sólo públicamente, sino también ante el Tribunal ("*todo lo que hicimos siempre estuvo apegado a lo que establecimos, a lo que dice el reglamento*"), hasta que se le preguntó si había efectuado las rendiciones de cuentas y la entrega de los comprobantes.

e) **La cuantía de los gastos.** Con respecto a la cuantía de las compras cuestionadas y el argumento de que habría sido absurdo que el Cro. Sendic recurriera a tales operaciones para enriquecerse indebidamente, el Tribunal considera que la falta de lógica de un comportamiento no demuestra que no se haya incurrido en él, si los hechos indican lo contrario. Y desde el punto de vista ético la cuantía de una malversación y el grado de enriquecimiento tienen importancia sólo relativa. Un enriquecimiento indebido de monto poco importante es también una violación de principios que deben considerarse fundamentales.

f) **La falta de observaciones a los gastos.** En declaraciones públicas, y también ante el Tribunal, el Cro. Sendic invocó como prueba de la regularidad de sus gastos el argumento de que nunca fueron objeto de ninguna observación: "*Todo lo que hicimos siempre estuvo apegado a lo que establecimos, a lo que dice el reglamento, y jamás a lo largo de ese tiempo hubo una sola observación*". Sin embargo, como se explicó en el punto 5.b), los procedimientos administrativos establecidos no controlaban la pertinencia de los gastos. Ante el Tribunal el Cro. Sendic acabó reconociéndolo así. Se le señaló que nadie podía controlar la legitimidad de cada uso de su tarjeta, y se le preguntó: "*O sea que la falta de toda observación no demuestra que una compra fuera legítima. ¿Es así?*". Y la respuesta del Cro. Sendic fue: "*Sí*".

g) **Características de los gastos concretos que se cuestionan.** El examen individual de los gastos de apariencia llamativa muestra distintos tipos de situaciones.

- i) En algunos casos el Cro. Sendic ha dado explicaciones al Tribunal, aunque no tienen sustento de prueba fehaciente que las corrobore.

- ii) En otros casos, el Cro. Sendic ha declarado no recordar las circunstancias ni poder indicar qué clase de productos adquirió. Así ocurre, por ejemplo, con sus compras de marzo de 2012 en Chicago en una tienda de electrónica Verizon, un comercio de ropa Burlington, la tienda Macy's y un local de *souvenirs* de la cadena *Bye Bye Chicago*. Respecto de estos gastos, el Cro. Sendic expresó: "*No sé, la verdad, no sé, no tengo ni idea de cómo se hizo, la verdad que no lo sé*". En todos estos casos la dificultad o imposibilidad de dilucidar las situaciones es consecuencia directa del incumplimiento por el Cro. Sendic de la norma que obligaba a entregar los comprobantes de los gastos.
- iii) Diversas compras han sido vinculadas por el Cro. Sendic a la adquisición de obsequios. Esto comprende regalos con ocasión de visitas hechas o recibidas, y también atenciones para con funcionarios colaboradores al regresar de viajes al extranjero.
- iv) Respecto de tres compras en supermercados uruguayos, las explicaciones del Cro. Sendic han sido contradictorias. En su rueda de prensa respondió a una pregunta en estos términos: "*En alguna oportunidad que tuvimos una reunión con el equipo gerencial se mandó hacer una compra. Es la única vez que recuerdo que se haya hecho una compra en un supermercado*". En su comparecencia ante el Tribunal se le preguntó si el funcionario a quien se mandó a efectuar esa compra firmó por él o conocía el código numérico de la tarjeta. El Cro. Sendic dijo entonces que no se envió a nadie, sino que él hizo esa compra personalmente. Cualquiera que sea la verdad entre estas dos versiones contradictorias, ha quedado como explicación pública, nunca rectificadas, un relato que supone una crasa irregularidad en el uso de la tarjeta.
- v) La compra efectuada en marzo de 2011 en la mueblería Divino, de Montevideo, no ha sido explicada por el Cro. Sendic y a su respecto se expresó en términos excepcionales. Preguntado sobre qué había comprado allí, dijo que no lo recordaba y después comentó por dos veces: "*Me parece muy rara esa compra en Divino*", "*A mí me parece muy rara esa compra*".

**h) Devoluciones de dinero a ANCAP.** El informe recibido de ANCAP indica que el Cro. Sendic efectuó cinco devoluciones de dinero por gastos realizados con su "tarjeta corporativa" cuando ello no correspondía. Se especifica la fecha y el monto de cada reintegro y se precisa que "*de la referida información no se desprende el concepto de los gastos realizados*". Aunque no se cuenta con este dato, el examen de las fechas y los montos permite establecer que esas devoluciones no corresponden a ninguno de los gastos mencionados concretamente en este informe.

**i) Explicaciones públicas inexactas.** El Cro. Sendic ha dado sobre sus compras cuestionadas explicaciones públicas que no son una versión veraz y coherente de los hechos. Tomando solamente sus declaraciones en la rueda de prensa que convocó el 8 de junio, cabe observar:

- i) Al comienzo de su declaración afirmó que "*si bien no hay un reglamento, no hay una norma de cómo se usa la tarjeta, sí hay un criterio empresarial y político*". Esta afirmación es incierta, dada la existencia de la reglamentación de marzo de 2011.

- ii) Dijo que *"La tarjeta corporativa es para usarla en casos extremos. A lo largo de nueve años la suma de esas compras no llega a 300 dólares por año, porque son situaciones extremas que se dan."* Es imposible admitir que hubiera *"casos extremos"* o *"situaciones extremas"* en la gran mayoría de los gastos que el Cro. Sendic ha explicado concretamente, como las compras para obsequios futuros.
- iii) Ya se han mencionado contradicciones entre dichos del Cro. Sendic en esa rueda de prensa y lo que después dijo o reconoció ante el Tribunal (puntos 10.f y 10.g.iv).

#### **11) CONCLUSIONES DEL TRIBUNAL**

a) El Tribunal no se pronuncia sobre los aspectos jurídicos de los hechos referidos, estando a lo que concluya a ese respecto la Justicia.

b) La actuación del Cro. Sendic en estos hechos compromete su responsabilidad ética y política, con incumplimiento reiterado de normas de control. El Tribunal no llega a esta conclusión por un criterio minucioso de reprobación de cualquier acto irregular puntual. El cuadro general que presentan los actos reseñados del Cro. Sendic no deja dudas de un modo de proceder inaceptable en la utilización de dineros públicos.

c) Agravan lo anterior la especial responsabilidad que imponía la condición de Presidente del Directorio de ANCAP, y también la forma en que el Cro. Sendic ha respondido públicamente a los cuestionamientos de su conducta.

**12) 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 informe.

**13) APROBACIÓN DE ESTE INFORME.** El Tribunal de Conducta Política aprobó este informe por unanimidad el 24 de julio de 2017.



Nicolás Grab  
Presidente del Tribunal de Conducta Política