

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
COMISIÓN DE ENERGÍA DE PUERTO RICO**



IN RE: PROPUESTA DE REGLAMENTO
SOBRE LA CONTRIBUCIÓN EN LUGAR DE
IMPUESTOS

NÚM.: CEPR-MI-2015-0003

ASUNTO: Aprobación final del Reglamento
sobre la Contribución en Lugar de Impuestos
(CELI)

RESOLUCIÓN

I. Introducción

La Sección 22 de la Ley Núm. 83 de 2 de mayo de 1941, conocida como la Ley de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico, según enmendada por el Artículo 2.10 de la Ley 57-2014, según enmendada, conocida como la Ley de Transformación y ALIVIO Energético de Puerto Rico, establece parámetros para fijar los topes máximos de consumo de servicio eléctrico municipal, incentivar que los municipios conserven y sean más eficientes en el referido consumo, y definir los contornos de la relación de derechos y obligaciones entre los municipios y la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) respecto a la Contribución en Lugar de Impuestos (CELI). Mediante dicha Sección 22, la Asamblea Legislativa delegó a la Comisión de Energía de Puerto Rico (Comisión o Comisión de Energía), la responsabilidad de adoptar -con el asesoramiento de la AEE y la Oficina Estatal de Política Pública Energética (OEPPE)- la reglamentación necesaria para el desarrollo e implantación del mecanismo de distribución de la CELI.

A los fines de cumplir con nuestra responsabilidad, el pasado 15 de enero de 2015 esta Comisión inició una investigación para recopilar información sobre el consumo de servicio eléctrico por los municipios y el funcionamiento de la CELI.¹ A esos efectos, la Comisión hizo requerimientos de información a la AEE, la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM), la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico (Asociación), la Federación de Alcaldes de Puerto Rico, Inc. (Federación), al Departamento de Estado y a cada uno de los setenta y ocho (78) municipios. De igual forma, funcionarios de la Comisión sostuvieron reuniones con varios alcaldes, funcionarios de la OEPPE y de la AEE.

Con el beneficio de la información obtenida de la referida investigación, la Comisión trabajó por más de dos meses en la confección de una propuesta de reglamento para la

¹ Véase el asunto *In re: Investigación en Relación con la Contribución en Lugar de Impuestos*, CEPR-IN-2015-0001.

implantación del mecanismo de distribución de la CELI.² En cumplimiento con las disposiciones de la citada Sección 22 de la Ley Núm. 83, tanto la AEE como la OEPPE sirvieron como asesores de la Comisión en el proceso de análisis y redacción del borrador de la propuesta de reglamento. Concluidos los trabajos de la redacción de dicho borrador, la Comisión de Energía de Puerto Rico dio inicio al procedimiento ordinario de reglamentación establecido por la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), para la adopción del reglamento sobre la contribución que hace la AEE a los municipios en lugar de pagarles impuestos. El 30 de mayo de 2015, la Comisión publicó en el periódico Primera Hora un aviso sobre la propuesta de reglamento y convocó al público para que sometiera comentarios sobre dicha propuesta, en fiel cumplimiento con la LPAU.

Iniciado el proceso de participación ciudadana, los Presidentes de la Asociación y Federación, por sí y en representación de sus matrículas, sometieron conjuntamente una comunicación escrita con fecha de 16 de junio y recibida en la Comisión el 17 de junio de 2015, titulada "Posición de la Asociación y Federación de Alcaldes atinente a la propuesta de Reglamento sobre la Contribución en Lugar de Impuestos". En dicho documento, las referidas entidades cuestionaron la autoridad y jurisdicción de la Comisión para aprobar el Reglamento, plantearon que los municipios sufrirían daños con la aprobación del mismo, que no acudirían a las vistas públicas a las que fueron invitados e indicaron que se reservarían el derecho de expresarse posteriormente sobre el Reglamento. La Comisión, acusó recibo de la comunicación a ambos gremios por correo electrónico el 18 de junio de 2015 y entre otros asuntos, les recordó la fecha límite para someter comentarios por escrito, así como las fechas de las vistas públicas a las que podrían comparecer para deponer.

Separadamente, mediante escritos, varios municipios, representados por sus respectivos alcaldes, apoyaron la posición de la Asociación y Federación. Otros sometieron escritos en los que, además de apoyar la posición de la Asociación y la Federación, comentaron sobre algunas disposiciones del Reglamento y presentaron recomendaciones.

Por otra parte, la Comisión celebró ocho (8) vistas públicas a través de toda la isla a los fines de escuchar los planteamientos y recomendaciones de las distintas entidades invitadas y el público en general. Las vistas fueron presididas por los oficiales examinadores designados por la Comisión: los licenciados Ariel O. Caro Pérez y Bárbara M. Sanfiorenzo Zaragoza.

El 17 de junio de 2015 se celebró una vista pública en el Municipio de San Juan, específicamente, en el salón de vistas de la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones. Tanto la Asociación como la Federación de Alcaldes fueron citadas para deponer en esta vista, sin embargo éstas no comparecieron. El 18 de junio de 2015 se celebró una vista pública para la ciudadanía en general en el Municipio de San Juan, específicamente, en el

² La Asociación y la Federación nunca respondieron a los requerimientos de información notificados por la Comisión durante la investigación llevada a cabo.

salón de vistas de la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones. En esa ocasión presentaron ponencias escritas y orales: Casa Pueblo de Adjuntas, por conducto de su Presidente Dr. Arturo Massó Deyá, y Business Efficiency Consulting Services, Inc., por conducto de su Presidente Jorge E. Molina.

El 23 de junio de 2015 se celebró una vista pública en el salón vistas de la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones, para los municipios del área norte. Solo el Municipio de Comerío -a través de su alcalde, Hon. José A. Santiago Rivera- se expresó oralmente. Dicho Municipio también entregó una comunicación escrita. Ese mismo día, se celebró otra vista pública en la Legislatura Municipal del Municipio de Santa Isabel para los municipios del área sur. En dicha vista nadie prestó testimonio. El Municipio de Ponce presentó una comunicación escrita. El 25 de junio de 2015 se llevó a cabo una vista pública para los municipios del área este en la Legislatura Municipal del Municipio de Juncos. El alcalde de Juncos, Hon. Alfredo Alejandro Carrión, expuso brevemente su posición. Un empleado del Municipio de Humacao leyó una comunicación escrita suscrita por su alcalde, Hon. Marcelo Trujillo Panisse. En la misma fecha, se llevó a cabo una vista pública para los municipios del área oeste en el Teatro Manuel Méndez Ballester de la Casa Alcaldía del Municipio Autónomo de Aguadilla. En ésta nadie prestó testimonio. Se recibieron comunicaciones escritas del Municipio de Aguadilla y del Municipio de Cabo Rojo.

El 30 de junio de 2015 se celebró una vista pública en la que se citó a la AEE, específicamente, en el salón de vistas de la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones. Solo depuso la AEE, por conducto de la Ing. Mary Zapata Acosta y el Ing. Gregory Rivera. La AEE presentó una ponencia escrita y un borrador del reglamento en el que incorporó los cambios o enmiendas sugeridas. Por último, el 2 de julio de 2015 se celebró una vista pública a la que se invitó a la OEPPE, específicamente, en el salón de vistas de la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones. La OEPPE depuso, por conducto de su Director Ejecutivo, José G. Maeso González, y presentó además una ponencia escrita.

La OCAM no compareció a las vistas, pero presentó por escrito su posición.

Luego de finalizado el proceso de participación ciudadana, el 24 de julio de 2015, los Oficiales Examinadores sometieron su informe a la Comisión en el que resumieron los comentarios vertidos durante las vistas públicas e hicieron recomendaciones sobre como atenderlos. A partir de dicho informe, la Comisión identificó los asuntos que requerían información adicional y sostuvo reuniones con personal de la AEE y con representantes de la Asociación y Federación de Alcaldes.

Como se desprende de todo lo anterior, la Comisión asumió con gran compromiso y responsabilidad su deber de reglamentar el mecanismo de distribución de la CELI. El Reglamento que hoy adoptamos es producto del estudio profundo de las disposiciones legales aplicables, los datos que obtuvimos durante el proceso de investigación, del adecuado balance entre los intereses de la AEE y los municipios y, sobre todo, del interés público. Precisamente, en beneficio del público en general y en honor a la transparencia que nos caracteriza, a continuación explicamos los aspectos más importantes que

estuvieron ante la consideración de la Comisión durante el proceso de reglamentación y la determinación final que tomamos al aprobar la versión final del Reglamento sobre la CELI.

II. Efectividad Prospectiva del Reglamento

La Ley 57-2014 enmendó sustancialmente las disposiciones de la Ley Núm. 83, relacionadas con el mecanismo que utiliza la corporación para compensar a los municipios por no tener que pagarle impuestos municipales. En síntesis, la Ley 57-2014 establece que la AEE hará anualmente una aportación a los municipios por concepto de la CELI, la cual estará limitada a un tope máximo. Para calcular el tope máximo, se determinará el promedio del consumo eléctrico de cada municipio durante los tres (3) años de mayor consumo desde el 2003-2004 hasta la fecha de aprobación de la Ley (i.e. consumo base) y se le restará un cinco por ciento (5%) anual por un periodo de tres (3) años. Ese cinco por ciento (5%) responde a una reducción en el consumo que el municipio debe efectuar. Si el municipio cumple con la reducción y por lo tanto su consumo está por debajo del tope máximo, tendrá derecho a que la AEE le dé una aportación adicional equivalente al cuarenta por ciento (40%) del ahorro realizado por encima de la tasa de reducción establecida. Si el municipio no cumple, se le incrementa su tasa de reducción para el próximo año y la AEE debe cobrarle el exceso de energía eléctrica consumida.

En relación a cuándo comenzará a regir este nuevo estado de derecho, la Ley 57-2014 establece que “los municipios estarán obligados a reducir de esta cantidad o tope máximo la cantidad de cinco por ciento (5%) anual durante los tres años siguientes a la aprobación de esta Ley [(i.e. 27 de mayo de 2014)], hasta alcanzar una reducción de al menos quince por ciento (15%) del tope máximo de consumo”.

Por otra parte, la Ley 57-2014 dispone que la Comisión de Energía de Puerto Rico debe adoptar “la reglamentación necesaria *para la implantación* de la aportación o mecanismo de compensación en lugar de impuestos o CELI a los municipios”, para lo cual otorgó un término de ciento ochenta (180) días luego de la aprobación de la Ley 57-2014. (Énfasis suplido.) Sin embargo, la Comisión estuvo imposibilitada de cumplir con ese mandato pues inició sus labores luego de vencido dicho término sin contar con la información necesaria para reglamentar adecuadamente. Ante esta situación, al redactar el Reglamento que hoy adoptamos, la Comisión tuvo que enfrentarse a una interrogante fundamental: ¿debe el Reglamento tener efectividad retroactiva al periodo de tiempo transcurrido entre la fecha de aprobación de la Ley 57-2014 y la fecha de aprobación del reglamento? Tras el análisis jurídico efectuado por la Comisión al momento de trabajar en la propuesta de reglamento y en esta versión final del Reglamento, entendimos que no. Las disposiciones sobre el tope de la CELI y los requisitos de reducción en el consumo deben tener efectividad a partir del año fiscal 2015-2016. A esta conclusión llegamos luego de examinar con profundidad la Ley 57-2014 y la jurisprudencia estatal y federal. Veamos.

De entrada, del texto utilizado en la Sección 22 de la Ley 83 a los efectos de que la Comisión debe adoptar la reglamentación necesaria *para la implantación* del mecanismo de la CELI, se desprende que este Reglamento que hoy aprueba la Comisión es el vehículo que el legislador designó para implementar, y por ende, poner en práctica las disposiciones

relacionadas con la operación y “pago” de la CELI. No puede ser de otra forma pues, en la medida en que la Asamblea Legislativa delegó a la Comisión la tarea de definir elementos esenciales para la operación del mecanismo de la CELI, sin los cuales éste no puede funcionar, en ausencia del Reglamento, el mecanismo de la CELI estaba incompleto. Por ejemplo, ante el silencio de la Sección 22 según enmendada por la Ley 57-2014, en este Reglamento la Comisión tuvo que definir el concepto de actividades y servicios con fines de lucro, y el concepto de actividades y servicios sin fines de lucro para poder distinguir el consumo que estará cobijado por la CELI del que no. Asimismo, en este Reglamento se establece la información que debe ser sometida a la AEE y los procesos para identificar las entidades que llevan a cabo actividades o servicios con fines de lucro versus las que llevan a cabo actividades o servicios sin fines de lucro. También establece las normas transitorias para identificar el consumo de entidades con fines de lucro en el historial de consumo que se utiliza para computar el consumo base de cada municipio, de manera que evitemos ahorros artificiales en el consumo de los municipios que tornen en insignificantes las metas de ahorro municipal establecidas en la Ley, y hagan que la intención legislativa y la política pública energética de conservación y eficiencia en el consumo sean superfluas. En vista de lo anterior, somos del criterio que la AEE, la OEPPE y los municipios han estado imposibilitados a poner en práctica los cambios que la Ley 57-2014 introdujo a la operación del CELI en ausencia de este Reglamento mediante el cual la Comisión establece las normas específicas que regirán sus relaciones en cuanto a la CELI.

La amplia delegación del poder de reglamentación que la Asamblea Legislativa hizo a la Comisión en relación con el funcionamiento del mecanismo de la CELI no es ajena a nuestro ordenamiento jurídico. Por el contrario, es norma ampliamente reiterada que la legislatura puede delegar a las agencias administrativas el poder cuasi legislativo de reglamentar. En estos casos, los reglamentos suplen el contenido necesario para precisar el mandato legislativo. Por esta razón, el Prof. Demetrio Fernández sostiene que “[l]a facultad de aprobar reglas y reglamentos ha sido concebida como necesaria para delimitar los contornos del poder delegado”.³

Precisamente, en *Asoc. Fcias. Com v. Departamento de Salud*, 156 D.P.R. 105 (2002), el Tribunal Supremo de Puerto Rico se expresó sobre la necesidad de que las agencias administrativas adopten reglamentos para implantar legislación. En ese caso, el Tribunal examinó la jurisprudencia y las expresiones hechas por comentaristas federales. Específicamente, explicó que la tendencia es que los tribunales exijan la adopción de reglamentos para “ayudar a mantener la discreción que tiene la agencia dentro de los límites de arbitrariedad”, para que “la función revisora de los tribunales se pued[a] ejercer más efectivamente” y *para garantizar el debido proceso de ley porque los reglamentos “proveen a las partes afectadas una notificación previa más clara sobre qué conducta es permisible y qué conducta es impermisible”*. (Énfasis suplido). Además, la adopción de reglamentos permite que las personas que se verán afectadas por las reglas participen del

³ D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Ed. Forum, 2013, pág. 121.

proceso decisonal de la agencia.⁴ Según el Tribunal Supremo, “[c]uando la agencia establece estándares claros a través de sus reglamentos, se crea un sistema más justo en el cual las partes afectadas están bien informadas sobre las exigencias de la ley y pueden cumplir con ellas de manera más cabal, efectiva y eficiente”.⁵ En consideración a lo anterior, nuestro más alto foro judicial determinó que las agencias administrativas puertorriqueñas tienen la obligación de promulgar reglamentación apropiada cuando sea necesaria para: 1) evitar la arbitrariedad de la agencia⁶, y 2) *para cumplir con las exigencias del debido proceso de ley en cuanto a la notificación al público del contenido y la sustancia de la ley.*

A tono con lo anterior, no hay duda de que las agencias administrativas deben adoptar reglamentos para limitar su discreción y para proveer una notificación adecuada a los ciudadanos. En el caso de la Comisión, esta obligación también encuentra fundamento en el mandato expreso del legislador. En cuanto a la controversia de si un reglamento debe tener efectividad retroactiva o prospectiva, del análisis jurisprudencial que hemos llevado a cabo, es evidente que nuestro ordenamiento jurídico no favorece la adopción de reglamentos con carácter retroactivo. Si bien hay excepciones bajo las cuales se permite ese curso de acción, hay consideraciones referentes a la garantía constitucional al debido proceso de ley y a principios básicos de justicia y razonabilidad que limitan la discreción de la agencia para conferir efecto retroactivo a un reglamento.

En términos de la jurisprudencia estatal, el Tribunal Supremo de Puerto Rico se ha enfrentado a controversias sobre la aplicación retroactiva de reglamentos en dos ocasiones. En Maldonado v. Junta de Planificación, 171 D.P.R. 46 (2007), se presentó la controversia sobre si un reglamento de zonificación aprobado con posterioridad a la presentación de una solicitud de consulta de ubicación puede utilizarse como fundamento para denegar la consulta. Para resolver la controversia, el Tribunal adoptó la doctrina estadounidense de “pending action”. De esa forma, concluyó que como el reglamento estaba presentado, aunque no aprobado, desde antes de que se hiciera la solicitud, procedía aplicarlo. En ese caso, la entonces Jueza Asociada Fiol Matta emitió una opinión concurrente y disidente en la que criticó que se hubiera adoptado esa doctrina para resolver la controversia. En su lugar, la Jueza hubiera aplicado la doctrina civilista sobre irretroactividad de las leyes.

Varios años después, en Torres Rodríguez v. Carrasquillo Nieves, 177 D.P.R. 728 (2009), la propuesta de la hoy Jueza Presidenta Fiol Matta se convirtió en el criterio del Tribunal. Para resolver la controversia, el Tribunal Supremo concluyó que, como el poder de reglamentar proviene de una delegación del poder de legislar de la Asamblea Legislativa, debían aplicarse los mismos principios que a las leyes. En síntesis, la doctrina sobre irretroactividad de las leyes establece que, como regla general “[l]as leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren expresamente lo contrario”.⁷ Ahora bien, ya que ese no

⁴ Asoc. Fcias. Com., 156 D.P.R. en la pág. 131.

⁵ Asoc. Fcias. Com., 156 D.P.R. en la pág. 132.

⁶ Véase, además, Soto v. Srio. De Justicia, 112 D.P.R. 477 (1982).

⁷ Art. 3 del Código Civil de Puerto Rico, 31 L.P.R.A. sec. 3.



es un principio absoluto, la voluntad del legislador puede desprenderse del estatuto de forma implícita.⁸ Según el Tribunal, cuando se va a aplicar el principio de irretroactividad de las leyes a un reglamento hay que determinar: (i) si el reglamento tiene efecto retroactivo; (ii) si la agencia que lo adopta tiene la facultad delegada de otorgarle efecto retroactivo a ese reglamento, y (iii) si el efecto retroactivo del reglamento es válido.⁹

Sobre la validez del efecto retroactivo, el caso federal normativo sobre este tema es Bowen v. Georgetown University Hospital, 488 U.S. 204 (1988). En éste, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos determinó que:

Retroactivity is not favored in the law. Thus, congressional enactments and administrative rules will not be construed to have retroactive effect unless their language requires this result. By the same principle, a statutory grant of legislative rulemaking authority will not, as a general matter, be understood to encompass the power to promulgate retroactive rules unless that power is conveyed by Congress in express terms. Even where some substantial justification for retroactive rulemaking is presented, courts should be reluctant to find such authority absent an express statutory grant.^[10]

Cónsono con dichas expresiones, en su libro Regulating Public Utility Performance, Scott Hempling explica que: "It is a fundamental rule that utility rates are exclusively prospective in nature. The rule stems from ratemaking's legislative character: legislative activity is prospective, and the legislature has delegated its ratemaking authority to the regulator. [...] The rule against retroactivity has roots in statutes, the Constitution and policy."¹¹ Véase, además, Bowen, en la pág. 221, Opinión concurrente del Juez Scalia ("Adjudication deals with what the law was; rulemaking deals with what the law will be.") (Énfasis suplido y en el original).

En Bowen, el Juez Scalia emitió una opinión concurrente que ha sido citada con aprobación por otros tribunales y que ha servido de base para crear excepciones a la regla general antes citada. En específico, al discutir la aplicación retroactiva de fuentes legislativas, el Juez Scalia dividió y distinguió el concepto en retroactividad primaria y retroactividad secundaria. Según resumido por C. Schmitter¹² en el artículo de revista

⁸ Torres Rodríguez, 177 D.P.R. en la pág. 757.

⁹ No obstante lo anterior, hay un elemento importante que los casos que ha analizado el Tribunal Supremo de Puerto Rico no contienen: el hecho de que la Ley 57-2014 contiene una expresión en cuanto al periodo de tiempo al cual va a aplicar el reglamento. Específicamente nos referimos a que, aunque la Ley 57-2014 contiene referencias a los años que debe aplicar el reglamento de la Comisión, el reglamento va a ser adoptado luego de transcurrido un periodo considerable de tiempo.

¹⁰ Bowen, 488 U.S. en las págs. 208-209.

¹¹ Scott Hempling, Regulating Public Utility Performance, 326 (2013).

¹² Para la fecha de publicación del artículo el autor era estudiante candidato a graduación de la Escuela de Derecho de la Universidad de Minnesota. Su mentor en el proceso de redacción fue el Profesora Kristin Hickman quien, a su vez, es coautor del Suplemento de 2015 del Administrative Law Treatise. Ese tratado fue citado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el caso de Asoc. Fcias. Com.

jurídica Going back in time: the search for retroactive rulemaking power in statutory deadlines, la retroactividad primaria es aquella que “alters ‘the past legal consequences of past actions’” y la secundaria es aquella que “has ‘exclusively future effect’ but does ‘affect past transactions’”.¹³ La retroactividad secundaria es válida, salvo cuando sus efectos sean irrazonables.

En su opinión concurrente, el Juez Scalia ofrece el siguiente ejemplo de lo que éste concibe como un caso de retroactividad secundaria: “The Treasury Department might prescribe, for example, that for purposes of assessing *future income tax liability*, income from certain trusts that has previously been considered nontaxable will be taxable—whether those trusts were established before or after the effective date of the regulation.”¹⁴ (Énfasis suplido.) Así, el Juez distingue ese ejemplo de la situación de hechos presentada en el caso, que -según su análisis- constituye un caso de retroactividad primaria e inválida: “Thus, with respect to the present matter, there is no question that the Secretary could have applied her new wage-index formulas to respondents in the future, even though respondents may have been operating under long-term labor and supply contracts negotiated in reliance upon the pre-existing rule. But *when the Secretary prescribed such a formula for costs reimbursable while the prior rule was in effect, she changed the law retroactively, a function not performable by rule under the APA.*”¹⁵ (Énfasis suplido).

En cuanto al asunto de si una agencia tiene autoridad para adoptar un reglamento retroactivo (que es otra parte del análisis, separado de la determinación sobre si la retroactividad es primaria o secundaria) el Juez Scalia señala que “[i]f, for example, a statute prescribes a deadline by which particular rules must be in effect, and if the agency misses that deadline, the statute may be interpreted to authorize a *reasonable* retroactive rule despite the limitation of the APA.”¹⁶

Con este trasfondo, en National Petrochemical & Refiners Ass'n v. EPA, 630 F.3d 145 (2010), la Corte de Apelaciones para el Circuito del Distrito de Columbia se enfrentó a un reglamento de la *Environmental Protection Agency* (EPA) de Estados Unidos con efecto retroactivo secundario y cuya retroactividad fue autorizada por la interpretación de la ley delegatoria.¹⁷ Allí, el Tribunal autorizó el efecto retroactivo de un reglamento de la EPA. Para ello analizó exhaustivamente el texto de la ley delegatoria y las acciones específicas de

¹³ C. Schmitter, Going back in time: the search for retroactive rulemaking power in statutory deadlines, 97 Minn. L. Rev. 1114, 1125 (2013).

¹⁴ Bowen, 488 U.S. en la pág. 219.

¹⁵ Id., en la pág. 220.

¹⁶ Bowen, 488 U.S. en las págs. 224-225. (Énfasis suplido.)

¹⁷ Este caso fue objeto de análisis en el artículo de revista jurídica antes citado porque representa una alternativa para aquellas agencias que, como la Comisión de Energía, no han podido cumplir con los términos establecidos en las leyes para adoptar reglamentos. A este problema, C. Schmitter lo denomina como el “tardy-agency problem” o problema de la agencia tardía. En cuanto a este asunto, el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha determinado que, aunque una agencia haya incumplido con un mandato de este tipo, en ausencia de lenguaje en contrario, la agencia retiene facultad para actuar. Véase, C. Schmitter, 97 Minn.L. Rev. en la pág. 1118. Cabe destacar que el Tribunal Supremo de Estados Unidos denegó una petición de certiorari sobre este caso. National Petrochemical and Refiners Ass'n v. E.P.A., 132 S.Ct. 571 (2011).

la EPA, y adoptó la distinción establecida por el Juez Scalia sobre retroactividad primaria y secundaria. Como resultado de dicho análisis, dicho Tribunal concluyó que se trataba de un caso de retroactividad secundaria. Sobre esto el Tribunal dijo:

In determining whether a statute or regulation has retroactive effect, the court considers among other things "whether it would ... impose new duties with respect to transactions already completed." This court has recognized the distinction between a rule that imposes new sanctions on past conduct, which is retroactive and invalid unless specifically authorized, and one that merely "upsets expectations," which is secondarily retroactive and invalid only if arbitrary and capricious. *See Nat'l Cable & Telecomms. Ass'n v. FCC*, 567 F.3d 659, 670-71 (D.C.Cir.2009). *Landgraf*, on which petitioners rely, makes a similar distinction for statutes, stating that "[a] statute does not operate 'retrospectively' merely because it is applied in a case arising from conduct antedating the statute's enactment, ... or upsets expectations based in prior law."¹⁸ [Citas omitidas]

Lo que originó la controversia en National fue que *en 2005 el Congreso autorizó a la EPA a regular los combustibles para establecer un programa de combustibles renovables. El Congreso especificó el volumen de este tipo de combustible que se exigiría anualmente desde el 2006 hasta el 2012 y delegó a la EPA la responsabilidad de adoptar la reglamentación necesaria para asegurar que todos los años se cumpliera con dicho volumen. Para saber el volumen había que calcular la producción de gasolina de las refinerías obligadas por la ley por un porcentaje que la EPA notificaría a más tardar el 30 de noviembre del año anterior a la obligación. La reglamentación debía incluir un programa de créditos para quienes se excedieran del mínimo requerido. La fecha límite para adoptar el reglamento era el 8 de agosto de 2006. EPA no cumplió a tiempo. Sin embargo, la Ley disponía que, en caso de que la EPA no reglamentara a tiempo, el porcentaje que aplicaría sería un 2.78%. El reglamento de la EPA fue adoptado el 1 de mayo de 2007, el cual tuvo efecto prospectivo a partir de septiembre de 2007.*

En el 2007, el Congreso decidió expandir el programa para aumentar el volumen requerido e incluir otros combustibles desde el 2008 hasta el 2022. Indicó que la EPA debía adoptar la reglamentación necesaria para el 19 de diciembre de 2008. La EPA volvió a incumplir. Sin embargo, en esta ocasión la ley no establecía nada para atender la situación. El segundo reglamento adoptado por la EPA fue una enmienda al reglamento que ya estaba en vigor desde septiembre de 2007. Dado que la enmienda se adoptó tarde (en marzo de 2010), EPA optó por combinar el requisito del año 2009 con el requisito del año 2010 y extender el periodo para verificar su cumplimiento. El caso señala que ante el incumplimiento con el requisito aplicable a determinado año, la consecuencia ordenada por el reglamento era establecer un *carry over* para el próximo año. *El caso no hace referencia a que el incumplimiento pudiera conllevar la imposición de multas, sanciones o cualquier otra consecuencia en el patrimonio de las personas reguladas.*

¹⁸ National Petrochemical & Refiners Ass'n, 630 F.3d en las págs. 158-159.

En cuanto a los hechos del caso que sirvieron de base para su conclusión de que se trataba de una retroactividad *secundaria*, el Tribunal destacó los siguientes asuntos:

- 1) La Ley que ordenaba a la EPA a adoptar el reglamento la autorizó expresa e implícitamente a otorgarle efecto retroactivo porque decía que EPA se aseguraría de que se introdujeran cierto volumen de combustibles renovables en el mercado “regardless of the date of promulgation” del reglamento.
- 2) El reglamento en controversia constituía una enmienda a un reglamento ya existente, por lo que no constituyó un cambio completo en el *status quo*. Las personas obligadas sabían como funcionaba el esquema reglamentador porque ya estaba en vigor.
- 3) El reglamento “does not make past conduct illegal or newly sanctionable”. Esto, ya que la EPA adoptó medidas transitorias para la implantación ordenada del nuevo reglamento.
- 4) Aunque el reglamento tenía un efecto retroactivo secundario, EPA hizo un balance razonable de los intereses en juego, analizó las opciones y escogió la que mejor le ayudaba a realizar el mandato legislativo.
- 5) Aunque el reglamento se hubiera hecho a tiempo, como quiera hubiera tenido un efecto retroactivo en el primer año que especificaba la ley. Sin embargo, como ya mencionamos, se trataba de una extensión de un programa ya establecido por el Congreso. Cuando el Congreso promulgó la primera ley sí estableció lo que ocurriría en el caso de que EPA no promulgara su reglamento a tiempo.
- 6) Antes de que el Reglamento fuera adoptado, EPA notificó a las personas obligadas de que, aunque no había hecho el reglamento, se iba a requerir el cumplimiento. Asimismo, notificó que la alternativa que estaba considerando era unir el volumen requerido para el año 2009 con el del 2010 y extender la fecha en que se verificaría el cumplimiento.

Entendemos que la enmienda de la Ley 57 a la Sección 22 de la Ley 83, confirió una autorización implícita a la Comisión de adoptar el reglamento para la implantación de la CELI con carácter retroactivo sólo por un máximo de ciento ochenta (180) días. Ello, ya que el esquema de reducción en el consumo comenzaría en el año fiscal 2014-2015 y el reglamento para la implantación de la CELI debía ser adoptado en noviembre de 2014. No obstante, nos encontramos en la situación en que el Reglamento que hoy adoptamos entraría en vigor un año más tarde de lo visualizado por el legislador, y luego de casi seis (6) meses de haber concluido el año fiscal 2014-2015.

Al analizar las excepciones, si bien hay similitudes con el caso de National, también hay diferencias fundamentales que definen el resultado de nuestro análisis y nos llevan a concluir que el texto de la Sección 22 de la Ley 83, según enmendado por la Ley 57, no nos

autoriza a conferir la efectividad retroactiva a este Reglamento que se propone en la opinión disidente, y que esa efectividad retroactiva contraviene principios básicos y fundamentales de justicia y razonabilidad. La imposición de ese efecto a personas o entidades privadas contravendría además la garantía constitucional al debido proceso de ley.

Las diferencias fundamentales entre el reglamento adoptado por la EPA en el caso de National y el Reglamento que hoy adoptamos son: (1) la Sección 22 de la Ley Núm. 83 no contiene una autorización expresa para la adopción retroactiva (por más de un año) del reglamento para la implantación del CELI; (2) aunque de las enmiendas introducidas por la Ley 57-2014 se desprende que el legislador contempló que habrían unos meses sin reglamentación, el reglamento que propone adoptar la Comisión cambia sustancialmente el *status quo*, a diferencia del reglamento de la EPA, con vigencia retroactiva; y (3) no se adoptaron medidas para notificar al inicio del año fiscal 2014-2015 a las partes obligadas (i.e. los municipios) de lo que se propone hacer en cuanto a la distinción entre instalaciones que albergan entidades con fines de lucro e instalaciones que albergan entidades sin fines de lucro. Esto último, es un asunto particularmente importante porque nuestro Tribunal Supremo ha expresado su preocupación por proteger el debido proceso de ley mediante una notificación adecuada. Como mencionamos, en el caso de Asoc. Fcias. Com el Tribunal dijo que una de las razones para requerir que las agencias adopten reglamentos es garantizar el debido proceso de ley a través de una notificación adecuada al público del estado de derecho.

En esta coyuntura, al trabajar en la propuesta de reglamento publicada el 30 de mayo de 2015 tuvimos que diseñar opciones e identificar la que mejor nos llevara a cumplir con el mandato legislativo. A continuación enumeramos esas opciones y explicamos sus ventajas y desventajas:

- M
A/
JHRM
- 1) Adoptar el reglamento para la implantación de la CELI con vigencia prospectiva e implantar las metas de reducción de cinco por ciento (5%) anual en el consumo municipal solo para los años fiscales 2015-2016 y 2016-2017. Bajo esta alternativa, los municipios solo estarían obligados a reducir un total de diez por ciento (10%) de su consumo (en vez de quince por ciento (15%) durante un periodo de dos años), sin contar con lo que disponga la reglamentación de la OEPPE en cuanto a metas de eficiencia para el año fiscal 2017-2018 en adelante. Esta opción no presenta problemas de retroactividad. Sin embargo, se desatendería la intención del legislador de que los municipios reduzcan al menos quince por ciento (15%) en su consumo durante un período de tres (3) años.
 - 2) Adoptar el reglamento para la implantación de la CELI con vigencia prospectiva e incluir un año adicional de cumplimiento bajo los mismos términos que estableció el legislador en las enmiendas de la Ley 57-2014 a la Sección 22 de la Ley Núm. 83. Esta opción no presenta problemas de retroactividad, más allá del período de seis (6) meses autorizado por la Ley. Si bien alguien podría cuestionar la autoridad de la Comisión para no poner en vigor las disposiciones de la Ley en cuanto al año fiscal 2014-2015 y para añadir el año 2017-2018, entendemos que dicho curso de acción

es plenamente justificable pues: (i) es una forma de hacer efectiva la voluntad del legislador sin violentar el debido proceso de ley de los municipios, y (ii) de la Ley se desprende que el legislador quiso que los municipios continuaran reduciendo su consumo después de los tres (3) años que específicamente señaló.

- 3) Adoptar el reglamento con vigencia prospectiva, pero indicando que durante el año 2015-2016 los municipios deben reducir un diez por ciento (10%) (lo que corresponde a la suma del cinco por ciento (5%) del año 2014-2015 y el cinco por ciento (5%) del año 2015-2016). Con esta opción tendríamos un problema de retroactividad porque estaríamos exigiendo la reducción correspondiente a un año que ya pasó e imponiéndole a los municipios la cantidad correspondiente a la sanción por el incumplimiento con la meta de reducción del año 2014-2015.
- 4) Adoptar el reglamento con vigencia retroactiva. Bajo este escenario, la Comisión sería fiel, sin más, a la letra de la Ley a los únicos efectos de implantar el nuevo mecanismo de la CELI a partir del 1 de julio de 2014. No obstante, del texto de la Ley 57 y de su historial legislativo no parece que la intención del legislador haya sido que la Comisión diera efecto retroactivo al reglamento en cuestión a pesar de aprobarlo un año más tarde del término establecido en la Sección 22 de la Ley 83. Ello, con el efecto de afectar derechos y obligaciones concretados entre el 1 de julio de 2014 y el 30 de junio de 2015 mediante un reglamento con normas nuevas que entre en vigor en noviembre de 2015. Con esta opción, la Comisión se arriesgaría a que el Reglamento sea impugnado y se argumente exitosamente que la aplicación retroactiva del reglamento constituye una acción arbitraria y caprichosa no autorizada por ley que además hiere principios básicos de justicia y razonabilidad.

Tras haber examinado el estado de derecho local y federal en cuanto al efecto retroactivo de los reglamentos de las agencias administrativas y haber analizado la situación particular que enfrenta la Comisión, entendemos que la Sección 22 de la Ley Núm. 83 autoriza a la Comisión a regular con efecto retroactivo por un tiempo limitado a ciento ochenta (180) días. No obstante, en consideración a que este Reglamento establecerá cambios sustanciales al estado de derecho vigente, si disponemos que el esquema de topes de la CELI y requisitos de reducción en el consumo de servicio eléctrico de los municipios entre en vigor retroactivamente a partir del inicio de año fiscal 2014-2015, ello tendría el efecto de penalizar conducta pasada de los municipios bajo el estado de derecho anterior. Esto nos colocaría en un escenario de retroactividad primaria y, por lo tanto, inválida. En este análisis no podemos dejar de tomar en cuenta que este Reglamento para la implantación de la CELI introduce normas nuevas –hasta el momento desconocidas por los municipios– en relación con las instalaciones municipales que albergan entidades con fines de lucro o entidades sin fines de lucro, y en relación con el efecto de la clasificación de dichas instalaciones en la fijación del tope máximo de la CELI. A ello se suma el hecho de que los municipios y la AEE sufrirían consecuencias patrimoniales por el cumplimiento o incumplimiento de los municipios con la cantidad del tope máximo de la CELI que correspondería al año 2014-2015, la cual los municipios aún desconocen.

Por otro lado, una de las razones que llevó al legislador a enmendar la Sección 22 fue la necesidad de establecer requisitos de ahorro en el consumo de electricidad de los municipios. El cumplimiento con requisitos o metas de ahorro implica en esencia, cambiar el comportamiento de los municipios en cuanto a su consumo de energía eléctrica. En esa misma línea, el Artículo 4.3 Ley 57-2014 establece expresamente que será deber de los municipios “implementar estrategias dirigidas a reducir el consumo de energía eléctrica de las dependencias e instalaciones bajo su jurisdicción, así como promover la mayor eficiencia energética posible.” En virtud de este objetivo de política pública, otorgar efectividad retroactiva al reglamento que implemente la CELI es inconsistente con la meta fundamental de que este, junto con la asesoría a los municipios que debe dar la OEPPE, sean vehículos efectivos para cambiar el comportamiento de los municipios.

En atención a todo lo anterior, disponemos que este Reglamento tendrá vigencia prospectiva, con la salvedad de que el esquema de topes de la CELI y los requisitos de reducción en el consumo de servicio eléctrico de los municipios aplicarán a partir del año fiscal 2015-2016 hasta el año fiscal 2017-2018. Esto quiere decir además que, durante el año fiscal 2014-2015, la dinámica entre la AEE y los municipios en relación con el mecanismo de la CELI se mantendrá gobernada por el estado de derecho anterior a la Ley 57-2014 y al Reglamento sobre la CELI que hoy adoptamos. Entendemos que esta opción es la más razonable pues permite implementar el esquema diseñado por el legislador, a la vez que evita efectos retroactivos negativos y no autorizados por la ley.

III. Instalaciones cuyo Consumo estará Incluido en la CELI e Instalaciones cuyo Consumo estará Excluido de la CELI

La Ley 57-2014 establece una restricción en cuanto a las entidades cuyo consumo estará cubierto por la CELI. En específico, la Ley dispone que “no se considerará dentro del cálculo la facturación por consumo de energía eléctrica de instalaciones públicas que albergan corporaciones o negocios con fines de lucro, los cuales pagarán por el servicio energético”.

A los fines de asegurar la adecuada implementación de esta disposición, el Reglamento que hoy adoptamos contiene un Capítulo cuyas disposiciones identifican y distinguen el consumo que será cubierto por la aportación de la CELI del que no. De igual forma, se establece un procedimiento específico para identificar las propiedades e instalaciones que alberguen entidades excluidas de la aportación y así poder clasificarlas. El Reglamento requiere que los municipios presenten, en o antes del 31 de diciembre de cada año, la información necesaria para evaluar y clasificar las propiedades e instalaciones en que ubiquen entidades municipales o personas que llevan a cabo actividades o servicios sin fines de lucro, según definidas por el Reglamento, con el propósito de identificar aquellas cuentas, propiedades e instalaciones cuyo consumo será incluido como parte de la aportación de la CELI para el siguiente año fiscal. La AEE deberá evaluar la información y notificar su determinación a los municipios en o antes del 31 de marzo de cada año.

A) Disposiciones transitorias para evitar la reducción artificial en el consumo de servicio eléctrico municipal

Según hemos explicado la Sección 22 de la Ley 83 y el Reglamento que hoy adoptamos establecen un mecanismo para que el consumo base de cada municipio se reduzca en un cinco por ciento (5%) anual hasta el año fiscal 2017-2018. Para hacer el cálculo del consumo de los municipios que estará cubierto por la CELI, se tomará como "consumo base" el promedio de los tres (3) años de mayor consumo de energía eléctrica de cada municipio entre el año fiscal 2003-2004 y el año fiscal 2013-2014. De ese consumo base, se reducirán las cantidades equivalentes a cinco por ciento (5%) para la fijación de los topes máximos aplicables desde el año fiscal 2015-2016 hasta el 2017-2018 excluyendo de dicho cómputo el consumo de electricidad asociado al alumbrado público municipal para los referidos años de mayor consumo.

Como hemos señalado, en cumplimiento con el mandato del legislador, el Reglamento dispone para que las instalaciones y propiedades municipales que albergan entidades que llevan a cabo actividades u ofrecen servicios con fines de lucro no estén cobijadas por la CELI. En vista de que, con la entrada en vigor del Reglamento, habrá entidades cuyo consumo antes estaba cobijado por la CELI que ahora no lo estará, al calcular el "consumo base" de cada municipio que se utilizará para calcular los topes máximos para los años 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018 se excluirá del cálculo el consumo atribuido a las entidades excluidas de la CELI por el Reglamento.—De lo contrario, el cálculo del "consumo base" y de los topes máximos de cada municipio permitirá una reducción artificial en el consumo de servicio eléctrico de los municipios que les liberará de tener que adoptar medidas de eficiencia y conservación y que resultará en un escenario de su faz incongruente con la política pública energética y las disposiciones de la Ley 57-2014.

IV. Mecanismo para la Aportación

M
A
JHRM
La propuesta de reglamento publicada por la Comisión contemplaba un mecanismo para que la aportación anual de cada municipio fuera dividida a prorrata entre los doce (12) meses que componen el año fiscal. Esta propuesta fue objeto de comentarios durante el proceso de participación ciudadana. Entre los comentarios recibidos se recomendó sustituir el mecanismo de prorrato mensual por un sistema en el que los municipios consumieran y agotaran la aportación de la CELI en la medida en que transcurra el año fiscal. Esto, por ser un mecanismo más simple y más cónsono con las realidades presupuestarias de los municipios.

En consideración a dichos comentarios, la Comisión decidió establecer un proceso de facturación en el que la AEE enviará al municipio una factura mensual en la que informará su consumo y el balance de la aportación de la CELI luego de descontarle el consumo durante el período objeto de la factura. De esa forma, el municipio contará con la información necesaria para asumir el control sobre su consumo de electricidad y podrá establecer las medidas necesarias para evitar excederse del máximo de la aportación que le corresponde anualmente. Una vez agotada la aportación anual por concepto de la CELI, la AEE facturará todo consumo en exceso a la aportación en cada ciclo de facturación, de

acuerdo a los contratos de servicio establecido para cada cuenta municipal y las tarifas vigentes al momento de realizar la facturación. En estos casos, el término para pagar las referidas facturas vencerá cuarenta y cinco (45) días a partir del último día del año fiscal al que obedezca el consumo en exceso. Por lo tanto, el municipio podrá incluir la deuda en el presupuesto del próximo año fiscal.

V. Iluminación en Calles Privadas

En el año 2014, el Tribunal Supremo de Puerto Rico emitió su opinión en el caso Watchtower v. Municipio de Dorado, 2014 TSPR 138, en el que resolvió que el ordenamiento jurídico puertorriqueño permite la existencia de calles privadas. De acuerdo con la opinión del Tribunal, esas calles son aquellas que no han sido transferidas a un ente gubernamental y que quedan excluidas del Artículo 256 del Código Civil -que define las calles públicas- por no haber sido costeadas ni mantenidas con fondos públicos ni estar destinadas a uso público. En atención a este cambio en nuestro ordenamiento jurídico, en el Reglamento definimos el término "calle privada" y establecemos que los sistemas de iluminación que estén instalados en calles privadas no formarán parte del alumbrado público municipal, según definido por este Reglamento. Por lo tanto el mantenimiento y consumo de servicio eléctrico del alumbrado correspondiente a una calle privada no serán responsabilidad de la AEE o de los municipios. Ante ello, si bien disponemos que las calles se presumirán públicas hasta que se demuestre o determine lo contrario, en el Reglamento establecemos normas para segregar ese tipo de sistema de iluminación privada y hacer la facturación correspondiente a su titular.

VI. Procedimiento para la Revisión de Facturas sobre el Servicio Eléctrico a los Municipios

El Artículo 6.27 de la Ley 57-2014 rige, en términos generales, el proceso para que los clientes de servicio eléctrico, incluidas las entidades públicas, objeten facturas de servicio eléctrico y soliciten la revisión de la Comisión. El Artículo 8 de la Ley 152-2014 estableció que tanto las disposiciones del Artículo 6.27 como las enmiendas introducidas por el Artículo 7.02 de la Ley 57-2014 a la Ley Núm. 33 de 27 de junio de 1985, según enmendada, "entrarán en vigor en la fecha en que entren en vigor los reglamentos de la Comisión de Energía en relación con los procesos para revisar las facturas de servicio eléctrico."

La Comisión se encuentra trabajando en la redacción de la propuesta de reglamento que, en su día, registrará los procedimientos informales de objeción de facturas y establecerá normas para la presentación de solicitudes de revisión ante la Comisión. Las disposiciones de ese borrador de propuesta de reglamento aplicarían no solo a las objeciones y revisiones de facturas de clientes residenciales, comerciales e industriales, sino también a las objeciones y revisiones de facturas de entidades públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo las entidades municipales excluidas de la aportación por concepto de la CELI.



De otra parte, en el Reglamento incluimos las disposiciones que habrán de regir el proceso de objeción de facturas ante la AEE y la revisión de facturas ante la Comisión para aquellas entidades que están cubiertas bajo la CELI. Al igual que actualmente ocurre con los procesos de objeción de facturas de los clientes residenciales, comerciales e industriales, en lo que la Comisión aprueba dicho reglamento y éste entra en vigor, los procesos de objeción de facturas de las entidades municipales excluidas de la aportación por concepto de la CELI continuarán rigiéndose por la Ley Núm. 33 de 27 de junio de 1985, según enmendada.

VII. Metas de Eficiencia en el Consumo Municipal y Tope Máximo de la CELI a partir del Año Fiscal 2018-2019

Luego de los tres (3) años durante los cuales la Sección 22 de la Ley 83 y el Reglamento de la Comisión requieren el cumplimiento con la reducción en un cinco por ciento (5%) anual, para el año fiscal 2017-2018 los municipios deberán haber reducido al menos un quince por ciento (15%) su consumo de servicio eléctrico. La Sección 22 de la Ley 83 dispone que, pasados esos primeros tres (3) años, la OEPPE establecerá y revisará el consumo base de los municipios para verificar el cumplimiento de cada uno de éstos con sus metas individuales de conservación y eficiencia energética. Sin embargo, dicha Sección no especifica el mecanismo particular que la OEPPE deberá utilizar para asegurar que los municipios continúen siendo eficientes en el consumo del servicio eléctrico en cumplimiento con la política pública energética del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

Ante ese escenario, y con el ánimo de hacer valer la intención legislativa y dar continuidad al estado de derecho en lo que respecta a la operación del mecanismo de la CELI, el Reglamento establece que la OEPPE adoptará un reglamento en el que codificará los parámetros que regirán el desarrollo y fijación de las metas de conservación y eficiencia con las que deberán cumplir los municipios a partir del año 2018-2019. De esta forma, las metas de conservación y eficiencia que establezca la OEPPE para cada municipio constituirán el tope máximo de la CELI que la AEE deberá aportar a los municipios a partir del año fiscal 2018-2019, el cual continuaría operando de conformidad con las disposiciones del Reglamento.

VIII. Incumplimiento con las Metas de Reducción para los Años Fiscales 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018; Deber de Pagar por el Consumo en Exceso; Suspensión del Servicio Eléctrico.

Un aspecto fundamental de los cambios introducidos por la Ley 57-2014 en la CELI es el establecimiento de topes máximos de consumo anual por municipio. Esto, a su vez, significa que el municipio tendrá una obligación que bajo el estado de derecho anterior no tenía: pagar por la electricidad que consuma en exceso al máximo de la aportación.

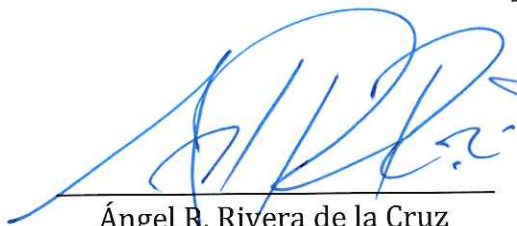
Como ocurre, o como debería ocurrir con todo cliente que incumple con su obligación de pagar por el servicio eléctrico consumido, si los municipios incumplen con su obligación de pagar por el consumo en exceso al tope máximo, dicho incumplimiento conllevará la suspensión del servicio eléctrico. El Reglamento que hoy adoptamos incorpora un procedimiento para suspender el servicio eléctrico a aquellos municipios que incumplan

con su responsabilidad de pagar por la electricidad que consuma en exceso a la aportación de la CELI. El procedimiento establecido en el Reglamento garantiza una notificación adecuada al municipio previo a la suspensión, un aviso sobre la situación al público en general, un orden de suspensión de las propiedades e instalaciones municipales que se verán afectadas, y la garantía de que algunos servicios municipales esenciales para el público no se verán afectados por el incumplimiento del municipio con su obligación de pagar.

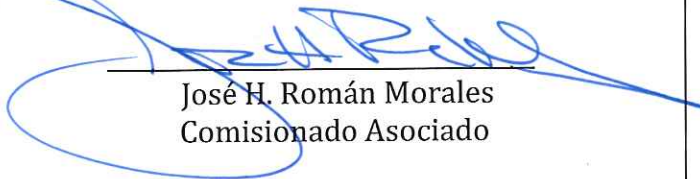
Publíquese.



Agustín Carbó Lugo
Presidente



Ángel R. Rivera de la Cruz
Comisionado Asociado



José H. Román Morales
Comisionado Asociado

u
h/

Certifico que así lo acordó la Comisión de Energía de Puerto Rico el 16 de octubre de 2015. El Comisionado Asociado Ángel R. Rivera de la Cruz emitió una opinión de conformidad con las Partes I, IV, V, y VI y disidente referente a la Parte II y las disposiciones en relación a los años de aplicabilidad contenidas en la Partes III, VII y VIII de esta Resolución. El Comisionado Asociado José H. Román Morales emitió una opinión particular de conformidad en relación con la Parte II de esta Resolución, a la cual se une el Presidente de la Comisión, Agustín F. Carbó Lugo. Certifico además que en esta fecha he enviado copia de esta Resolución a: rpaniagua@fedalcaldes.com; rcayey@gmail.com; jose.maeso@aae.pr.gov; n-ayala@aeepr.com; edwin.quinones@aae.pr.gov; n-vazquez@aeepr.com.



Brenda Liz Mulero Montes
Secretaria Interina



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
COMISIÓN DE ENERGÍA DE PUERTO RICO



IN RE: PROPUESTA DE REGLAMENTO
SOBRE LA CONTRIBUCIÓN EN LUGAR DE
IMPUESTOS

NÚM.: CEPR-MI-2015-0003

ASUNTO: Aprobación final del Reglamento
sobre la Contribución en Lugar de Impuestos
(CELI)

**Opinión de conformidad en parte y disidente en parte emitida por el Comisionado
Asociado Rivera de la Cruz**

En el día de hoy, la Comisión de Energía de Puerto Rico aprobó el Reglamento sobre la Contribución en Lugar de Impuestos (CELI) ("Reglamento"), según lo dispuesto en la Sección 22 de la Ley Núm. 83 de 2 de mayo de 1941, según enmendada, conocida como "Ley de la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico" ("Ley 83"), la cual fue enmendada por el Artículo 2.10 de la Ley 57-2014, conocida como "Ley de Transformación y ALIVIO Energético de Puerto Rico", ("Ley 57-2014"). En síntesis, el Reglamento establece la regulación del mecanismo de distribución de la aportación por concepto de la CELI, los procedimientos para clasificar las entidades municipales que estarán incluidas en dicha aportación, disposiciones específicas referente al ahorro energético municipal, los procesos de revisión de facturas y suspensión del servicio eléctrico municipal, así como disposiciones transitorias para la etapa inicial de implementación del mismo. De igual forma, la Comisión emitió la Resolución CEPR-MI-2015-0003, en relación a la aprobación del referido reglamento.

Estoy conforme con casi todas las disposiciones del Reglamento y con las Partes I, IV, V, y VI de la Resolución CEPR-MI-2015-0003, según aprobados por la Comisión en el día de hoy. No obstante, disiento de la decisión mayoritaria de adoptar el Reglamento con aplicabilidad prospectiva, comenzando el Año Fiscal 2015-2016. De igual forma disiento de la Parte II y de las disposiciones en relación a los años de aplicabilidad contenidas en las Partes III, VII y VIII de la referida Resolución. Por entender que es la forma más cónsona de interpretar las disposiciones de la Ley 57-2014, adoptaría el Reglamento efectivo al Año Fiscal 2014-2015, sujeto a lo dispuesto en la Sección II de esta Opinión.

I

El Artículo 3 del Código Civil de Puerto Rico establece que "[l]as leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren expresamente lo contrario."¹ No obstante, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que el referido artículo solamente tiene el efecto de

¹ 3 L.P.R.A. § 3.

una regla general de interpretación de estatutos, por lo cual no constituye un principio rígido de aplicación absoluta.² De igual forma, el Tribunal Supremo ha establecido que aunque la retroactividad debe surgir de forma expresa, “la voluntad implícita del legislador puede desprenderse del estatuto.”³ En consecuencia, “una ley puede tener efecto retroactivo si así surge claramente de la intención legislativa, ya sea de forma expresa o tácita.”⁴ Más aún, el Tribunal Supremo también estableció en Consejo de Titulares v. Williams Hospitality, que “aunque una ley no disponga expresamente su efecto retroactivo, **debe aplicarse retroactivamente si dicha interpretación es la más razonable según el propósito legislativo.**”⁵

De otra parte, cuando una ley dispone que la misma tenga efecto retroactivo, o dicho efecto surge de la intención legislativa, ésta no puede afectar derechos adquiridos por alguna persona en virtud de una ley anterior.⁶ Sin embargo, “no toda situación jurídica acaecida en virtud y en vigencia de la ley anterior es un derecho adquirido para propósitos de limitar la retroactividad, expresa o tácita, de una ley posterior.”⁷ Según el Tribunal Supremo, “**el derecho adquirido no puede ser el conjunto de facultades que la ley anterior permitía que los ciudadanos ejercitaran, ya que esto sería el estado de derecho objetivo que la nueva ley intenta cambiar.**”⁸

De forma similar se expresó la Corte Suprema de Estados Unidos en Landgraf v. U.S.I. Film Products, en donde estableció que un estatuto tiene efecto retroactivo si menoscaba derechos que tenía una persona al momento de éste entrar en vigor, si incrementa la responsabilidad de una persona basado en conducta pasada o si impone

² Torres Rodríguez v. Carrasquillo Nieves, 177 D.P.R. 728, 757 (2009). Véase también Vélez v. Secretario de Justicia, 115 D.P.R. 533, 541-542, citando a M. Albadalejo, Comentarios al Código Civil y compilaciones forales, Madrid, Ed. Rev. Der. Privado, 1978, T. I, págs.. 74-76; “[p]ero la retroactividad es en muchas ocasiones indispensable y es precisamente un medio de transformación y progreso de situaciones pasadas que se consideren de conveniente remoción, y como la ley debe ser conveniente al lugar y al tiempo, no se puede renunciar de antemano a lo que es un instrumento para esa necesaria evolución cual acontece con la predicha retroactividad.”

³ *Id.*

⁴ Consejo de Titulares v. Williams Hospitality, 168 D.P.R. 101, 108 (2006). Véase también Nieves Cruz v. U.P.R., 151 D.P.R. 150, 158 (2000); “reiteradamente hemos resuelto que la intención de la Asamblea Legislativa de darle efecto retroactivo a una ley, *por ser un acto excepcional*, debe aparecer expresamente o surgir claramente del estatuto”. Bastardillas en el original, comillas y citaciones omitidas. Véase además Landgraf v. U.S.I. Film Products, 511 U.S. 244, 272-273 (1994); “[b]ut while the *constitutional* impediments to retroactive civil legislation are now modest, prospectivity remains the appropriate default rule. Because it accords with widely held intuitions about how statutes ordinarily operate, a presumption against retroactivity will generally coincide with legislative and public expectations. **Requiring clear intent assures that Congress itself has affirmatively considered the potential unfairness of retroactive application and determined that it is an acceptable price to pay for the countervailing benefits.**” Bastardillas en el original, negrillas nuestras.

⁵ Consejo de Titulares, *supra*. Negrillas nuestras. Véase también J.R.T. v. A.E.E., 133 D.P.R. 1 (1993).

⁶ *Id.* en la pág. 109.

⁷ *Id.*

⁸ *Id.* Negrillas nuestras. Véase también Rodríguez v. Miller, 23 D.P.R. 594, 602 (1916); “En uno u otro caso no podía haber más que una simple esperanza basada en que la ley seguiría en su forma original; y que esa mera expectativa jamás puede ser considerada como un derecho adquirido es un principio sumamente elemental.”

nuevas obligaciones respecto a transacciones ya completadas.⁹ No obstante, la Corte Suprema en Landgraf determinó que un estatuto no opera de forma retroactiva simplemente porque sea aplicable a conducta que anteceda la aprobación del mismo o porque menoscabe las expectativas que tenía la parte afectada a base de la ley anterior. Según la Corte Suprema, la pregunta que los tribunales deben hacerse, al momento de evaluar si un estatuto tiene efecto retroactivo, es si las provisiones de la nueva ley **imponen consecuencias legales nuevas** a eventos que se completaron antes de su aprobación.¹⁰

A esos fines, en National Petrochemical & Refiners Ass'n v. E.P.A.¹¹, el Tribunal de Apelaciones Federal para el Circuito del Distrito de Columbia estableció la distinción entre un estatuto que impone nuevas sanciones o deberes basado en conducta pasada, el cual es retroactivo e impermisible si no está específicamente autorizado, y un estatuto que meramente perturba las expectativas de una persona, el cual se considera que tiene efecto retroactivo secundario. En este último caso, el estatuto será inválido solamente si es arbitrario y caprichoso.¹²

Finalmente, el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció en Torres Rodríguez v. Carrasquillo Nieves, que el principio de la irretroactividad de las leyes se extiende a la aplicación de los reglamentos administrativos, puesto que la palabra “leyes” utilizada en el Artículo 3 del Código Civil debe interpretarse de forma amplia.¹³ De igual forma el Tribunal Supremo estableció que al momento de determinar si un reglamento viola el principio de irretroactividad de las leyes, se tiene que analizar: (1) si el reglamento tiene efecto retroactivo; (2) si la agencia que lo adopta tiene la facultad delegada de otorgarle efecto retroactivo al reglamento; y (3) si el efecto retroactivo del reglamento es válido.¹⁴

Por las razones que exponremos a continuación, entendemos que aplicar las disposiciones del Reglamento comenzando en el Año Fiscal 2014-2015, sujeto a lo dispuesto en la Sección II de esta Opinión, no viola el principio de la irretroactividad de las

⁹ Ladgraf, supra, en la pág. 280.

¹⁰ Id. en las págs. 269-270.

¹¹ 630 F. 3d. 145 (D.C. Cir. 2010)

¹² Id. en la pág. 159. Véase también Bowen v. Georgetown University Hospital, 488 U.S. 204, 219-220 (1988), opinión concurrente del Juez Asociado Scalia; “[t]he Treasury Department might prescribe, for example, that for purposes of assessing future income tax liability, income from certain trusts that has previously been considered nontaxable will be taxable—whether those trusts were established before or after the effective date of the regulation. That is not retroactivity in the sense at issue here, *i.e.*, in the sense of altering the *past* legal consequences of past actions. Rather, it is what has been characterized as “secondary” retroactivity. A rule with exclusively future effect (taxation of future trust income) can unquestionably *affect* past transactions (rendering the previously established trusts less desirable in the future), **but it does not for that reason cease to be a rule under the APA.**” Bastardillas y comillas en el original, citaciones omitidas, negrillas nuestras.

¹³ Torres Rodríguez, supra, en la pág. 758, citando a F. Bonet Ramón, Compendio de Derecho Civil, Madrid, Ed. Rev. Der. Privado, 1959, T. I, pág. 203.

¹⁴ Id. en las págs. 958-959, citando a Maldonado v. Junta de Planificación, 171 D.P.R. 46, 74 (2007), opinión concurrente y disidente de la Jueza Asociada Fiol Matta.

leyes, sino que por el contrario, es la interpretación más razonable del propósito legislativo de la Ley 57-2014. En consecuencia, la aplicación del mismo al referido año fiscal es válida.

A

El Artículo 1 de la Ley 255-2004 enmendó la Sección 22 de la Ley 83 para, entre otras cosas, modificar la fórmula que hasta ese entonces se utilizaba para calcular la aportación de la CELI. De acuerdo con el referido Artículo, "la Autoridad distribuirá entre los municipios el veinte (20) por ciento [de sus ingresos netos] como aportación en lugar de impuestos, **o una cantidad igual al consumo de energía eléctrica real de cada municipio** o el promedio de lo pagado por la Autoridad como aportación en lugar de impuestos a los municipios en los cinco años fiscales anteriores al año fiscal en el que se realiza el pago de aportación en lugar de impuestos correspondiente, cual de las tres (3) cantidades sea mayor."¹⁵ Por lo tanto, a partir del Año Fiscal 2003-2004, la Autoridad no aportaría a los municipios un por ciento fijo de sus ingresos netos, según lo hacía hasta entonces, sino que aportaría una cantidad variable equivalente a la cantidad mayor de las antes mencionadas. Como resultado del cambio de fórmula, en todos los años desde el Año Fiscal 2003-2004 hasta el Año Fiscal 2013-2014, la Autoridad vino obligada a aportar a los municipios una cantidad equivalente a su consumo eléctrico total, ya que esa opción resultó ser la cantidad mayor en cada uno de ellos. El resultado práctico del cambio de fórmula fue el hecho de que todo el consumo eléctrico municipal estuvo cubierto por las aportaciones de la CELI durante ese periodo de tiempo, por lo tanto, los municipios no estuvieron obligados a pagar por dicho consumo. Este era el estado de derecho vigente antes de la aprobación de la Ley 57-2014.

La Ley 57-2014 se aprobó el 27 de mayo de 2014, antes de que comenzara el Año Fiscal 2014-2015. Entre las enmiendas introducidas por dicha ley, se encuentra la modificación de la fórmula para calcular la CELI, así como el establecimiento de un tope máximo de consumo para los municipios.

Respecto a la fórmula del cómputo de la CELI, el Artículo 2.10 de la Ley 57-2014 enmendó la Sección 22 de la Ley 83 a los fines de establecer "una cantidad o tope máximo de la aportación por concepto del CELI computada del promedio de consumo energético de los municipios, en kilovatio-hora por año, de los tres años de más alto consumo desde el cambio de la fórmula en el año 2004 hasta el presente."¹⁶ De igual forma, el mismo artículo establece que "[l]os municipios estarán obligados a reducir de esta cantidad o tope máximo la cantidad de cinco por ciento (5%) anual durante **los tres años siguientes a la aprobación de esta Ley**, hasta alcanzar una reducción de al menos quince por ciento (15%) del tope máximo de consumo."¹⁷ De esta forma, la Ley 57-2014 derogó expresamente las disposiciones de la Ley 255-2004 referente a la cantidad de aportación por concepto de la CELI que la Autoridad estaría obligada a pagar a los municipios, y en su lugar instituyó un nuevo mandato de ley para el cómputo de dicha aportación.

¹⁵ Énfasis suplido.

¹⁶ Artículo 2.10, Ley 57-2014.

¹⁷ *Id.* Negrillas nuestras.



De otra parte, la Ley 57-2014 facultó a esta Comisión a adoptar, en un término de ciento ochenta (180) días a partir de su aprobación, “la reglamentación necesaria para la implantación de la aportación o mecanismo de compensación en lugar de impuestos o CELI a los municipios.”¹⁸ Basado en la enmienda introducida por el Artículo 2.10 de la Ley 57-2014, entendemos que la intención legislativa fue que las disposiciones de la nueva fórmula para calcular la CELI, así como el reglamento que ha de establecer el mecanismo de distribución de ésta, fueran efectivas desde el inicio del Año Fiscal 2014-2015. Ahora bien, debido a que el Reglamento sería aplicable a hechos acontecidos antes de la aprobación del mismo¹⁹, debemos aplicar la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en Torres Rodríguez, a los fines de determinar si la aplicabilidad del Reglamento al Año Fiscal 2014-2015 viola el principio de irretroactividad de las leyes. Por los argumentos presentados a continuación, entendemos que ese no es el caso, y en consecuencia dicha aplicación es válida.

i. Efecto Retroactivo del Reglamento y su validez

Basado en la doctrina establecida por la Corte Suprema de Estados Unidos en Landgraf v. U.S.I. Film Products, un reglamento tiene efecto retroactivo si menoscaba derechos que una persona tenía al momento de éste entrar en vigor, si incrementa la responsabilidad de una persona basado en conducta pasada o si impone nuevas obligaciones respecto a transacciones ya completadas. De igual forma, según la doctrina de Landgraf, un reglamento no opera de forma retroactiva simplemente porque sea aplicable a conducta que anteceda la aprobación del mismo. Lo que se debe determinar es si el Reglamento impone consecuencias legales nuevas a eventos que se completaron antes de su aprobación.

Ahora bien, como discutimos anteriormente, el derecho adquirido no puede ser el conjunto de facultades que otorgaba la ley anterior, ya que esto sería el estado de derecho objetivo que la nueva ley intenta cambiar.²⁰ De igual forma, según lo establecido en National Petrochemical, un reglamento que impone nuevas sanciones o deberes basado en conducta pasada es retroactivo e impermisible si no está específicamente autorizado, mientras que un reglamento que meramente perturba las expectativas de una persona se considera que tiene efecto retroactivo secundario y será válido siempre y cuando no sea arbitrario ni caprichoso. Más aún, aplicando la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en Consejo de Titulares, a pesar de que la ley no disponga expresamente que un reglamento tendrá efecto retroactivo, debe aplicarse retroactivamente si dicha interpretación es la más razonable según el propósito legislativo.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ El término de ciento ochenta días venció el 23 de noviembre de 2014, mientras que el Año Fiscal 2014-2015, el cual era el primer año de aplicabilidad de la nueva fórmula para el cómputo de la CELI, comenzó el 1 de julio de 2014.

²⁰ Consejo de Titulares, *supra*.

El Artículo 4.3 de la Ley 57-2014 establece que “[s]erá deber de todo gobierno municipal implementar estrategias dirigidas a reducir el consumo de energía eléctrica de las dependencias e instalaciones bajo su jurisdicción, así como promover la mayor eficiencia energética posible.” El mismo artículo también dispone que “[t]odo municipio cuyo gasto de energía eléctrica se exceda del consumo energético base establecido en el Artículo 2.10 de esta Ley, **será responsable del pago a la Autoridad de la cuantía que corresponda por el exceso de consumo.**”²¹ No obstante, para incentivar aún más el ahorro energético por parte de los municipios, el Artículo 2.10 de la Ley 57-2014 establece que si algún municipio “sobrepasa la tasa porcentual de ahorro del cinco por ciento (5%) anual, recibirá de parte de la Autoridad una aportación adicional equivalente al cuarenta por ciento (40%) del ahorro realizado por encima de la tasa de reducción establecida.”

De otra parte, el inciso (f)(3) del Artículo 7.03 de la Ley 57-2014 establece que las disposiciones de esa ley tendrán el efecto de “[d]erogar toda disposición de ley o reglamento vigente que sea **contradictorio o inconsistente con las disposiciones de esta Ley.**”²² Más aún, respecto a las instancias en que haya un conflicto irreconciliable entre varias disposiciones estatutarias, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que “si el conflicto surge entre una nueva disposición y estatutos previos referentes a la misma materia, la nueva disposición será la que controle o prevalezca, ya que **constituye la última expresión del legislador.**”²³

La metodología para computar la CELI establecida por la Ley 255-2004 es contradictoria e inconsistente con la fórmula para dicho cómputo establecida en la Ley 57-2014. En consecuencia, la metodología para calcular la CELI establecida por la Ley 255-2004 no es válida puesto que ésta fue expresamente derogada por la Ley 57-2014 el 27 de mayo de 2014, antes que comenzara el Año Fiscal 2014-2015. Por tal razón, los municipios no podían tener expectativa alguna de que se utilizaría la metodología establecida por la Ley 255-2004 para calcular la aportación de la CELI durante el Año Fiscal 2014-2015, puesto que el estado de derecho cambió antes de que comenzara el referido año fiscal. Por lo tanto, la aplicación del Reglamento al Año Fiscal 2014-2015 no perturba las expectativas que los municipios pudieran tener referente al cómputo de la aportación de la CELI para ese año o de sus obligaciones de ahorro durante el mismo. En consecuencia, dicha aplicabilidad no tiene efecto retroactivo secundario.

Más aún, la Ley 57-2014, y no el Reglamento, estableció de forma expresa que la aportación por concepto de la CELI tendría un tope máximo a partir de la aprobación de la misma. De igual forma, la Ley 57-2014 estableció el deber de los municipios de lograr el ahorro instituido en la ley, disponiendo estatutariamente que la penalidad por no cumplir con el referido ahorro era que el municipio debía pagar por el consumo energético en exceso. Más aún, la Ley 57-2014 incentivó el ahorro adicional proveyendo mayores beneficios a los municipios que logren ahorros adicionales a los establecidos por ley.

²¹ Negrillas nuestras.

²² Negrillas nuestras.

²³ Guardiola Álvarez v. Depto. de la Familia, 175 D.P.R. 688, 678 (2009), citando a Díaz v. Srio. de Hacienda, 114 D.P.R. 865, 874 (1983). Comillas suprimidas, negrillas nuestras.

En contraste, el Reglamento establece, entre otras cosas, el mecanismo mediante el cual se realizará la distribución de la aportación de la CELI establecida por la Ley. El mecanismo aprobado en el Reglamento consiste en comparar el consumo municipal anual con el tope máximo de consumo establecido en la Ley 57-2014. Según las disposiciones del Reglamento, si el consumo municipal es mayor al tope máximo para ese año, la Autoridad de Energía Eléctrica ("Autoridad") facturará el exceso de consumo a los municipios. De igual forma, el Reglamento establece la forma en que se computará y distribuirá la aportación adicional a la que tienen derecho aquellos municipios que lograron ahorros adicionales a los establecidos por ley. Por lo tanto, las disposiciones del Reglamento no imponen nuevas obligaciones a los municipios, ni cambian el *status quo*, sino que regula la forma en que se distribuirá la aportación de la CELI entre estos, de acuerdo con las responsabilidades y obligaciones impuestas por la Ley 57-2014 antes de que comenzara el Año Fiscal 2014-2015.

De otra parte, establecer que el Reglamento es aplicable al Año Fiscal 2014-2015 no menoscaba ningún derecho de los municipios, puesto que la metodología establecida por la Ley 255-2004 no puede considerarse un derecho adquirido por éstos, dado el caso que ese estado de derecho objetivo, el cual no puede utilizarse para establecer que existe un derecho adquirido, cambió con la Ley 57-2014. Más aún, la aplicabilidad de un tope máximo de consumo, así como los deberes y obligaciones respecto al ahorro durante el referido año fiscal, no tiene el efecto de "penalizar conducta pasada de los municipios bajo el estado de derecho anterior", según lo expresa la mayoría del Pleno de la Comisión.²⁴ Por el contrario, el Reglamento no incrementa la responsabilidad de los municipios basado en conducta pasada ni impone nuevas obligaciones respecto a transacciones ya completadas, debido a que, como discutimos anteriormente, los deberes y obligaciones referente al ahorro en consumo eléctrico municipal y las penalidades por incumplimiento fueron impuestas por la Ley 57-2014, aprobada antes de que comenzara el Año Fiscal 2014-2015, y no por el Reglamento. Por lo que el estado de derecho vigente al inicio del referido año fiscal eran las disposiciones de la Ley 57-2014 y no las de la Ley 255-2004.

Por lo tanto, a pesar de que el Reglamento sería aplicable a conducta que antecede la aprobación del mismo, dígame el consumo eléctrico municipal durante el Año Fiscal 2014-2015, el Reglamento no tendría efecto retroactivo primario puesto que no impone consecuencias legales nuevas a eventos que se completaron antes de su aprobación. Dicho de otra manera, el Reglamento no menoscaba algún derecho de los municipios, no incrementa la responsabilidad de éstos, ni impone nuevas obligaciones respecto a transacciones ya completadas.

ii. Facultad para implementar el Reglamento durante el Año Fiscal 2014-2015.

El Informe Positivo al Proyecto Sustitutivo del Senado al P. del S. 837, P. del S. 838, P. del S. 839, P. del S. 840, P. del S. 841, P. del S. 842, P. del S. 843, P. del S. 881, P. del S. 882, y al Sustitutivo de la Cámara de Representantes al P. de la C. 1457 y P. de la C. 1618, el cual se

²⁴ Resolución CEPR-MI-2015-0003 de 16 de octubre de 2015, en la pág. 12.

convirtió en la Ley 57-2014, radicado por la Comisión Especial para una Nueva Política Energética de la Cámara de Representantes de Puerto Rico ("Comisión Cameral"), establece claramente que las disposiciones estatutarias referente a la fórmula para el cómputo de la aportación por concepto de la CELI comenzarían a regir en el Año Fiscal 2014-2015. En específico, el referido informe establece que tanto el tope máximo al consumo municipal así como las disposiciones respecto a la reducción del cinco por ciento (5%) anual del referido tope máximo, aplicarían comenzando el Año Fiscal 2014-2015 y se extenderían hasta el Año Fiscal 2016-2017.²⁵

A esos fines, la Comisión Cameral expresó que "[s]e establece un tope máximo de la aportación por concepto del CELI computada del promedio de consumo energético de los municipios en kilovatio-hora por año, de los tres años de más alto consumo desde el cambio de la fórmula en el año 2004 hasta el presente. Los municipios reducirán del tope máximo la cantidad de cinco por ciento (5%) anual **durante los tres años siguientes a la aprobación de la ley** hasta alcanzar una reducción total de al menos quince por ciento (15%)."²⁶ De igual forma, el informe contiene un diagrama en donde señala inequívocamente que los años de aplicabilidad de la reducción del cinco por ciento (5%) del tope máximo comienzan en el Año Fiscal 2014-2015.²⁷

Como mencionamos anteriormente, la Ley 57-2014 se aprobó el 27 de mayo de 2014. De igual forma, el Año Fiscal 2014-2015, el cual, según la clara intención legislativa, sería el primer año de aplicabilidad de la nueva fórmula para computar la CELI, comenzó el 1 de julio de 2014. Sin embargo, el término de ciento ochenta días otorgado a la Comisión a los fines de aprobar el reglamento para la implementación de la CELI vencía el 23 de noviembre de 2014, **fecha posterior al inicio del primer año fiscal en que dicho reglamento sería aplicable**. Se desprende entonces que la Asamblea Legislativa le otorgó a la Comisión, claramente y de forma tácita, la facultad de aprobar y aplicar el Reglamento de forma retroactiva al inicio del Año Fiscal 2014-2015.

Mediante la Resolución CEPR-MI-2015-0003, emitida en el día de hoy ("Resolución"), la mayoría del Pleno de la Comisión argumenta que la Ley 57-2014 "confirió una autorización implícita a la Comisión de adoptar el reglamento para la implantación de la CELI con carácter retroactivo solo por un máximo de ciento ochenta (180) días."²⁸ Estamos en desacuerdo con la postura mayoritaria. El hecho de que una agencia administrativa no cumpla con el deber impuesto por alguna ley de actuar dentro de un término de tiempo específico, no priva a dicha agencia de actuar en el futuro, siempre y cuando la ley no le prohíba actuar o no establezca sanciones específicas por el referido incumplimiento.

²⁵ Comisión Especial para una Nueva Política Energética, Cámara de Representantes de Puerto Rico, Informe Positivo al Sustitutivo del Senado al P. del S. 837, P. del S. 838, P. del S. 839, P. del S. 840, P. del S. 841, P. del S. 842, P. del S. 843, P. del S. 881, P. del S. 882, y al Sustitutivo de la Cámara de Representantes al P. de la C. 1457 y P. de la C. 1618, en las páginas 61-62. Negrillas nuestras.

²⁶ *Id.* en la pág. 61. Negrillas nuestras.

²⁷ *Id.* en la pág. 62.

²⁸ Resolución CEPR-MI-2015-0003, *supra*, en la pág. 10.



De esa forma lo determinó la Corte Suprema de los Estados Unidos en Barnhart v. Peabody Coal Co.²⁹, en donde la Corte expresó tener reservas para concluir que la falta de cumplimiento de un requisito procesal por parte de una agencia, previene que dicha agencia tome acción posteriormente, especialmente cuando los derechos del público están en juego.³⁰ Debemos destacar que la Corte Suprema de Barnhart también estableció que desde el caso de Brock v. Pierce County³¹ nunca ha interpretado que cuando un estatuto establece que el Gobierno “deberá” ejecutar una acción dentro de un término de tiempo específico, sin ninguna otra restricción, dicho término será jurisdiccional, el cual imposibilitaría a la agencia actuar posteriormente.³²

Lo antes expuesto cobra mayor relevancia tomando en consideración el alto interés público que tiene la utilización responsable de los recursos energéticos y el establecimiento en la Ley 57-2014 de una política pública agresiva de conservación y uso eficiente de energía en las facilidades e instalaciones públicas, las cuales incluyen a los gobiernos municipales.³³ Es importante señalar que los costos asociados con la aportación de la CELI a los municipios son transferidos a todos los abonados de la Autoridad. Por lo tanto, al determinar que la Comisión perdió la facultad de aprobar el Reglamento con efectividad al Año Fiscal 2014-2015, puesto que no actuó dentro del término de ciento ochenta días establecido en la Ley 57-2014, tiene un efecto negativo en el patrimonio del público en general, dado el caso de que los abonados de la Autoridad tendrían que asumir costos mayores relacionados a su consumo eléctrico al no exigirle a los municipios que cumplan con su obligación de pagar por el consumo en exceso al tope máximo que debería aplicar al referido año.

Es importante señalar que la Ley 57-2014 no estableció ninguna sanción a la Comisión por el incumplimiento con el término establecido para la aprobación del Reglamento. Tampoco privó a la Comisión, ni expresa ni tácitamente, de jurisdicción para aprobar el Reglamento si ésta incumplía con dicho término. En consecuencia, esta Comisión nunca perdió la facultad de establecer el Reglamento con efectividad al inicio del Año Fiscal 2014-2015, de acuerdo con la doctrina establecida por la Corte Suprema en Barnhart y Brock.

Por todo lo anterior, resulta claro que la intención legislativa fue que la nueva fórmula para calcular la CELI, establecida en la Ley 57-2014, sería aplicable a partir del inicio del Año Fiscal 2014-2015. De igual forma, no existe duda que la Asamblea Legislativa le otorgó a la Comisión la facultad de aprobar el Reglamento con efectividad desde el inicio

²⁹ 537 U.S. 149 (2003).

³⁰ *Id.* en la pág. 158, citando a Brock v. Pierce County, 476 U.S. 253, 260 (1986). En Brock, la Corte Suprema estableció, “[w]e hold that CETA's requirement that the Secretary “shall” take action within 120 days **does not, standing alone, divest the Secretary of jurisdiction to act after that time.** There is simply no indication in the statute or its legislative history that Congress intended to remove the Secretary's enforcement powers if he fails to issue a final determination on a complaint or audit within 120 days.” Brock, supra, en la pág. 266. Comillas en el original, negrillas nuestras.

³¹ 476 U.S. 253 (1986).

³² Barnhart v. Peabody Coal Co., en la pág. 158.

³³ Exposición de Motivos, Ley 57-2014.



del referido año fiscal. Más aún, el hecho de que la Comisión no aprobara el Reglamento dentro del término establecido en la Ley 57-2014 no la privó de la facultad de aprobar el mismo. Por lo tanto, la Comisión aún mantiene la facultad de establecer que la efectividad del Reglamento será a partir del inicio del Año Fiscal 2014-2015, en lo que corresponde a las disposiciones relacionadas al cómputo y distribución de las aportaciones de la CELI, así como el deber de los municipios de reducir su consumo eléctrico en cinco por ciento (5%) anual por los tres años siguientes a la aprobación de la Ley 57-2014. Esta interpretación, a nuestro entender, es la más razonable según el propósito legislativo establecido anteriormente.

B

No obstante lo anterior, la mayoría del Pleno de la Comisión, citando a Asociación de Farmacias de la Comunidad v. Depto. de Salud, argumenta que es necesario que las agencias administrativas adopten reglamentos para implantar legislación.³⁴ De igual forma, la mayoría argumenta que “cuando la agencia establece estándares claros a través de su reglamento se crea un sistema más justo en el cual las partes afectadas están bien informadas sobre las exigencias de la ley y pueden cumplir con ellas de manera más cabal, efectiva y eficiente.”³⁵ Concluye la opinión mayoritaria que las agencias administrativas “deben adoptar reglamentos para limitar su discreción y para proveer una notificación adecuada a los ciudadanos.”³⁶

Estamos de acuerdo con la mayoría del Pleno de la Comisión de que es necesario que las agencias administrativas adopten reglamentos para implantar legislación. Sin embargo, el hecho de que un reglamento no se haya aprobado no implica que los estatutos de la ley que intentan implementar no estén vigentes. Dicho de otro modo, la falta de reglamentación no implica que la ley carezca de vigencia, máxime cuando los estatutos de la misma son claros e inequívocos. Más aún, al momento de reglamentar no podemos perder de perspectiva las normas elementales del derecho administrativo, las cuales establecen, entre otras cosas, que “un reglamento promulgado para implementar la ejecución de una ley **puede complementarla, pero no estar en conflicto con ésta.**”³⁷

De otra parte, según el Tribunal Supremo “es norma altamente conocida que la autoridad de una agencia administrativa para aprobar reglas o reglamentos surge directamente de su ley habilitadora.”³⁸ Más aún, dicha doctrina descansa “en la premisa de carácter absoluto de que el poder de aprobar reglas y reglamentos no puede trascender la autoridad delegada.”³⁹ De igual forma, “el texto de una ley jamás debe entenderse

³⁴ Resolución CEPR-MI-2015-0003, *supra*, en la pág. 5.

³⁵ *Id.* en la pág. 6, citando a Asociación de Farmacias, *supra*.

³⁶ *Id.*

³⁷ P.A.C. v. P.I.P., 169 D.P.R. 775, 799 (2006). Bastardillas suprimidas, negrillas nuestras.

³⁸ Perfect Cleaning v. Cardiovascular, 162 D.P.R. 745, 758 (2004).

³⁹ *Id.* en la pág. 759, citando a D. Fernández Quiñones, Derecho administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 2da ed., Colombia, Ed. Forum, 2001, en la pág. 131, negrillas suprimidas. Véase también Morton v. Ruiz, 415 U.S. 199, 232 (1974); “[t]his agency power to make rules that affect substantial individual rights and obligations carries with it the responsibility not only to remain consistent with the

modificado o suplantado por el reglamentario correspondiente, y que en cualquier conflicto entre el texto de la ley y su reglamento debe prevalecer el de la ley.”⁴⁰ En consecuencia, “[e]l fin perseguido al delegar el poder de reglamentación no puede ser otro que el de implementar la ejecución de la ley pero **nunca puede ese poder ejercitarse en tal forma que sustituya el criterio del legislador por el de la junta o persona autorizada a reglamentar.**”⁴¹

Por otro lado, el Artículo 14 del Código Civil de Puerto Rico establece que “[c]uando la ley es clara libre de toda ambigüedad, la letra de ella no debe ser menospreciada bajo el pretexto de cumplir su espíritu.”⁴² Interpretando el referido artículo, el Tribunal Supremo ha establecido en innumerables ocasiones que “ante el lenguaje claro, explícito y libre de toda ambigüedad o duda de un estatuto, no cabe menospreciar la letra de la ley bajo el pretexto de cumplir su espíritu, máxime cuando el espíritu o intención del estatuto y su letra son la misma cosa.”⁴³ Por lo tanto, “el primer paso al interpretar un estatuto es remitirnos al propio texto de la ley, puesto que cuando el legislador se ha expresado en un lenguaje claro e inequívoco, el propio texto de la ley es la expresión por excelencia de la intención legislativa.”⁴⁴ Más aún, “el alcance de un lenguaje sencillo y absoluto en un estatuto **no será restringido al interpretarlo como que provee algo que el legislador no intentó proveer, y el así resolverlo equivaldría a invadir las funciones de la Asamblea Legislativa.**”⁴⁵ A esos fines, el Tribunal Supremo ha expresado que “[i]nterpretar una ley en forma que sea contraria a la intención del legislador implica la usurpación ... de las prerrogativas de la rama legislativa. **Por tanto, el intérprete debe abstenerse de sustituir el criterio legislativo por sus propios conceptos de lo justo, razonable y deseable.**”⁴⁶

Ahora bien, al momento de reglamentar las agencias administrativas no pueden actuar de forma arbitraria o caprichosa. A esos fines, el Tribunal Supremo ha determinado que al evaluar las actuaciones de las agencias administrativas los tribunales deben determinar: (1) si la actuación administrativa está autorizada por la ley; (2) si se delegó poder de reglamentación; (3) **si la reglamentación promulgada está dentro de los amplios poderes delegados;** (4) si al aprobarse el reglamento se cumplió con las normas

governing legislation, but also to employ procedures that conform to the law.” (Negrillas nuestras, citas omitidas).

⁴⁰ P.A.C. v. P.I.P., *supra*.

⁴¹ *Ex Parte Irizarry*, 66 D.P.R. 672, 676 (1946). Negrillas nuestras.

⁴² 31 L.P.R.A. § 14.

⁴³ *Cordero v. A.R.P.E.*, 187 D.P.R. 445, 456 (2012), citando a *Bomberos Unidos v. Cuerpo de Bomberos et. AL*, 180 D.P.R. 723, 750 (2011). Comillas suprimidas.

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ *Juarbe v. Registrador*, 156 D.P.R. 387, 393 (2002), citando a *Lasalle v. Junta Dir. A.C.C.A.*, 140 D.P.R. 694, 696 (1996). Negrillas nuestras.

⁴⁶ *Alejandro Rivera v. E.L.A.*, 140 D.P.R. 538, 545 (1996), citando a R.E. Bernier y J.A. Cuevas Segarra, *Aprobación e interpretación de las leyes de Puerto Rico*, 2da ed., San Juan, Pubs. J.T.S., 1987, Vol. I, pág. 299. Negrillas y énfasis nuestro, comillas omitidas.

procesales de la ley orgánica y de las leyes especiales, y (5) *si la reglamentación es arbitraria o caprichosa*.⁴⁷

Es importante señalar que la Asamblea Legislativa no condicionó la vigencia de las disposiciones en relación al ahorro del consumo energético municipal, ni referente a los topes máximos, a la aprobación de la reglamentación por parte de la Comisión. Por el contrario, el Legislador fue sumamente específico al definir la metodología para calcular los topes máximos de consumo municipal para los años fiscales a los cuáles aplicarían dichos topes. De igual forma, como establecimos anteriormente, fueron específicamente descritos los porcentajes de ahorro aplicables y las sanciones en caso de incumplimiento. Por consiguiente, la vigencia de las disposiciones sobre el ahorro municipal y el cómputo de los topes máximos es independiente del Reglamento.

La claridad con que el Legislador estableció las referidas metodologías se evidencia por el hecho de que, aún sin que se aprobara el Reglamento, la Oficina Estatal de Política Pública Energética ("OEPPE") estuvo en posición de calcular los topes máximos de consumo correspondiente a los años fiscales 2014-2015, 2015-2016, y 2016-2017, certificando los mismos a los Municipios el pasado 2 de junio de 2015; contrario a lo establecido por la mayoría del Pleno de la Comisión, donde expresó que "los municipios y la AEE sufrirán consecuencias patrimoniales sustanciales por el cumplimiento o incumplimiento de los municipios con la cantidad del tope máximo de la CELI que correspondería al año 2014-2015, **la cual los municipios aún desconocen**."⁴⁸ Más aún, la Autoridad señaló en su ponencia del 30 de junio de 2015 durante el proceso de Vistas Públicas, que la corporación está en posición de distribuir la aportación adicional del 40% del ahorro en exceso logrado en el Año Fiscal 2014-2015 a los Municipios que cumplieron con las nuevas políticas públicas de ahorro energético municipal. Cabe señalar que durante el proceso de Vistas Públicas llevado a cabo por la Comisión en relación a la aprobación del Reglamento, tanto la Autoridad como la OEPPE se expresaron a favor de que el Reglamento sea aplicable al Año Fiscal 2014-2015.

No obstante, la mayoría del Pleno de la Comisión adoptó el Reglamento de forma prospectiva incluyendo un año adicional de cumplimiento que según la opinión mayoritaria, están bajo los mismos términos que estableció el legislador en las enmiendas de la Ley 57-2014 a la Sección 22 de la Ley Núm. 83.⁴⁹ Según la opinión mayoritaria, "esta opción **es la más razonable pues permite implementar el esquema diseñado por el legislador, a la vez que evita efectos retroactivos negativos y no autorizados por la ley**."⁵⁰ Como resultado de esta acción, varios de los estatutos de la Ley 57-2014, incluyendo aquellos referente a establecer un tope máximo de consumo, así como los referentes a la reducción del cinco por ciento (5%) del referido tope máximo por los siguientes tres años, el deber de los municipios de pagar por el consumo en exceso al tope máximo y los

⁴⁷ Asociación de Farmacias de la Comunidad v. Depto. de Salud, 156 D.P.R. 105, 130 (2002). Bastardillas en el original, negrillas nuestras.

⁴⁸ Resolución CEPR-MI-2015-0003, *supra*, en las pág. 12. Negrillas nuestras.

⁴⁹ *Id.*, en las págs. 11-12.

⁵⁰ *Id.* en la pág. 13. Negrillas nuestras.



incentivos adicionales por lograr mayor ahorro energético, comenzarán a regir durante el Año Fiscal 2015-2016 y se extenderán hasta el Año Fiscal 2017-2018.

En la Resolución, la mayoría del Pleno de la Comisión argumentó que este curso de acción es plenamente justificable puesto que "(i) es una forma de hacer efectiva la voluntad del legislador sin violentar el debido proceso de ley de los municipios, y (ii) de la Ley se desprende que el legislador quiso que los municipios continuaran reduciendo su consumo después de los tres (3) años que específicamente señaló."⁵¹ Sin embargo, a pesar de que los Artículos 6.03 y 6.39 de la Ley 57-2014 otorgan a la Comisión un amplio poder para interpretar libremente la Ley a los fines de cumplir con sus propósitos, la Comisión no puede ejercer dicho poder de forma tal que sustituya el criterio del legislador por el de la Comisión. De la misma manera, la Comisión no puede ignorar el texto claro de la Ley 57-2014, bajo el pretexto de cumplir su espíritu. Más aún, entendemos que la Comisión debe abstenerse de sustituir el criterio legislativo por su concepto de lo que es justo o razonable.

Según mencionamos anteriormente, el Artículo 2.10 de la Ley 57-2014 que enmendó la Sección 22 de la Ley 83, estableció claramente que los municipios estarán obligados a reducir del tope máximo la cantidad de cinco por ciento (5%) anual durante **los tres años siguientes a la aprobación de la Ley 57-2014**, hasta alcanzar una reducción de al menos quince por ciento (15%) del tope máximo de consumo. Los tres años siguientes a la aprobación de la Ley 57-2014 corresponden a los años fiscales 2014-2015, 2015-2016 y 2016-2017. Por lo tanto, la clara intención legislativa contenida en el texto de la ley era que los municipios estaban obligados a alcanzar una reducción de al menos quince por ciento del tope máximo de consumo al finalizar el Año Fiscal 2016-2017.

Por tal razón, entiendo que al establecer que el Reglamento sería aplicable comenzando con el Año Fiscal 2015-2016, añadiendo un año adicional de cumplimiento hasta el Año Fiscal 2017-2018, la mayoría de esta Comisión ha ido en contra de lo establecido expresamente en la ley respecto a implantar un tope máximo de consumo para los municipios, comenzando con el Año Fiscal 2014-2015, así como todo lo correspondiente a que la reducción de quince por ciento del referido tope máximo debe alcanzarse al finalizar el Año Fiscal 2016-2017. Añadir un año adicional de cumplimiento, argumentando que ello permitiría implementar el esquema diseñado por el legislador, no sería el resultado de una interpretación liberal de la Ley 57-2014 al amparo de las disposiciones de los Artículos 6.03 y 6.39, sino más bien sería sustituir el criterio legislativo por lo que la Comisión entiende es razonable. Estas acciones podrían ser consideradas como una invasión a las funciones de la Asamblea Legislativa, según lo establecido por el Tribunal Supremo en Juarbe v. Registrador.⁵²

C

El establecer que las disposiciones del Reglamento serán de aplicabilidad prospectiva comenzando en el Año Fiscal 2015-2016, junto a la ausencia de disposiciones

⁵¹ *Id.* en la págs. 11-12.

⁵² Juarbe v. Registrador, *supra*.



transitorias que gobiernen el mecanismo de distribución de la CELI para el Año Fiscal 2014-2015, crea un vacío en el marco regulatorio que el Reglamento intenta establecer. Como mencionamos anteriormente, las disposiciones de la Ley 255-2004 fueron expresamente derogadas por la Ley 57-2014. En consecuencia, la metodología para la distribución de la CELI contenida en la Ley 255-2004 no estaba vigente al inicio del Año Fiscal 2014-2015, por lo tanto no puede ser aplicable a ese año.

Por tal razón, argumentar o tratar de establecer, según lo hace la mayoría del Pleno en el día de hoy, que la dinámica entre la Autoridad y los municipios en relación con el mecanismo de distribución de la CELI para el Año Fiscal 2014-2015 se mantendrá gobernada por el estado de derecho anterior a la Ley 57-2014, o sea las disposiciones de la expresamente derogada Ley 255-2004, debido a la ausencia de un reglamento que implantara las disposiciones de la Ley 57-2014,⁵³ es claramente incompatible con nuestro ordenamiento jurídico, puesto que se ignorarían las disposiciones de una ley vigente durante el Año Fiscal 2014-2015, entendiéndose la Ley 57-2014, en favor de las disposiciones de una ley derogada (Ley 255-2004).⁵⁴ Se desprende entonces que, bajo el nuevo estado de derecho establecido por la Ley 57-2014 referente a la distribución de la CELI y la decisión mayoritaria de esta Comisión de establecer que las disposiciones del Reglamento sean aplicables a partir del Año Fiscal 2015-2016, no existe una vía apropiada para atender adecuadamente la distribución de la CELI durante el Año Fiscal 2014-2015.

De otra parte, como expresamos anteriormente, el Artículo 2.10 de la Ley 57-2014 dispone que aquellos municipios que sobrepasen la tasa porcentual de ahorro del cinco por ciento (5%) anual, comenzando en el Año Fiscal 2014-2015, recibirían de parte de la Autoridad una aportación adicional equivalente al cuarenta por ciento (40%) del ahorro realizado por encima de la tasa de reducción establecida. De esta manera, la Ley 57-2014 estableció de forma clara el derecho de los municipios a una aportación adicional, basado en un ahorro en el consumo mayor al dispuesto por ley. Ahora bien, de acuerdo con los datos de consumo eléctrico municipal para el Año Fiscal 2014-2015, publicados por la Autoridad de Energía Eléctrica⁵⁵, treinta y nueve municipios lograron un ahorro mayor al cinco por ciento (5%) requerido para ese año fiscal. Dicho ahorro adicional representaría un incremento en la aportación por concepto de la CELI de aproximadamente \$1,568,916⁵⁶, a ser distribuidos entre los treinta y nueve municipios que lograron el referido ahorro adicional.

⁵³ Resolución CEPR-MI-2015-0003, *supra*, en la pág. 13.

⁵⁴ Artículo 6, Código Civil de Puerto Rico; “[l]a derogación es, o expresa o tácita. Es expresa cuando se declara literalmente por una ley posterior; es tácita cuando la nueva ley contiene preceptos que son o contrarios o irreconciliables con los de la anterior ley.” 31 L.P.R.A. § 6.

⁵⁵ <http://www.aeepr.com/Docs/Ley57/Total%20Consumo%20Municipios%20Año%20Fiscal%202014-2015.pdf>.

⁵⁶ El ahorro total en kilovatio-hora fue de 14,008,178 kW-hr y se asumió un precio de \$0.28/kW-hr. De otra parte, el consumo en exceso del tope máximo para el Año Fiscal 2014-2015 por parte de los municipios que no lograron el ahorro requerido, en kilovatio-hora, fue de 11,231,320 kW-hr, lo que representaría un ingreso adicional para la Autoridad de Energía Eléctrica de aproximadamente \$3,144,783, utilizando el mismo precio de \$0.28/kW-hr. De no aplicarse el Reglamento al Año Fiscal 2014-2015, la Autoridad tampoco podría obtener el referido ingreso.

Por lo tanto, al no aplicar las disposiciones del Reglamento al Año Fiscal 2014-2015, la mayoría de la Comisión privará, sin el debido proceso de ley, a los treinta y nueve (39) municipios que sobrepasaron el referido límite de ahorro, del derecho instituido claramente por la Ley 57-2014 de recibir la aportación adicional antes mencionada.

II

Ahora bien, reiteramos nuestra interpretación de que la Ley 57-2014 estableció de forma inequívoca que las disposiciones referentes al cómputo y distribución de la CELI, y por ende el Reglamento, deben ser aplicables al Año Fiscal 2014-2015. No obstante, entendemos que existen ciertas disposiciones del Reglamento que por su naturaleza deben aplicarse prospectivamente. Como establecimos, las disposiciones de un reglamento pueden complementar una ley.⁵⁷ De esa forma, los reglamentos le imparten claridad a la ley, llenan cualquier vacío que ésta tenga y desarrollan aquellas herramientas necesarias para la implementación de la misma que no hayan sido claramente establecidas en el estatuto, a tono con las disposiciones de ésta y de la intención legislativa.⁵⁸

A modo de ejemplo, como bien señala la mayoría del Pleno de la Comisión, el Reglamento introduce normas nuevas “en relación con las instalaciones municipales que albergan entidades con fines de lucro o entidades sin fines de lucro, y en relación con el efecto de la clasificación de dichas instalaciones en la fijación del tope máximo de la CELI.”⁵⁹ Según el Artículo 2.10 de la Ley 57-2014, “[s]e incluirán dentro del cálculo de la aportación a los municipios las corporaciones o negocios que rinden servicios públicos relacionados con el cuidado de la salud y facilidades de salud ... No obstante, no se considerará dentro del cálculo la facturación por consumo de energía eléctrica de instalaciones públicas que albergan corporaciones o negocios con fines de lucro, los cuales pagarán por el servicio energético.”⁶⁰ La Ley 57-2014 no define el término “entidad con fines de lucro”, por lo que le corresponde a la Comisión definir el mismo. En consecuencia, entendemos que las disposiciones relacionadas a esta definición, incluyendo la reducción del tope máximo de consumo basado en instalaciones que operan con fines de lucro, deben ser de aplicación prospectiva, puesto que las mismas no estaban claramente definidas en la Ley 57-2014.

No obstante, debemos señalar que la exclusión de las entidades con fines de lucro que operan en instalaciones municipales de la aportación por concepto de la CELI no es una disposición novel de la Ley 57-2014. La Ley 233-2011, vigente hasta la aprobación de la Ley 57-2014, fue el primer esfuerzo por parte del Legislador para excluir del beneficio de la CELI a aquellas entidades con fines de lucro que operaban dentro de instalaciones municipales. Dicha ley expresamente disponía que para “propósitos del cálculo de la aportación, no se considerará la facturación por consumo de energía eléctrica de

⁵⁷ P.A.C. v. P.I.P., *supra*.

⁵⁸ Véase *Morton v. Ruiz*, *supra*, en la pág. 231; “[t]he power of an administrative agency to administer a congressionally created and funded program necessarily requires the formulation of policy and the making of rules to fill any gap left, implicitly or explicitly, by Congress.” (Negrillas nuestras).

⁵⁹ Resolución CEPR-MI-2015-0003, *supra*, en la pág. 12.

⁶⁰ Énfasis nuestro.

instalaciones públicas en las cuales ubiquen restaurantes, bares, tiendas, estacionamientos por los que se cobra derecho de admisión y requieran iluminación nocturna, concesionarios u otros establecimientos con fines de lucro dentro de coliseos, parques recreacionales, centros de bellas artes o estadios municipales, por las que el municipio reciba remuneración, ya sea por concepto de rentas o por el cobro de entrada al público general.”⁶¹

Más aún, la Exposición de Motivos de la Ley 233-2011 expresó que “los municipios han adoptado la práctica de adquirir edificios por los cuales reciben una renta o por los cuales se cobra la entrada para participar de actividades que éstos llevan a cabo, **la compensación por la exención del pago de impuestos municipales no debe cubrir el consumo de energía eléctrica de estos edificios, aun cuando sean propiedad de los municipios.**”⁶² Por lo tanto, desde al menos el año 2011 la política pública adoptada por la Asamblea Legislativa ha sido el excluir de la aportación de la CELI aquellas instalaciones municipales que alberguen entidades que operan con fines de lucro. En consecuencia, no debe tomar por sorpresa a los municipios el hecho de que la Asamblea Legislativa, siendo consistente con la referida política pública, mantuvo la exclusión de la CELI de las entidades con fines de lucro dentro de las disposiciones de la Ley 57-2014.⁶³

Sin embargo, a pesar de que la Ley 233-2011 definía expresamente las entidades que estarían excluidas de la CELI, la Autoridad nunca puso en vigor la misma. Como resultado, la Autoridad continuó incluyendo dentro del cómputo de la aportación por concepto de la CELI aquellas instalaciones que la ley expresamente excluyó.

Es nuestra opinión que las disposiciones del Reglamento referentes a la clasificación de las entidades municipales en entidades con o sin fines de lucro no inciden en la intención legislativa de que exista un tope máximo de consumo municipal para el Año Fiscal 2014-2015. Por lo tanto, armonizando las disposiciones de la Ley 57-2014 referente a los topes máximos y el ahorro en consumo municipal, con la intención legislativa de excluir de la CELI aquellas entidades que operan con fines de lucro, y tomando en consideración que la definición de “entidad con fines de lucro” debe ser provista por la Comisión, entendemos que para el Año Fiscal 2014-2015 no debe aplicar la reducción del tope máximo a base del consumo de estas entidades. Dicha disposición debe comenzar a regir durante el Año Fiscal 2015-2016, una vez culmine el proceso de clasificación establecido en el Reglamento. Por lo tanto, concluimos que el consumo de todas las facilidades municipales debe ser cubierto por la CELI durante el Año Fiscal 2014-2015, hasta el tope máximo de consumo certificado por la OEPPE. Todo consumo en exceso de esa cantidad durante ese año sería responsabilidad del municipio, de acuerdo con las

⁶¹ Artículo 1, Ley 233-2011.

⁶² Negrillas nuestras.

⁶³ Cabe señalar que la Ley 233-2011 fue expresamente derogada por el inciso (e) de la Sección 7.03 de la Ley 57-2014. Sin embargo, el Legislador incluyó un lenguaje más general en el Artículo 2.10, el cual excluye de la CELI a todas las instalaciones públicas que albergan corporaciones o negocios con fines de lucro. A nuestro entender, la intención legislativa detrás de la referida enmienda fue eliminar de la ley un listado específico de instalaciones a los fines de que no se entendiera que dicha lista era una taxativa. Como consecuencia, el Legislador dejó en manos de la Comisión la definición del término “entidad con fines de lucro.”

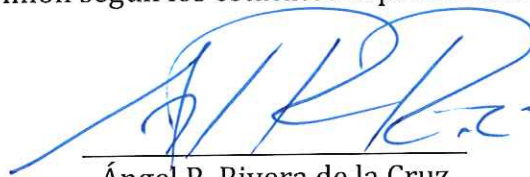
disposiciones de la Ley 57-2014. Entendemos que esta interpretación es la más justa y razonable para todas las partes, tomando en consideración que la Autoridad nunca implementó la reglamentación necesaria para poner en vigor las disposiciones de la Ley 233-2011.

Finalmente, somos de la opinión que las disposiciones referentes a la suspensión del servicio eléctrico a los municipios contenidas en el Capítulo V del Reglamento también deben ser de aplicación prospectiva. Esto debido a que los procedimientos establecidos en el referido capítulo no estaban claramente definidos en la Ley 57-2014 y en consecuencia son producto de la interpretación hecha por la Comisión.

III

En resumen, entiendo que hay una clara intención legislativa de que las disposiciones para el cómputo y la distribución de la aportación por concepto de la CELI, así como las disposiciones respecto al ahorro en el consumo energético municipal deben aplicar a partir del Año Fiscal 2014-2015. Argumentar lo contrario no solo contraviene la intención legislativa y el propio texto de la Ley 57-2014, sino que trastocaría uno de los propósitos fundamentales de nuestra política pública energética de transformar el comportamiento sobre el consumo energético municipal. No obstante, existen ciertas disposiciones del Reglamento que por su naturaleza deben aplicarse prospectivamente, como por ejemplo, las disposiciones relacionadas a las entidades con fines de lucro localizadas en instalaciones municipales y la aplicabilidad del procedimiento de suspensión de servicio eléctrico municipal.

Por todo lo antes expuesto, y siendo de la opinión de que el Reglamento no violaría el principio de la irretroactividad de las leyes, adoptaría el mismo, estableciendo que las disposiciones de éste son aplicables a partir del Año Fiscal 2014-2015, sujeto a lo dispuesto en la Sección II de esta Opinión según los estatutos expresos de la Ley 57-2014.



Ángel R. Rivera de la Cruz
Comisionado Asociado

En San Juan, Puerto 16 de octubre de 2015



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
COMISIÓN DE ENERGÍA DE PUERTO RICO



IN RE: PROPUESTA DE REGLAMENTO
SOBRE LA CONTRIBUCIÓN EN LUGAR DE
IMPUESTOS

NÚM.: CEPR-MI-2015-0003

ASUNTO: Aprobación final del Reglamento
sobre la Contribución en Lugar de Impuestos
(CELI)

**Opinión de conformidad emitida por el Comisionado Asociado Román Morales en
relación con la Parte II de la Resolución, a la cual se une el Presidente Carbó Lugo**

JHRM

Estoy conforme con lo dispuesto en el Reglamento que hoy aprobamos sobre la Contribución en Lugar de Impuestos (CELI), así como con la Resolución que hoy emitimos en la que explicamos la razón de ser de varias disposiciones de dicho Reglamento. Sin embargo, ante la opinión disidente en parte que emite el compañero Comisionado Asociado Rivera de la Cruz, considero necesario hacer estas expresiones adicionales para señalar algunos de los problemas e inconsistencias de su propuesta de dar efectividad retroactiva al Reglamento a partir del año fiscal 2014-2015, los que fortalecen aún más nuestra conclusión de que el curso de acción prudente y correcto es disponer que el nuevo esquema de topes máximos y metas o requisitos de ahorro, eficiencia y conservación establecido en el Reglamento debe regir a partir del año fiscal 2015-2016.

En primer lugar, es importante subrayar que, a diferencia de lo que sugiere la opinión disidente, en ningún momento hemos entendido ni expresado que esta Comisión ha perdido en lo más mínimo su facultad para regular el mecanismo de la CELI. Nuestra decisión de adoptar el Reglamento con efectividad prospectiva, a partir del año fiscal 2015-2016, obedece a que (i) entendemos que no hay lenguaje en la Sección 22 de la Ley 83 que claramente demuestre que la intención de la Asamblea Legislativa fue que el reglamento sobre la CELI de la Comisión tuviese efecto retroactivo por prácticamente un año y medio, y afectara transacciones ya completadas de todo un año fiscal (2014-2015) concluido; y (ii) en ausencia de esa clara intención legislativa, acoger el acercamiento tan formalista o literal del texto que propone el Comisionado Rivera de la Cruz para aplicar el Reglamento a transacciones ya completadas entre la AEE y los municipios durante el año fiscal 2014-2015 es incompatible con principios elementales de justicia y razonabilidad.

Las expresiones de la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso de Landgraf v. USI Film Products, 511 US 244 (1994) que cita el compañero Comisionado Asociado en su disidencia reafirman que la mayoría de esta Comisión ha tomado una decisión correcta al disponer en el Reglamento que el nuevo mecanismo del CELI comenzará a regir a partir del año fiscal 2015-2016 y no a partir del año fiscal 2014-2015. Allí, la Corte Suprema de

Estados Unidos dejó fuera de toda duda que, para derrotar la presunción a favor del efecto prospectivo de las leyes y reglamentos, *es necesario que surja claramente del texto del estatuto que la intención del legislador fue dar efecto retroactivo a la legislación y asumir la responsabilidad política de los efectos negativos e injustos que la aplicación retroactiva de la legislación o reglamentos pueda provocar*. A esos efectos, la Corte expresó:

Since the early days of this Court, we have declined to give retroactive effect to statutes burdening private rights unless Congress had made clear its intent. [...] The presumption against statutory retroactivity has consistently been explained by reference to the *unfairness of imposing new burdens* on persons after the fact. [W]hile the constitutional impediments to retroactive civil legislation are now modest, *prospectivity remains the appropriate default rule*. Because it accords with widely held intuitions about how statutes ordinarily operate, a presumption against retroactivity will generally coincide with legislative and public expectations. *Requiring clear intent assures that Congress itself has affirmatively considered the potential unfairness of retroactive application and determined that it is an acceptable price to pay for the countervailing benefits*. Such a requirement allocates to Congress responsibility for fundamental policy judgments concerning the proper temporal reach of statutes, and has the additional virtue of giving legislators a predictable background rule against which to legislate.^[1] [(Énfasis suplido.)]

JH RM
Según mencioné al inicio de esta opinión particular y según surge de la Parte II de la Resolución que hoy emitimos, soy del criterio que del texto de la Sección 22 de la Ley 83 y del historial legislativo de la Ley 57-2014 no surge claramente que el legislador haya querido que el Reglamento sobre la CELI tuviera efecto retroactivo desde el 1 de julio de 2014, y con ello, afectar transacciones completadas –con las consecuencias presupuestarias y fiscales que eso conlleva– durante un año fiscal (2014-2015) que ya cerró, así como el conjunto de derechos y obligaciones entre la AEE y los municipios que constan reconocidos en sus respectivos libros. De la Ley 57-2014 y su historial la única intención legislativa que se desprende claramente sobre este aspecto es que (i) la Comisión aprobara y pusiera en vigor el reglamento sobre la CELI *a más tardar* en noviembre de 2014, y (ii) que ese reglamento rigiera la relación entre la AEE y los municipios durante el año fiscal 2014-2015, *pues para noviembre de 2014 el año fiscal 2014-2015 estaba en curso y tales transacciones no se habían completado*.

No obstante, los eventos no siempre se desarrollan como esperamos, queremos y prevemos. En este caso, los eventos no ocurrieron como la Asamblea Legislativa esperaba que ocurrieran cuando aprobó la Ley 57-2014 toda vez que la Comisión no pudo iniciar operaciones hasta finales de noviembre de 2014, cuando ya había transcurrido el término de 180 días concedido a la Comisión para aprobar y poner en vigor la reglamentación sobre la CELI. Después de nuestra ardua investigación jurídica, no hemos encontrado rastro

¹ Id., en las págs. 270, 272-273.

alguno en la Ley 57-2014 del cual se desprenda claramente que el legislador consideró la posibilidad de que (i) la Comisión no comenzaría a operar hasta después de seis (6) meses de la aprobación de la Ley 57-2014, (ii) la Comisión estaría imposibilitada de aprobar y poner en vigor el reglamento sobre la CELI en noviembre de 2014, ya que en ese momento aún no había podido comenzar a operar, y (iii) de que el Reglamento de la CELI entraría en vigor luego de haber terminado el año fiscal 2014-2015. Por lo tanto, al aplicar el estándar establecido por la Corte Suprema de Estados Unidos para derrotar la presunción a favor de la prospectividad, entiendo que la Ley 57-2014 de ninguna forma sustenta la teoría del compañero Comisionado Asociado Rivera de la Cruz de que la Asamblea Legislativa quiso que nuestro Reglamento afectara retroactivamente las obligaciones perfeccionadas y los derechos propietarios adquiridos de la AEE y los municipios durante el año 2014-2015 en formas desconocidas por éstos hasta octubre de 2015. Concluir lo contrario requiere atribuir expresiones y conocimientos al legislador en el imaginario. Ese no es el estándar de interpretación aplicable.

JHRM

Aún si, para los únicos efectos de argumentación, aceptáramos que al aprobar la Ley 57-2014 la Asamblea Legislativa previó, quiso y asumió la responsabilidad de afectar retroactivamente obligaciones y derechos perfeccionados mediante la implantación retroactiva del nuevo mecanismo de la CELI, a diferencia de lo que parece sugerirse en la opinión disidente, la determinación de si el efecto retroactivo está o no específicamente autorizado por la Ley, no es la única consideración que debe tomar una agencia al momento de decidir si confiere efecto retroactivo a un reglamento. De la jurisprudencia estudiada es evidente que un factor esencial del análisis –atinente a los principios de justicia y razonabilidad– es si la aplicación retroactiva de la ley o reglamento es compatible con las garantías constitucionales aplicables.²

No puedo dejar de reiterar que el nuevo ordenamiento jurídico establecido en el Reglamento que hoy aprobamos impone nuevas obligaciones a los municipios. El análisis que hago a continuación demuestra claramente que, si damos efecto retroactivo a este Reglamento, la consecuencia sería precisamente lo que la jurisprudencia ha rechazado como incompatible con consideraciones elementales de justicia: imponer nuevas obligaciones respecto a transacciones efectuadas al amparo del estado de derecho conocido por las partes. En la relación entre entidades gubernamentales e individuos, ello sería incompatible con la garantía al debido proceso de ley.

Es por esto que debemos resaltar la importancia del proceso de reglamentación delegado en las agencias por el legislador. Si bien es cierto que el texto de la ley nunca debe entenderse modificado o suplantado por el reglamento correspondiente, también es cierto

² Véase, Landgraf, 511 U.S. en la pág. 266. Si bien en el ámbito civil la protección constitucional en contra de la aplicación retroactiva de leyes y reglamentos es menos fuerte que el ámbito de lo penal, ello no quiere decir que la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la Constitución de Estados Unidos permitan la aplicación retroactiva de leyes y reglamentos a rienda suelta. Véase, Usery v. Turner Elkhorn Mining Co., 428 U.S. 1, 16-17 (1976) ("It does not follow, however, that what Congress can legislate prospectively it can legislate retrospectively. The retrospective aspects of legislation, as well as the prospective aspects, must meet the test of due process, and the justifications for the latter may not suffice for the former.").

que el propósito de la ley, en aquellos casos donde se delegan facultades a la agencia administrativa para la creación de reglamentación, es "establec[er] normas adecuadas o un principio inteligible para guiar a la agencia."³ Asimismo, el propósito de la promulgación de reglamentos, por parte de una agencia administrativa, a la cual le fue delegada dicha función, es promover la justicia y la igualdad, proveyendo a las partes con reglamentación apropiada evitando la arbitrariedad y asegurando el cumplimiento a cabalidad con las exigencias del debido proceso de ley en cuanto a la notificación al público del contenido y la sustancia de la ley.⁴ El proceso de reglamentación permite la participación de las partes afectadas en el proceso, logrando así establecer estándares claros y la creación de "un sistema más justo en el cual las partes afectadas están bien informadas sobre las exigencias de la ley, y pueden cumplir con ellas de manera más cabal, efectiva y eficiente."⁵

JHRM

Como explicamos en la Resolución, el Reglamento establece normas específicas no contenidas en el texto de la Sección 22 de la Ley 83 y *hasta hoy desconocidas por los municipios* sobre (i) la definición de las entidades que llevan a cabo actividades con fines de lucro cuyo consumo estará excluido de la CELI; (ii) la fórmula que se utilizará para computar el consumo base y el tope máximo de cada municipio; y (iii) la definición de las entidades que llevan a cabo actividades sin fines de lucro cuyo consumo estará incluido en la CELI, sujeto al límite del tope máximo. Me refiero específicamente a que, hasta hoy, los municipios no tenían conocimiento de que, para evitar un ahorro artificial, al computar el consumo base (del cual se obtiene los topes máximos de consumo para los próximos tres (3) años) se eliminará el consumo de servicio eléctrico correspondiente a las entidades que llevan a cabo actividades con fines de lucro desde el 2003-2004 hasta el presente. *La lógica dicta que si hasta hoy los municipios, la AEE y la OEPPE no conocían la definición de entidades con fines de lucro ni la norma de que el consumo atribuido a éstas desde el año 2003-2004 se eliminaría al computar el consumo base, hasta hoy los municipios, la AEE y la OEPPE no tenían forma de saber cuál es el consumo base ni los topes máximos de cada municipio*, independientemente de cuál sea el año fiscal en el cual comience a regir este nuevo mecanismo de la CELI.

La AEE concuerda con mi planteamiento al expresar en su comparecencia ante la Comisión de Energía:

Sobre la información de consumo de cada municipio almacenada hasta el presente por la Autoridad, explicamos que la misma no identifica las corporaciones con fines de lucro o negocios con fines de lucro. Es decir, la información de consumo histórico que recopilamos no discrimina por los diferentes tipos de instalaciones y sólo presenta la cuentas medidas y las no medidas. Por lo tanto, hasta que los municipios no sometan la información requerida en el Reglamento sobre las entidades municipales que se dedican a actividades o servicios sin fines de lucro y las que lo

³ *Asoc. De Farmacias de la Comunidad v. Depto. De Salud*, 156 D.P.R. 105, 130 (2002).

⁴ *Id.* a las págs. 135 a 136.

⁵ *Id.* a la pág. 132.

hacen con fines de lucro en las diferentes propiedades e instalaciones municipales, la AEE y la OEPPE no podrán computar el consumo base real para el Año Fiscal 2014-2015.⁶

De ahí que, si previo al día de hoy los municipios, la AEE y la OEPPE no tenían las normas e información para computar el consumo base ni los topes máximos, tampoco tenían la forma de saber qué municipios podrían haber sido acreedores de la aportación adicional del 40% del ahorro en exceso. Peor aún, al no saber el tope máximo, tampoco se podría saber cuál es el ahorro en exceso ni la cantidad en valor monetario que equivaldría al 40% del ahorro en exceso. En consideración a todo esto, entiendo que la aplicación retroactiva del Reglamento al 1 de julio de 2014 produciría efectos injustos que nuestro sistema no debe tolerar. Véase, Landgraf, 511 U.S. en la pág. 265 ("Elementary considerations of fairness dictate that individuals should have an opportunity to know what the law is and to conform their conduct accordingly[.] [...] In a free, dynamic society, creativity in both commercial and artistic endeavors is fostered by a rule of law that gives people confidence about the legal consequences of their actions.")

JARM

Además de hacer evidente la imposibilidad de que los municipios, la AEE y la OEPPE pudieran conocer el alcance de sus derechos y obligaciones en relación con la CELI en ausencia del Reglamento que hoy adoptamos, y de ver cómo dar efecto retroactivo a este Reglamento tendría el efecto de imponer nuevas obligaciones a transacciones (de los municipios y de la AEE) ya completadas, nuestro análisis también pone de manifiesto que los cálculos que alegadamente hicieron la OEPPE y la AEE sobre el supuesto cumplimiento o incumplimiento de los municipios con las metas o requisitos de ahorro en el consumo energético son cálculos que no se adhieren a las disposiciones del Reglamento que hoy adoptamos, y que por lo tanto no son guía para medir cumplimiento alguno con dicho Reglamento. ¿Cómo la OEPPE y la AEE van a haber podido calcular el consumo base y los topes máximos de cada municipio si no conocían las disposiciones del Reglamento?

Es tal el vacío y la incertidumbre que deja el texto de la Sección 22 de la Ley 83 sobre cómo funciona el nuevo mecanismo de la CELI, vacío que ahora vienen a llenar las disposiciones específicas de este Reglamento, que la propia AEE parece tener números distintos sobre el supuesto cumplimiento e incumplimiento de los municipios con las metas de ahorro, si éstas fueran a exigirse a partir del año fiscal 2014-2015. Por un lado, el Comisionado Asociado Rivera de la Cruz menciona en su opinión disidente que, según "los datos de consumo eléctrico municipal para el Año Fiscal 2014-2015, publicados por la [AEE], treinta y nueve [(39)] municipios lograron un ahorro mayor al cinco por ciento (5%) requerido para ese año fiscal."⁷ No obstante, en una nota publicada por el diario electrónico Noticel se hace referencia a un informe de la AEE que denota que "unos 67 municipios están muy lejos de cumplir la meta establecida por la Ley 57 de reducir su consumo de

⁶ Comentarios de la Autoridad de Energía Eléctrica al Reglamento Propuesto por la Comisión de Energía de Puerto Rico sobre la Contribución en Lugar de Impuestos (CELI), pág. 7.

⁷ Opinión disidente en parte del Comisionado Asociado Rivera de la Cruz, pág. 14.

energía en un 15% en tres años.”⁸ Esto me hace imposible estar de acuerdo con lo expresado en la opinión disidente a los efectos de que los términos sobre la CELI en la Sección 22 de la Ley 83 “son claros e inequívocos” y suficientes como para que ese nuevo mecanismo de la CELI opere *por fuerza propia* en ausencia de un reglamento de la Comisión.⁹

Al examinar el texto de la Sección 22 de la Ley 83, la intención del legislador al establecer el nuevo esquema de la CELI, y los perjuicios que implicaría dar efecto retroactivo al 1 de julio de 2014 al nuevo ordenamiento jurídico establecido mediante este Reglamento, hemos optado por dar efectividad al Reglamento sobre el nuevo esquema de la CELI a partir del inicio del año fiscal 2015-2016. En el ejercicio de nuestra discreción y de nuestra obligación de velar porque los fines de la Ley 57-2014 se cumplan en consonancia con la intención legislativa y los elementos básicos de razonabilidad y justicia, entendemos que esta es la “solución que mejor capt[a] el impacto del estatuto en términos de bienestar general y que mejor percib[e] la intención legislativa al adoptar la norma como enfocada a propiciar el interés público”, Asoc. Medica de P.R. v. Cruz Azul, 118 D.P.R. 669, 678 (1987).

La decisión que hoy tomamos al aprobar el Reglamento con efectividad a partir del inicio del año fiscal 2015-2016 de ninguna forma puede ser interpretada como un intento de parte de esta Comisión de “invadir las funciones de la Asamblea Legislativa”¹⁰ ni de “sustituir el criterio del legislador por el nuestro”.¹¹ Si la Comisión hubiese podido comenzar a operar inmediatamente después de la aprobación de la Ley 57-2014 y adoptar oportunamente el reglamento en cuestión, cosa que no ocurrió, sin lugar a dudas hubiésemos dado efectividad al Reglamento a partir del 1 de julio de 2014. No obstante, ante el cambio en las circunstancias que hubo de la fecha en que se aprobó la Ley 57-2014 al presente, esta Comisión no puede ser una mera autómatas de la Ley y adherirse exclusivamente al texto literal de la Ley 57-2014 a espaldas de la política pública, la razonabilidad y la justicia.

Antes de concluir, no puedo dejar de resaltar las contradicciones entre la exposición que hace el compañero Comisionado Asociado Rivera de la Cruz sobre la importancia de cumplir con la letra de la Ley y su propuesta en la parte II de su opinión disidente, a los efectos de dar efecto prospectivo solo a las disposiciones relacionadas con la definición y exclusión de la CELI del consumo de entidades que lleven a cabo actividades o servicios con fines de lucro *ya que ese concepto no estaba previamente definido en la Ley 57-2014*. Para ello, y en un esfuerzo forzado de querer mantenerse en defensa de la aplicación retroactiva del Reglamento, propone que para el año 2014-2015 (i) no aplique la reducción del tope máximo a base del consumo de entidades con fines de lucro, y (ii) el consumo de *todas las*

⁸ Véase, <http://www.noticel.com/noticia/181369/aee-responde-a-quejas-de-aseguradora-sobre-operacion-y-finanzas.html>

⁹ Opinión disidente en parte del Comisionado Asociado Rivera de la Cruz, pág. 10.

¹⁰ *Id.*, pág. 11.

¹¹ *Id.*, pág. 10.

instalaciones municipales –incluidas aquellas que albergan entidades con fines de lucro– esté cubierto por la CELI hasta el tope máximo.

Esta propuesta que hace el compañero Comisionado Asociado Rivera de la Cruz es, de su faz, contraria al lenguaje de la Ley a la intención legislativa. Ello pues, en primer lugar, pretende autorizar que la CELI cubra el consumo de servicio eléctrico de entidades con fines de lucro a pesar de que el legislador claramente ordenó la exclusión de ese consumo del mecanismo de la CELI.¹² En segundo lugar, contrario a lo establecido en la Sección 22 de la Ley 83, la referida propuesta requiere que se hagan dos cálculos distintos de consumo base para cada municipio: uno para el año fiscal 2014-2015, y otro para los años fiscales 2015-2016 y 2016-2017. En tercer lugar, contrario a lo establecido en la Sección 22 de la Ley 83, la propuesta implicaría que la reducción en el consumo de servicio eléctrico de los municipios no será gradual hasta alcanzar una reducción de quince por ciento (15%) de una misma base, sino que para el primer año se reduciría un cinco por ciento (5%) de una base que *incluiría* el historial del consumo de entidades con fines de lucro ubicadas en instalaciones municipales, y para el segundo año se reduciría un cinco por ciento (5%) de una base distinta que *excluiría* el historial del consumo de entidades con fines de lucro ubicadas en instalaciones municipales. En ese escenario, contrario a lo ordenado por el legislador, no habría una diferencia de cinco por ciento (5%) entre la meta establecida para el primer año y la meta establecida para el segundo año.

JHRM

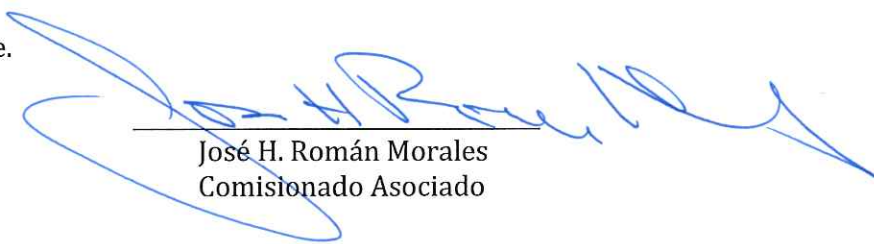
De igual forma el Comisionado Asociado Rivera de la Cruz sugiere en su voto disidente que el no implementar de forma retroactiva la reglamentación aquí promulgada menoscabaría derechos de los municipios y consumidores, al estos no recibir beneficios adicionales computados a base de la reducción en consumo del año fiscal 2014-2015. Lo anterior resulta un planteamiento engañoso toda vez que el ahorro calculado por el Comisionado Asociado Rivera De la Cruz esta basado en un cálculo erróneo, no cónsono con las disposiciones de la reglamentación aplicable, que precisamente fue creada para aclarar y suplementar los vacíos de la Ley 57-2014. De igual forma, resulta irresponsable crear expectativas ante los abonados al expresar que no aprobar el Reglamento de forma retroactiva tiene un efecto negativo ante el patrimonio del público en general, dado a que estos tendrían que asumir costos mayores relacionados a su consumo eléctrico.¹³ Este planteamiento supone la posibilidad de que la aplicación retroactiva del reglamento corregiría lo anterior, lo cual no es posible dado a que el consumo eléctrico y su correspondiente pago ya se ha realizado por los consumidores, lo cual no revertirá con la aplicación retroactiva del reglamento. Por el contrario, la aplicación retroactiva del mismo generaría obligaciones y responsabilidades tanto a la AEE como los municipios sobre las cuales les fue y es imposible actuar, pues desconocían los parámetros y guías específicas para regular su consumo eléctrico. Plantear ahora, luego de consumido un presupuesto para el año fiscal 2014-2015, tanto por la AEE como por los municipios, que estos han generado deudas y obligaciones ante terceros, es generar una deuda incobrable pues nunca fue contemplada en el plan financiero para el año fiscal 2014-2015.

¹² Sección 22 de la Ley 83.

¹³ Opinión disidente en parte del Comisionado Asociado Rivera de la Cruz, pág. 9.

En conclusión, en atención al análisis hecho en la Parte II de la Resolución que hoy emitimos y por las razones expresadas en esta opinión particular de conformidad, estoy confiado de que esta Comisión ha tomado la decisión correcta al disponer en el Reglamento sobre la CELI que el nuevo esquema operacional de la CELI compuesto por el cómputo del consumo base, la fijación de topes máximos de consumo, la exclusión del consumo de entidades con fines de lucro ubicadas en instalaciones municipales, un programa de reducción en el consumo de servicio eléctrico municipal de al menos 15% en tres años, y un programa continuo de conservación y eficiencia energética a partir del cuarto año, comenzará a regir a partir del año fiscal 2015-2016 y no retroactivamente a partir del 1 de julio de 2014.

Publíquese.



José H. Román Morales
Comisionado Asociado

