

INFORME ESPECIAL CP-22-07

20 de abril de 2022

**Resultado de la investigación relacionada con la falsificación
de un cheque emitido por la Autoridad de Transporte Marítimo de Puerto Rico
y las Islas Municipios para el pago de combustible de las embarcaciones
que brindan servicio a Vieques y Culebra**

(Unidad 3136 - Investigación OALIL-I-19-08)

CONTENIDO

	Página
INFORMACIÓN SOBRE LA ATM	2
RESULTADOS.....	4
Investigación relacionada con la falsificación de un cheque emitido por la Autoridad de Transporte Marítimo de Puerto Rico y las Islas Municipios para el pago de combustible de las embarcaciones que brindan servicio a Vieques y Culebra	4
RECOMENDACIONES.....	11
APROBACIÓN	12

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DEL CONTRALOR
San Juan, Puerto Rico

20 de abril de 2022

Al Gobernador, y a los presidentes del Senado de
Puerto Rico y de la Cámara de Representantes

Realizamos una investigación sobre la falsificación de un cheque emitido por la Autoridad de Transporte Marítimo de Puerto Rico y las Islas Municipios (ATM) para el pago de combustible de las embarcaciones que brindan servicio a Vieques y Culebra. Hicimos la misma a base de la facultad que se nos confiere en el Artículo III, Sección 22 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y en la *Ley Núm. 9 del 24 de julio de 1952*, según enmendada.

**INFORMACIÓN SOBRE
LA ATM**

La ATM fue creada por virtud de la *Ley 1-2000, Ley de la Autoridad de Transporte Marítimo de Puerto Rico y las Islas Municipios*, según enmendada. Esta se creó como una corporación pública con personalidad jurídica independiente, adscrita al Departamento de Transportación y Obras Públicas (Departamento), para ofrecer servicios de transportación marítima entre Fajardo, Vieques y Culebra; y San Juan y Cataño. La misión de la ATM es reestructurar el mecanismo administrativo y operacional del sistema de transportación marítima para maximizar los servicios de carga y de pasajeros, de manera que funcionen conforme al crecimiento y desarrollo de las áreas en que sirven y, en consecuencia, del sector económico y turístico. Además, para proveer un servicio de transportación marítima eficiente, ágil y confiable para los usuarios y los residentes de las islas municipio de Vieques y Culebra, de manera que contribuya y facilite, no solo su desarrollo socioeconómico, sino también su calidad de vida.

En el Artículo 4 de la *Ley 1-2000* se establece que el secretario del Departamento ejerce los deberes y poderes necesarios o inherentes para llevar a cabo sus propósitos corporativos. Además, en el Artículo 5 se establece que la ATM realiza desembolsos conforme a los reglamentos y

presupuestos aprobados. La ATM establece, de acuerdo con los principios generalmente aceptados de contabilidad pública, el sistema de contabilidad requerido para el control y registro estadístico apropiado de todo gasto e ingreso perteneciente, manejado o controlado por esta.

La Junta de Directores (Junta) de la ATM sirve como organismo rector en la determinación de la política relacionada con el servicio de transportación marítima para las islas municipio de Vieques y Culebra, y de cualquier otro servicio. La Junta está integrada por el secretario del Departamento, quien es su presidente; el director ejecutivo de la Autoridad de los Puertos; los alcaldes de los municipios de Vieques y Culebra; y un representante del interés público recomendado por los alcaldes de las islas municipio de Vieques y Culebra, y nombrado por el gobernador de Puerto Rico. Las funciones de administrar y dirigir la ATM las ejerce un director ejecutivo nombrado por el secretario del Departamento, quien es responsable de cumplir con la ley habilitadora, las normas y los procedimientos de la ATM. Además, la Junta establece las normas, las condiciones y los procedimientos de la ATM.

Mediante la *Ley 123-2014, Ley de la Autoridad de Transporte Integrado*, se creó la Autoridad de Transporte Integrado (ATI) con el propósito de ofrecer al pueblo los mejores medios de transportación e implementar de forma uniforme la política pública sobre transportación colectiva, vial y marítima. En dicha *Ley* se establece que la ATM se fusionará a la ATI cuando la Administración Federal de Tránsito de los Estados Unidos (FTA, por sus siglas en inglés), designe a esta como *grantee* de los fondos federales. Mientras esté en proceso dicha designación, la ATM continúa ejerciendo todos sus deberes, responsabilidades, prerrogativas y poderes.

La estructura organizacional de la ATM cuenta con un director ejecutivo; y cuatro directores ejecutivos auxiliares de operaciones y servicios, recursos humanos y relaciones laborales, seguridad interna, y administración y finanzas. El director ejecutivo auxiliar de administración y finanzas es el encargado de las oficinas de Servicios Generales; Compras y Subastas;

Finanzas y Presupuesto; y Sistemas de Información. La Oficina de Servicios Generales tiene a su cargo el almacén de suministros. El almacén de suministros cuenta con un área de despacho de combustible, en el terminal de lanchas en Fajardo, para las embarcaciones.

Los recursos para financiar las actividades para la operación, la compra y el mantenimiento de las lanchas de la ATM provienen de fondos federales otorgados por la FTA. Además, recibe asignaciones legislativas para cubrir los gastos operacionales que no pueden sufragar con los fondos federales o con los ingresos generados de las operaciones de las lanchas.

RESULTADOS

Investigación relacionada con la falsificación de un cheque emitido por la Autoridad de Transporte Marítimo de Puerto Rico y las Islas Municipios para el pago de combustible de las embarcaciones que brindan servicio a Vieques y Culebra

Situaciones

- a. En septiembre de 2017, luego del paso de los huracanes Irma y María por Puerto Rico, el terminal de lanchas en Fajardo, utilizado por la ATM para ofrecer servicios de transportación marítima a Vieques y Culebra, sufrió daños estructurales. Como consecuencia, mediante la *Resolución 2018-02* del 15 de junio de 2018, la Junta determinó lo siguiente:
 - Decretar un estado de emergencia respecto al servicio de transporte marítimo a las islas municipio de Vieques y Culebra.
 - Ratificar, cuando fuese necesario, las medidas tomadas por el secretario del Departamento, conforme a la delegación de poderes conferidos en dicha *Resolución*. Este debía llevar a cabo aquellas acciones necesarias y convenientes para atender, de forma inmediata, la crítica situación del sistema de transporte marítimo entre las islas municipio de Vieques y Culebra.
 - Autorizar al secretario del Departamento a solicitar propuestas, y a la contratación inmediata, con fondos estatales, del servicio de transporte bajo los términos y las condiciones que estime convenientes.

- Realizar la mudanza de las instalaciones del muelle de Fajardo, tan pronto como sea viable, a las instalaciones del Muelle 2 de la antigua Base Naval Roosevelt Roads en Ceiba (Muelle en Ceiba) y a las del Muelle Mosquito en Vieques.

A partir del 10 de octubre de 2018, los viajes a Vieques y Culebra se realizan desde el Muelle en Ceiba. Desde que se mudaron las operaciones, las embarcaciones tenían que ser llevadas hasta Fajardo para abastecerse de combustible.

En el Inciso VIIA.8 de los *By-Laws* de la ATM del 27 de marzo de 2012, se establece, entre otras cosas, que los contratos para la compra de equipos, materiales, suministros y servicios, que no excedan de \$25,000, incluida cualquier enmienda, no requieren de la aprobación del secretario del Departamento o de la Junta.

En el Artículo 18 de la *Ley 3-2017, Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico*, según enmendada, se establece que se prohíbe la contratación de servicios profesionales o comprados en entidades de la rama ejecutiva en exceso de \$10,000 en un mismo año fiscal, sin la autorización previa escrita del gobernador o la persona que este delegue. Cualquier contrato otorgado en incumplimiento de este requerimiento será nulo. Este requisito de autorización es adicional, y no sustituye, a cualquier otra normativa aplicable, incluida la normativa del gobernador, o la persona que este delegue al amparo de las órdenes ejecutivas de control de gasto, o normativa de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP).

Mediante el *Memorando 2017-001* de la Secretaría de la Gobernación (*Memorando 2017-001*) y la *Carta Circular 141-17* del 30 de enero de 2017, aprobada por la OGP (*Carta Circular 141-17*), se estableció el *Procedimiento para la Autorización Previa de Contratos de Servicios Profesionales o Comprados en Exceso de \$10,000*. Además,

se estableció que el gobernador delegó a la Secretaría de la Gobernación la facultad para evaluar y autorizar o denegar cualquier contrato de servicios profesionales o comprados en exceso de \$10,000 que cualquier entidad de la Rama Ejecutiva interese otorgar.

Con fecha del 22 de abril al 15 de mayo de 2019, el entonces subdirector ejecutivo interino solicitó, y la entonces directora ejecutiva aprobó, 15 requisiciones de compra para adquirir 122,589 galones de combustible *ultra low sulfur diesel* para las embarcaciones que brindan servicio a Vieques y Culebra. En ese mismo período, el contratista que proveyó el combustible remitió a la ATM 44 facturas por \$324,630. Esto, por el suministro de los 122,589 galones de combustible *ultra low sulfur diesel*. El 24 de mayo de 2019 la entonces directora ejecutiva aprobó el comprobante para el pago del combustible. Ese mismo día la ATM emitió un cheque por \$324,630 para el pago de las referidas facturas.

El examen de la prueba documental y testifical reveló que:

- 1) La ATM no contaba con la aprobación de la OGP ni con un contrato formalizado, por lo que no existía una obligación legal que justificara el pago del combustible. Mediante carta del 22 de mayo de 2019, el entonces subdirector ejecutivo interino solicitó a la entonces directora ejecutiva auxiliar de Administración y Finanzas el pago de las 44 facturas por \$324,630. Ese mismo día la entonces directora ejecutiva auxiliar de Administración y Finanzas remitió a la OGP una solicitud de autorización para el pago de las facturas por \$324,630. El 23 de mayo de 2019, mediante correo electrónico, la OGP le notificó a la entonces directora ejecutiva auxiliar de Administración y Finanzas, a 3 funcionarios de la ATI y a 1 del Departamento que el proceso de aprobación de la solicitud fue detenido por falta de información.
- 2) El 24 de mayo de 2019, mediante correo electrónico, el entonces subdirector ejecutivo interino utilizó indebidamente su puesto para instruir a un contador de la ATM a emitir el cheque al

contratista, mediante el uso no autorizado de la firma digital de la directora ejecutiva auxiliar de Administración y Finanzas, quien ocupó el puesto hasta el 23 de mayo de 2019¹. Según indicado, ese mismo día fue emitido el cheque por \$324,630, el cual fue cobrado el 29 de mayo de 2019 por el contratista.

El 30 de mayo de 2019 el entonces asesor de operaciones y administración del sistema de lanchas indicó a nuestros auditores que el entonces subdirector ejecutivo interino de la ATM solicitó de emergencia propuestas a dos contratistas para el despacho directo de combustible a las embarcaciones en el terminal de lanchas en Ceiba. Esto, debido a la cantidad de público que esperaban transportar del 14 al 20 de abril de 2019. Indicó, además, que la ATM, sin formalizar un contrato, autorizó a uno de estos contratistas a despachar combustible a las embarcaciones. También indicó a nuestros auditores que, luego que terminó dicho período, el contratista continuó despachando combustible sin contrato.

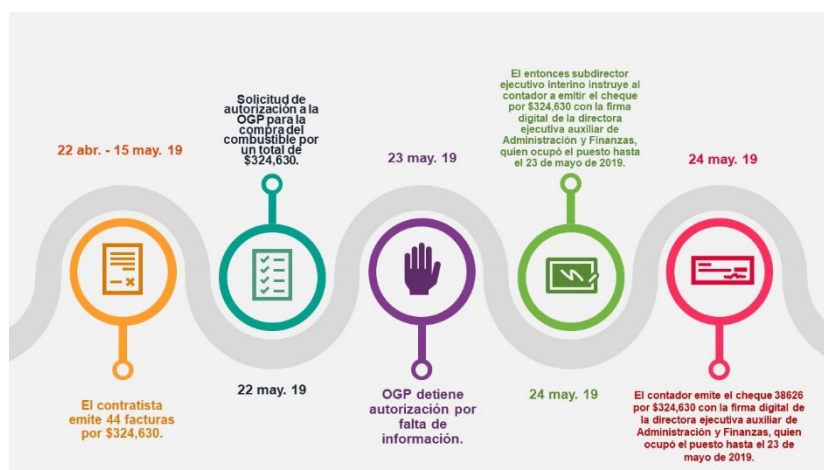
- 3) El 20 de agosto de 2019 nuestros auditores solicitaron al secretario de la Junta copia certificada de todas las resoluciones aprobadas, en las cuales la Junta autorizó a adquirir combustible del contratista. El secretario no suministró evidencia de la aprobación de los despachos por \$324,630.
- 4) Mediante certificación del 19 de septiembre de 2019, la contadora gerencial indicó a nuestros auditores que no existían órdenes de compra para adquirir el combustible pagado por \$324,630 y que no se cumplió con el proceso de aprobación para emitir la orden de compra. Además, el 12 de diciembre de 2019 indicó lo siguiente:

¹ Mediante certificación del 3 de septiembre de 2019, la directora ejecutiva auxiliar de Recursos Humanos de la ATM indicó a nuestros auditores que dicha funcionaria ejerció funciones hasta el 23 de mayo de 2019. Desde el 24 de mayo de 2019 ocupa el puesto de contadora gerencial.

- a) En abril de 2019, el entonces subdirector ejecutivo interino impartió instrucciones de que el contratista sería la compañía que suministraría el diésel directamente a las embarcaciones.
- b) Le comunicó al entonces asesor de operaciones y administración del sistema de lanchas que el contratista no podía continuar proveyendo combustible si no se otorgaba un contrato. Dicho funcionario le indicó que por instrucciones del entonces subdirector ejecutivo interino iban a seguir comprando el diésel al contratista.
- c) Se negó a emitir el pago a favor del contratista porque la ATM no contaba con la aprobación de la OGP para adquirir combustible en exceso de \$10,000. Además, la ATM no había formalizado un contrato con el contratista.
- d) Las compras no habían sido notificadas a la OGP, según requiere la *Carta Circular 141-17*. El 21 de mayo de 2019, al negarse nuevamente a realizar el pago, la entonces directora ejecutiva y el subdirector ejecutivo interino emitieron requisiciones para cada factura presentada por el contratista.
- e) La entonces directora ejecutiva se comunicó por teléfono con ella para cuestionarle por qué se negaba a emitir el pago a favor del contratista. Le indicó que la ATM no había seguido el procedimiento requerido, y que no existía una aprobación de la OGP ni un contrato.
- f) Le indicó al contador de la ATM, mediante llamada telefónica, que no emitiera ningún cheque con su firma.
- g) El 24 de mayo de 2019 le comunicaron que, efectivo el 23 de mayo, cesaban sus funciones como directora ejecutiva auxiliar de Administración y Finanzas y que a partir del 24 de mayo su puesto sería contadora gerencial.

- 5) La entonces directora ejecutiva removió de su puesto a la directora ejecutiva auxiliar de Administración y Finanzas, luego de esta negarse a emitir el cheque a favor del contratista por no haber un contrato formalizado y no estar aprobado por la OGP.

La siguiente gráfica muestra los eventos relacionados con la compra de combustible al contratista:



Mediante carta del 12 de octubre de 2021 al secretario de Justicia², referimos para su consideración y análisis los delitos que identificamos se pudieron cometer, tipificados en la *Ley 126-2012, Código Penal de Puerto Rico*, según enmendada; en la *Ley 2-2018, Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico*; y en *United States Code (1028)*. Asimismo, las acciones prohibidas por la *Ley 1-2012, Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico*, según se indica:

- La entonces directora ejecutiva pudo incurrir en conducta delictiva tipificada en los siguientes artículos:
 - 254 de la *Ley 146-2012, Código Penal de Puerto Rico*, según enmendada - Intervención indebida en las operaciones gubernamentales
 - 4.4 de la *Ley 2-2018, Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico*, según enmendada - Prohibición de represalias contra personas que denuncien actos de corrupción

² RDIE-3136-4383-22-19

- 4.2(b) de la *Ley 1-2012, Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (Ley de Ética)*, según enmendada
- El entonces subdirector ejecutivo interino pudo incurrir en conducta delictiva tipificada en los siguientes artículos:
 - 202 de la *Ley 146-2012* - Fraude
 - 254 de la *Ley 146-2012* - Intervención indebida en las operaciones gubernamentales
 - 4.2(b) de la *Ley de Ética*
- El contador de la ATM pudo incurrir en conducta delictiva tipificada en los siguientes artículos:
 - 202 de la *Ley 146-2012* - Fraude
 - 209 de la *Ley 146-2012* - Apropiación ilegal de identidad
 - 211 de la *Ley 146-2012* - Falsificación de Documentos
 - 217 de la *Ley 146-2012* - Posesión y traspaso de documentos falsificados
 - *Fraud and related activity in connection with identification documents, authentication features, and information* - Inciso (a) (7) del 18 USC § 1028

El 27 de octubre y el 16 de diciembre de 2021 nuestros auditores y una asesora legal se reunieron con un fiscal designado de la División de Integridad Pública y Oficina de Asuntos del Contralor (DIPAC) para, entre otras cosas, explicar los hechos y entregar evidencia relacionada con el desembolso por \$324,630. Además, entre el 14 de enero y el 9 de marzo de 2022 un gerente de análisis de datos forense de la Oficina proveyó apoyo técnico a dicho fiscal en la recopilación de evidencia digital.

En carta del 12 de abril de 2022, el secretario de Justicia indicó, entre otras cosas, que finalizada la investigación preliminar, luego de evaluar toda la prueba recopilada, analizar el derecho aplicable y considerar el quantum de prueba exigido en esta etapa de los procedimientos, la DIPAC concluyó que no existe causa suficiente para creer que la exdirectora ejecutiva, el exsubdirector ejecutivo interino y el contador de la ATM incurrieron en conducta delictiva alguna por los hechos investigados. Además, indicó, que

la DIPAC emitió un informe de la investigación preliminar en el que recomienda que no se designe un Fiscal Especial Independiente en cuanto a los funcionarios bajo la jurisdicción del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente.

Criterios

Las situaciones comentadas son contrarias al Artículo 18 de la *Ley 3-2017*, al *Memorando 2017-001* y a la *Carta Circular 141-17*. Además, son contrarias a lo establecido en el Inciso VIIA.8. de los *By-Laws*, por lo que dicha compra tenía que ser autorizada por la Junta.

Efectos

Las situaciones comentadas ocasionaron que la ATM realizara un pago indebido por \$324,630, por combustible para las embarcaciones que brindan servicio a Vieques y Culebra, a pesar de que dicha compra no tenía las autorizaciones requeridas y a que la firma digital de la directora ejecutiva auxiliar de Administración y Finanzas, quien ocupó el puesto hasta el 23 de mayo de 2019, utilizada para el cheque, no era válida.

Causa

Las situaciones comentadas se atribuyen a que la entonces directora ejecutiva aprobó las requisiciones y el comprobante para pago; y el subdirector ejecutivo interino instruyó al contador de la ATM, quien emitió el cheque no permitido por la ley y la reglamentación aplicables.

Véanse las recomendaciones de la 1 a la 6.

RECOMENDACIONES

Al Panel sobre el Fiscal Especial Independiente

1. Considerar el resultado de la investigación para que se lleven a cabo los procesos que estimen pertinentes.

Al director ejecutivo de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico

2. Tomar la acción pertinente respecto a la conducta de la entonces directora ejecutiva, del subdirector ejecutivo interino y del contador de la ATM.

Al director ejecutivo de la Oficina de Gerencia y Presupuesto

3. Tomar la acción pertinente respecto a la evaluación e imposición de las multas que correspondan.

A la secretaria del Departamento de Transportación y Obras Públicas

4. Asegurarse de que el director ejecutivo de la ATM cumpla con las recomendaciones 5 y 6.

Al director ejecutivo de la ATM

5. Realizar gestiones de cobro por \$324,630 al contratista que despachó combustible en el terminal de Ceiba.
6. Evaluar el resultado de la investigación y tomar las medidas administrativas que correspondan.

APROBACIÓN

A los funcionarios y a los empleados de la ATM, les exhortamos a velar por el cumplimiento de la ley y la reglamentación aplicables, y a promover el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno en beneficio de nuestro Pueblo. Les agradecemos la cooperación que nos prestaron durante nuestra investigación.

Oficina del Contralor de Puerto Rico

Aprobado por:



MISIÓN

Fiscalizar las transacciones de la propiedad y de los fondos públicos, con independencia y objetividad, para determinar si se han realizado de acuerdo con la ley, y atender otros asuntos encomendados.

Promover el uso efectivo, económico, eficiente y ético de los recursos del Gobierno en beneficio de nuestro Pueblo.

PRINCIPIOS PARA LOGRAR UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE EXCELENCIA

La Oficina del Contralor, a través de los años, ha identificado principios que ayudan a mejorar la administración pública. Dichos principios se incluyen en la *Carta Circular OC-18-19* del 27 de abril de 2018, disponible en nuestra página en Internet.

QUERELLAS

Las querellas sobre el mal uso de la propiedad y de los fondos públicos pueden presentarse, de manera confidencial, personalmente o por teléfono al (787) 754-3030, extensiones 2801 o 2805, o al 1-877-771-3133 (sin cargo). También se pueden presentar mediante el correo electrónico querellas@ocpr.gov.pr o mediante la página en Internet de la Oficina.

INFORMACIÓN SOBRE LOS INFORMES DE AUDITORÍA

En los informes de auditoría se incluyen los hallazgos significativos determinados en las auditorías. En nuestra página en Internet se incluye información sobre el contenido de dichos hallazgos y el tipo de opinión del informe.

La manera más rápida y sencilla de obtener copias libres de costo de los informes es mediante la página en Internet de la Oficina.

También se pueden emitir copias de los mismos, previo el pago de sellos de rentas internas, requeridos por ley. Las personas interesadas pueden comunicarse con el administrador de documentos al (787) 754-3030, extensión 3400.

INFORMACIÓN DE CONTACTO

Dirección física:

105 Avenida Ponce de León
Hato Rey, Puerto Rico
Teléfono: (787) 754-3030
Fax: (787) 751-6768

Internet:

www.ocpr.gov.pr

Correo electrónico:

ocpr@ocpr.gov.pr

Dirección postal:

PO Box 366069
San Juan, Puerto Rico 00936-6069