

EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO


In re:

Reglamento de Subastas
de la Rama Judicial

ER-2017-02

Voto particular de conformidad emitido por el Juez Asociado SEÑOR ESTRELLA MARTÍNEZ al cual se unen la Jueza Asociada SEÑORA PABÓN CHARNECO y los Jueces Asociados SEÑORES KOLTHOFF CARABALLO Y RIVERA GARCÍA

San Juan, Puerto Rico, a 10 de marzo de 2017.



Desde el 2014, al igual que otros compañeros de este Tribunal, planteé la necesidad de atender y examinar determinados procesos reglamentarios de subastas de la Rama Judicial, a la luz de los señalamientos contenidos en los Informes de la Oficina del Contralor de Puerto Rico DA-12-52 y DA-12-53, relacionados con transacciones de arrendamientos de los edificios de la Oficina de Administración de Tribunales, el Tribunal de Apelaciones y la Sala de Relaciones de Familia y Menores de Bayamón. Igualmente, indiqué la necesidad de aumentar los mecanismos de transparencia y participación ciudadana en los procesos de

subastas formales. A tales fines, desde aquel momento, propuse que se elaborara un nuevo Reglamento de Subastas.

Eventualmente, este Tribunal mediante la Resolución ER-2014-03 encomendó la preparación del borrador de un nuevo Reglamento de Subastas para la Rama Judicial. Véase In re Reglamento de Subastas de la Rama Judicial, 192 DPR 56 (2014).

En ocasión de lo anterior, el Secretariado de la Conferencia Judicial y Notarial (Secretariado) presentó ante este Tribunal el Proyecto de Reglamento de Subastas Formales de la Rama Judicial (en adelante, "Reglamento"). Véase Secretariado de la Conferencia Judicial y Notarial, Proyecto de Reglamento de Subastas Formales de la Rama Judicial (2015). Examinado el proyecto, según modificado, opino que la aprobación de este nuevo Reglamento representa un paso necesario hacia una mayor transparencia en el manejo del erario público. Igualmente, constituye un gran avance hacia la sana administración pública. Me parece que el nuevo Reglamento cumplirá con su función de lograr una mejor utilización de los recursos del Estado, prevenir las situaciones lamentables que desembocaron en los hallazgos de los citados informes de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, y evitar la pérdida millonaria de fondos públicos.

Entre esos avances reglamentarios destaco la introducción de un mecanismo de participación ciudadana informada y constructiva, mediante la reestructuración de

la composición de la Junta de Subastas con la selección independiente de un ciudadano, representante del interés público, con voz y voto.

El representante del interés público es un corolario de la democracia moderna, pues constituye un mecanismo de participación ciudadana. Mediante éste, se promueve una mayor transparencia gubernamental, un manejo eficiente de los recursos fiscales y una mayor fiscalización del Gobierno. Véase Arie Halachmi & Marc Holzer, Citizen Participation and Performance Measurement: Operationalizing Democracy Through Better Accountability, 34 Pub. Admin. Quart. 378 (2010).

L Asimismo, sabido es que una sociedad verdaderamente democrática no se puede desvincular total y absolutamente de la participación ciudadana. Érika Fontánez Torres, El derecho a participar: Normas, estudios de caso y notas para una concreción, 68 Rev. Col. Abog. PR 631, 636 (2007). Precisamente, la noción de la participación ciudadana surgió como respuesta a la concepción tradicional de la administración pública como materia de expertos y, posteriormente, comenzó a asociarse con otras justificaciones valorativas, tales como el pluralismo y la sociedad como entidad fiscalizadora. Id. en las págs. 636-640. De modo que si consideramos los distintos fundamentos que la justifican, sería meritorio reconocer que la participación ciudadana en los procesos

gubernamentales constituye un eslabón esencial en nuestra sociedad.

Cónsono con estos principios, nuestro ordenamiento jurídico reconoce el rol del ciudadano en el Derecho Administrativo. De ahí que se aprobara la vigente Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, conocida como la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* (LPAU), la cual contiene varios mecanismos de participación ciudadana. Véase *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRA 2101 et seq. En este contexto, el profesor William Vázquez Irizarry destaca que los mecanismos de participación ciudadana adoptados por la LPAU tienen tres posibles fundamentos: (1) conceden legitimidad al proceso reglamentario; (2) mejoran el proceso decisional, y (3) contribuyen a fiscalizar potenciales arbitrariedades. William Vázquez Irizarry, Participación ciudadana en la reglamentación administrativa en Estados Unidos y Puerto Rico: Premisas y nuevos paradigmas, I Rev. de Gestión Pública 69, 80 (2011). Estos procesos participativos son esenciales y fundamentales en el ámbito de la reglamentación. Demetrio Fernández, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme 133 (3ra ed. 2013).

Ahora bien, más allá del Derecho Administrativo y el poder de reglamentación que tiene la Rama Ejecutiva, según delegado por la Rama Legislativa, la participación ciudadana tiene que permear en toda la administración

pública, pues así se fortalece la confianza entre los ciudadanos y el Estado, y se logra una mayor accesibilidad al proceso decisonal relacionado con la utilización eficiente de los recursos del Estado. Esto fomenta una mayor rendición de cuentas por parte del Gobierno. De hecho, así ha ocurrido a través de varios procesos democráticos desarrollados en distintas jurisdicciones.¹

Por consiguiente, si reconocemos la importancia de la participación ciudadana en la administración pública, es necesario concluir que el representante del interés público no debería ser una figura ajena e incompatible con la Junta de Subastas de la Rama Judicial. Según hemos expresado, las subastas gubernamentales están revestidas de un gran *interés público* y deben regirse por preceptos legales que promuevan la sana administración pública. Transporte Rodríguez v. Junta de Subastas, 194 DPR 711, 716-717 (2016); AEE v. Maxon, 163 DPR 434, 438-439 (2004). Por ello, las juntas de subastas asumen una parte importante y sustancial de la administración gubernamental, puesto que los procesos que ejecutan

¹Así, por ejemplo, en el 1989, en Argentina se fundó *Poder Ciudadano*, un grupo de la sociedad civil dedicado a colaborar con Argentina en aras de desarrollar programas de fiscalización y optimización en el área de la contratación gubernamental. En México, se creó *Fundar*, otro grupo de la sociedad civil establecido para monitorear la corrupción gubernamental y la utilización impropia de fondos públicos. Para estos y otros ejemplos, véase The World Bank, Civic Engagement in Procurement: A Review of Eight International Case Studies (2012).

buscan proteger al erario público mediante la compra y adquisición de bienes y servicios por parte del Gobierno al mejor precio posible; evitando así el favoritismo, la corrupción, el dispendio, la dilapidación y el descuido en la contratación gubernamental.²

Ante esto, en nuestro ordenamiento jurídico, el representante del interés público y la participación ciudadana en los procesos administrativos relacionados con el manejo de los recursos del Estado ha sido contemplado por el legislador. Es decir, nuestro esquema jurídico reconoce que la participación ciudadana trasciende el Derecho Administrativo y se adentra en la fiscalización, administración y manejo prudente del erario público como asunto de vital importancia. Con ello, se busca fomentar la sana y prudente administración pública.

Específicamente, el Artículo 10.004 de la *Ley de Municipios Autónomos* exige que los municipios constituyan una Junta de Subastas compuesta por cinco miembros, uno de ellos siendo un representante del interés público. Art. 10.004 de la Ley de Municipios Autónomos, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRA sec. 4504. Asimismo, recientemente se aprobó la Ley Núm. 235 de 19 de

²Véanse *Caribbean Communications v. Policía de P.R.*, 176 DPR 978, 994 (2009); *Empresas Toledo v. Junta de Subastas*, 168 DPR 771, 778-779 (2006); *RBR Const., S.E. v. A.C.*, 149 DPR 836, 848-849 (1999); *Hatton v. Mun. de Ponce*, 134 DPR 1001, 1005-1006 (1994); *Mar-Mol Co. v. Adm. Servs. Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990); *Justiniano v. E.L.A.*, 100 DPR 334, 338 (1971).

diciembre de 2014, conocida como la *Ley para crear la Junta Revisora de Propiedad Inmueble del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. En particular, el Artículo 3 de la Ley Núm. 235 dispone que uno de los miembros de la Junta Revisora debe ser un representante del interés público. Art. 3 de la Ley para crear la Junta Revisora de Propiedad Inmueble del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 235 de 19 de diciembre de 2014, 3 LPRA sec. 9163.

Como vemos, el representante del interés público no es una figura antagónica a la administración interna de la Rama Judicial. Por el contrario, se trata de un mecanismo reconocido por la política pública e íntimamente relacionado con un sistema democrático moderno. Su inclusión dentro de la Junta de Subastas de la Rama Judicial garantizará un mejor manejo de los recursos del Estado y contribuirá a la prevención de señalamientos similares a los realizados por la Oficina del Contralor de Puerto Rico.

Destaco el carácter independiente en la selección de ese miembro de la Junta de Subasta. En ese sentido, reconozco el respaldo de todos los miembros de este Tribunal en desechar la idea de que ese representante fuese nombrado por el Director de la OAT o por el Pleno. Ni lo uno ni lo otro hubiese sido lo más conveniente para el interés público.


Aunque reconozco la facultad del Pleno para reglamentar la composición de la Junta de Subastas, a la luz de la Sección 7 del Artículo V de la Constitución de Puerto Rico, que le brinda al Tribunal Supremo la facultad de adoptar reglas para la administración de los tribunales y delega en la Jueza Presidenta la responsabilidad de dirigir el proceso administrativo, considero que la opción de consenso alcanzada logra los propósitos loables de administración pública, anteriormente expuestos. Véase In re Reglamento de Subastas de la Rama Judicial, *supra*, en la pág. 59 (citando a 4 Diario de Sesiones de la Convención Constituyente 2613 (ed. Conmemorativa 2003)).

En ese sentido, me satisface que se haya superado la pregunta de ¿quién tiene el poder para qué?, y que nos concentremos en la pregunta clave de ¿qué es lo más conveniente para fortalecer la confianza en el sistema, promover la transparencia, fiscalizar a los funcionarios y promover la participación en quienes recae verdaderamente el Poder, el Pueblo?

Considero que la designación del representante del interés público, por parte del Pleno, equivaldría o, al menos, no se distanciaría lo suficiente del "representante del Tribunal Supremo", lo cual precisamente constituyó una de mis preocupaciones, al momento de recomendar la adopción de una nueva reglamentación.

En consecuencia, opino que sirve mejor al interés público que su representante sea nombrado de forma independiente al poder nominador del Pleno o de la OAT.

En virtud de lo anterior, considero que el Reglamento constituye un significativo paso de avance. Asimismo, la introducción de un mandato reglamentario que autorice el procedimiento de selección independiente de un representante del interés público ante la Junta de Subastas fortalece nuestra política pública de promover mecanismos de participación ciudadana informada y constructiva que contribuyan a fortalecer la confianza y la transparencia en la administración pública.



Luis F. Estrella Martínez
Juez Asociado