

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

AES ILUMINA, LLC

Promovente

v.

AUTORIDAD DE ENERGÍA ELÉCTRICA
DE PUERTO RICO

Promovida

CASO NÚM.: CEPR-QR-2017-0003

ASUNTO: Orden sobre memorando en respuesta a preguntas legales.

ORDEN

I. **Trasfondo procesal**

El 5 de mayo de 2017, AES Ilumina, LLC (“Promovente”), presentó una Querella contra la Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico (“Autoridad”) en la que solicitó a la Comisión de Energía de Puerto Rico (“Comisión”) aclarar si las disposiciones estatutarias y reglamentarias relacionadas con el cargo anual por reglamentación a las compañías de servicio eléctrico, permiten a la Autoridad negarse a reembolsar a la Promovente el pago de dicho cargo.¹

El 24 de mayo de 2017, la Autoridad presentó una moción mediante la cual proporcionó la información de su representante legal y solicitó un término adicional de veinte (20) días, contados a partir de la fecha de vencimiento del término original, para presentar sus alegaciones responsivas.² El 2 de junio de 2017, la Comisión concedió la solicitud de prórroga de la Autoridad.

El 14 de junio de 2017, la Autoridad presentó una “Moción en Oposición”, donde solicita el archivo de la Querella presentada por la Promovente.

El 5 de julio de 2017, la Promovente presentó una Moción en contestación a la Moción en Oposición (“Moción en contestación”) presentada por la Autoridad.

¹ Querella, en la pág. 2.

² Moción asumiendo representación y en solicitud de prórroga, ¶ 5.

II. Alegaciones de las partes

En la Querella, la Promovente, una compañía de servicio eléctrico certificada,³ alega que el 3 de junio de 2010, la Autoridad “se comprometió contractualmente con [la Promovente] a [reembolsarle] cualquier cargo establecido por entidades gubernamentales, que entrara en vigor luego de dicha fecha en que se firmó el contrato.”⁴ Además, la Promovente sostiene que el cargo anual, por su naturaleza, está sujeto a dicha obligación de reembolso.⁵ En consecuencia, la Promovente solicita a la Comisión: (1) enmendar la Sección 4.03 del Reglamento 8618⁶ para permitirle cobrar de la Autoridad la cantidad pagada por concepto del cargo reglamentario anual; o en la alternativa, (2) eximir a la Promovente de pagar dicho cargo.⁷

Por su parte, en la Moción en Oposición, la Autoridad afirma: (1) que la solicitud de la Promovente no procede porque ésta no cumplió con el requisito de acompañar copia del contrato al presentar su Querella,⁸ conforme a la Sección 4.03 del Reglamento 8618; (2) que, aparte de indicar que las disposiciones de la Sección 4.03 del Reglamento 8618 son contradictorias entre sí y que la prohibición del reembolso constituye un menoscabo inconstitucional de las obligaciones contractuales entre las partes, la Promovente no expone argumentos que sustenten la procedencia del reembolso;⁹ (3) que la Comisión no puede enmendar la Sección 4.03 del Reglamento 8618 para permitirle a la Promovente exigir a la Autoridad el reembolso del cargo reglamentario, pues una disposición reglamentaria en tal sentido sería contraria a lo dispuesto por la Ley 57-2014¹⁰ y, por tanto, nula;¹¹ y (4) que la Comisión no puede eximir a la Promovente de pagar el cargo reglamentario,

³ Véase Certificación, AES Ilumina, LLC, CEPR-CT-2016-0010. Según surge de su Certificación, la Promovente es una compañía de servicio eléctrico autorizada para ofrecer el servicio de “generación de energía por medio de fuentes de energía renovable para venderla a la Autoridad de Energía Eléctrica, a tenor con un contrato de compraventa de energía.”

⁴ Querella, Anejo (Carta a la Comisión).

⁵ *Id.*

⁶ Reglamento de Certificaciones, Cargos Anuales y Planes Operacionales de las Compañías de Servicio Eléctrico en Puerto Rico, según enmendado por el Reglamento 8701.

⁷ Querella, Anejo (Carta a la Comisión).

⁸ Moción en Oposición, ¶¶ 9-10.

⁹ *Id.* ¶ 10.

¹⁰ Ley de Transformación y ALIVIO Energético de Puerto Rico, según enmendada.

¹¹ Moción en Oposición, ¶¶ 13-14.

puesto que la Ley 57-2014 impone esta obligación a toda persona o compañía de servicio eléctrico que genere ingresos por la generación de energía en Puerto Rico.¹²

En su Moción en contestación, la Promovente sostiene: (1) que no acompañó copia del contrato al presentar su querrela porque entendía que éste no era necesario, en vista de que tanto la Autoridad como la Comisión tienen copia del contrato, pero que está dispuesta a entregar copia física del mismo a la Autoridad y a la Comisión tan pronto como se le solicite;¹³ (2) que, si bien la Ley 57-2014 establece como regla general la prohibición del reembolso del cargo reglamentario, la Sección 4.03 del Reglamento 8618 “menciona que la intención del reglamento es que no se menoscaben las obligaciones contractuales, ya que esto va en contra de las constituciones de Estados Unidos y de Puerto Rico, por tanto esta intención debe tener la preeminencia”;¹⁴ (3) que la Promovente, aún si se le reembolsa el cargo anual, contribuiría a cubrir los costos operacionales de la Comisión en virtud de que, como cliente de la Autoridad, ya lo hace mediante el pago de sus facturas;¹⁵ y (4) que el propósito de la cláusula de reembolso en el contrato es asegurar que los costos operacionales, financieros, reglamentarios, etc., asociados a una planta generatriz de energía renovable se mantengan estables, de manera que los inversionistas tengan la confianza suficiente para invertir en las mismas.¹⁶

III. Fundamentos y discusión legal

A. *El menoscabo de las obligaciones contractuales*

El Artículo 6.16 de la Ley 57-2014 establece que la Comisión “impondrá y cobrará cargos de acuerdo a lo dispuesto en este Artículo, a los fines de producir ingreso suficiente para [...] cubrir gastos operacionales y administrativos de la Comisión y de la OIPC en el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades bajo esta Ley.”¹⁷ En lo pertinente a la Promovente, el inciso (d) de ese Artículo dispone que:

¹² *Id.* ¶ 15.

¹³ Moción en contestación, ¶ 1.

¹⁴ *Id.* ¶ 2.

¹⁵ *Id.* ¶ 3.

¹⁶ *Id.* ¶ 4.

¹⁷ Ley 57-2014, Artículo 6.16(a).

Cualquier otra persona o compañía de servicio eléctrico que genere ingresos al generar energía eléctrica pagará cargos a la Comisión que no excederán el punto veinticinco por ciento (.25%) de su ingreso bruto anual proveniente de la prestación de dichos servicios en Puerto Rico. Ninguna compañía de servicio eléctrico que haya otorgado con la Autoridad un contrato de compraventa de energía [...] podrá reclamar el reembolso o incluir los gastos correspondientes al cargo anual pagadero a la Comisión en el cómputo de las tarifas, del cargo por capacidad, del cargo por energía o cualquier otro cargo o monto de dinero que dicha compañía de servicio eléctrico cobre a la Autoridad al amparo de dicho contrato. **Esta disposición será de aplicación a toda compañía de energía bajo la jurisdicción de la Comisión, en tanto y en cuanto no se menoscaben obligaciones contractuales con las cogeneradoras existentes que surgen al amparo de contratos vigentes a la fecha de la aprobación de esta Ley.**¹⁸

La Comisión adoptó el Reglamento 8618 con el fin de establecer las normas y procedimientos mediante los cuales se implementará el modelo regulatorio que establece la Ley 57-2014 sobre el sector eléctrico. El Reglamento 8618, además de establecer la manera en que la Comisión certifica a las compañías de servicio eléctrico en Puerto Rico, dispone las normas para la aplicación del cargo anual, según las disposiciones del Artículo 6.16 de la Ley 57-2014. La Sección 4.03(C) del Reglamento 8618 dispone:

(C) Ninguna compañía de servicio eléctrico que otorgue o haya otorgado con la [Autoridad] un contrato de compraventa de energía, un contrato de interconexión eléctrica, o un contrato de trasbordo de energía eléctrica podrá reclamar a la [Autoridad] el reembolso de los gastos correspondientes al cargo anual pagadero a la Comisión, ni incluir dichos gastos en el cómputo de las tarifas, del cargo por capacidad, del cargo por energía o cualquier otro cargo o monto de dinero que dicha compañía de servicio eléctrico cobre a la [Autoridad] al amparo de los referidos contratos.

- 1) Toda cláusula o condición de un contrato de compraventa de energía, interconexión eléctrica, o trasbordo, que contravenga la prohibición establecida en este inciso, se tendrá por no puesta y dejará de ser efectiva a partir de la entrada en vigor de este Reglamento, únicamente en lo que respecta al reembolso o cobro a la [Autoridad] de los gastos

¹⁸ *Id.* Artículo 6.16(d). Énfasis suplido.

correspondientes al cargo anual, y **siempre y cuando ello no constituya un menoscabo de obligaciones contractuales prohibido al amparo del Artículo II, Sección 7 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, o del Artículo I, Sección 10 de la Constitución de los Estados Unidos de América.**¹⁹

Tanto la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico²⁰ como la Constitución de los Estados Unidos de América²¹ prohíben la aprobación de leyes que menoscaben las obligaciones contractuales. En vista de ello, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que “a la hora de interpretar nuestra disposición constitucional debemos referirnos a las decisiones del Tribunal Supremo federal que evalúan la referida cláusula ya que constituyen la protección mínima que estamos obligados a reconocer en nuestro ordenamiento.”²² Por consiguiente, la doctrina desarrollada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en esta materia toma como base, en primer lugar, las decisiones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, y en segundo lugar, las decisiones de los foros apelativos de la jurisdicción federal estadounidense.

Sobre el menoscabo de obligaciones contractuales, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha establecido que la cláusula constitucional no debe interpretarse de manera literal ni entenderse como una prohibición absoluta.²³ En consecuencia, el mero hecho de que determinada ley menoscabe una obligación contractual no es necesariamente contrario a la Constitución; éste es tan solo el punto de partida para examinar la validez de la referida ley y el menoscabo que ésta supone al amparo de la prohibición constitucional.

¹⁹ Énfasis suplido.

²⁰ Constitución de Puerto Rico, Art. II, § 7. “No se aprobarán leyes que menoscaben las obligaciones contractuales”.

²¹ United States Constitution, Art. I, § 10, cl. 1. “No state shall . . . pass any . . . law impairing the obligation of contracts”.

²² Domínguez Castro v. ELA, 178 DPR 1, 80 (2010).

²³ United States Trust Co. v. New Jersey, 431 U.S. 1, 33-34 (1977), citando a Home Bldg. & Loan Association v. Blaisdell, 290 U.S. 398 (1934). “Although the Contract Clause appears literally to proscribe “any” impairment, this Court observed in Blaisdell that “the prohibition is not an absolute one and is not to be read with literal exactness like a mathematical formula”. Thus, **a finding that there has been a technical impairment is merely a preliminary step in resolving the more difficult question whether that impairment is permitted under the Constitution.** In the instant case, as in Blaisdell, we must attempt to reconcile the strictures of the Contract Clause with the “essential attributes of sovereign power,” necessarily reserved by the States to safeguard the welfare of their citizens.” Énfasis suplido, comillas en el original. Citaciones internas omitidas.

El análisis al respecto debe ser aún más cuidadoso cuando se trata del menoscabo de una obligación contractual del Estado.²⁴ En esta situación, advierte el Tribunal Supremo de Estados Unidos, el análisis consiste en armonizar la prohibición del menoscabo de obligaciones contractuales con el ejercicio del “*police power*”²⁵ o, según incorporado por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, con el “poder de razón de Estado”. El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha definido el poder de razón de Estado como “aquel poder inherente al Estado que es utilizado por la Legislatura para prohibir o reglamentar ciertas actividades con el propósito de fomentar o proteger la paz pública, moral, salud y bienestar general de la comunidad”.²⁶ Para hacer este balance, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha identificado en la jurisprudencia estadounidense un análisis de tres pasos.

El primer paso consiste en determinar si la ley o acción gubernamental en cuestión modifica sustancialmente la obligación contractual. A base de lo dispuesto en dos decisiones de tribunales apelativos en la esfera federal, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que “la garantía constitucional contra el menoscabo de obligaciones contractuales se activa cuando la modificación **afecta adversamente los términos o condiciones esenciales del contrato** que principalmente dieron motivo a la celebración del contrato de modo que se frustren las expectativas razonables de las partes.”²⁷

El segundo paso consiste en examinar “si la modificación persigue adelantar un interés importante en beneficio del bienestar general.”²⁸ Finalmente, el tercer paso consiste en “dirimir si la modificación, además de razonable, es necesaria para adelantar ese propósito gubernamental importante. Si la modificación es razonable y necesaria para adelantar el interés público, sostendremos la validez de la ley impugnada.”²⁹ El criterio de “razonabilidad y necesidad” se satisface, señala el Tribunal, cuando no existan “medidas alternas que sean menos drásticas o severas que la ejercida por el Estado para lograr su objetivo.”³⁰

²⁴ *Domínguez Castro, supra*, en la pág. 80.

²⁵ *Allied Structural Steel Co. v. Spannaus*, 438 U.S. 234, 241-242 (1978).

²⁶ *Domínguez Castro, supra*, en la pág. 36.

²⁷ *Id.* en la pág. 83. Énfasis suplido.

²⁸ *Id.* en la pág. 84

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.*

De lo anterior se desprende que la determinación de la Comisión sobre si procede aplicar la prohibición de reembolso a la luz de una obligación contractual entre la Autoridad y una “cogeneradora existente” al momento de aprobación de la Ley 57-2014, depende de las respuestas a lo siguiente: (1) si la prohibición de reembolso sería un menoscabo “sustancial”, es decir, uno que afecte adversamente los términos o condiciones esenciales del contrato o frustre las expectativas razonables de las partes; (2) si la prohibición de reembolso persigue adelantar un interés importante para el bienestar general; y (3) si la prohibición de reembolso es un medio “razonable y necesario” para adelantar dicho interés.

B. Deber de presentar copia fiel y exacta del contrato cuando se alegue menoscabo

El sub-inciso (2) de la Sección 4.03(C) del Reglamento 8618 dispone:

- 2) De surgir alguna controversia entre la [Autoridad] y cualquier compañía de servicio eléctrico en relación con la procedencia del reembolso de los gastos correspondientes al cargo anual, por entender la compañía que la prohibición del reembolso constituiría un menoscabo inconstitucional a su contrato con la [Autoridad], **dicha compañía interesada en el reembolso deberá presentar una acción ante la Comisión, a la cual acompañará copia fiel y exacta de su contrato con la [Autoridad], y exponer sus argumentos en apoyo a la procedencia del reembolso.**³¹

El lenguaje de la disposición reglamentaria es claro. Cuando una compañía de servicio eléctrico presenta una querrela ante la Comisión mediante la cual alegue que la prohibición de reembolso del cargo anual constituye un menoscabo a su relación contractual con la Autoridad, ésta debe incluir copia del referido contrato, así como exponer sus argumentos a favor del reembolso.

Este requisito persigue dos objetivos relacionados entre sí. El primero de ellos es asegurar que la decisión de la Comisión esté basada en el expediente, conforme a los requisitos de la Sección 3.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (“LPAU”).³² El segundo objetivo es promover que los argumentos en apoyo a la procedencia del reembolso se fundamenten directa y específicamente en las disposiciones relevantes del contrato, y no en interpretaciones extrínsecas, generales o ambiguas del mismo. Al atender estos dos objetivos, el requisito de presentar copia del contrato constituye

³¹ Énfasis suplido.

³² Ley 38-2017.

un reconocimiento de la propia importancia del contrato como fuente de derechos y obligaciones entre las partes.

IV. Orden

En vista de lo anterior, se **ORDENA** a la Promovente presentar, en o antes del **viernes, 14 de julio de 2017**, copia de su contrato con la Autoridad.

Además, se **ORDENA** a todas las partes presentar, dentro de un término de veinte (20) días, contados a partir de la fecha de notificación de esta Orden, un memorando de derecho donde deberán atender las siguientes preguntas:

1. ¿A qué tipos de cargos aplica el reembolso dispuesto en el contrato entre la Promovente y la Autoridad?
2. ¿Qué obligación, si alguna, tiene la Autoridad en relación con los cargos a los que aplica el reembolso amparo de su contrato con la Promovente?
3. Para efectos de su contrato con la Promovente, ¿es la Autoridad un contratante público o privado?
4. Con respecto a la prohibición de reembolso del cargo anual, ¿de qué manera, si alguna, se vería alterada la obligación contractual entre la Autoridad y la Promovente por dicha prohibición?
5. De existir tal menoscabo como resultado de la prohibición de reembolso del cargo anual, ¿afecta éste alguno de los términos y condiciones esenciales del contrato entre las partes? ¿Frustraría las expectativas razonables de alguna de las partes?
6. ¿Existe información en el historial legislativo de la Ley 57-2014 que clarifique la intención de la Asamblea Legislativa al incluir la disposición relativa al menoscabo de obligaciones contractuales?
7. ¿Es la regulación del sector eléctrico, mediante un ente regulador independiente, un objetivo importante de política pública al amparo de la Ley 57-2014? ¿Responde dicho objetivo a un interés público de carácter general?
8. ¿Es la estabilidad financiera de la Autoridad un objetivo importante de política pública al amparo de la Ley 57-2014? ¿Responde dicho objetivo a un interés público de carácter general?

9. ¿Qué relación guarda la prohibición de reembolso del cargo anual con los objetivos de política pública establecidos en la Ley 57-2014? ¿Se trata de un medio razonable y necesario para alcanzar los mismos? ¿Qué otros medios, si alguno, promoverían dichos objetivos de una manera menos lesiva al interés de proteger las relaciones contractuales?

Notifíquese y publíquese.

Ángel R. Rivera de la Cruz
Comisionado Asociado

José H. Román Morales
Comisionado Asociado
Presidente Interino

CERTIFICACIÓN

Certifico que la Comisión de Energía de Puerto Rico así lo acordó por mayoría de sus miembros el 13 de julio de 2017 y que en esta fecha copia de esta Orden en relación al Caso Núm. CEPR-QR-2017-0003 fue notificada mediante correo electrónico a rebecca.torres@prepa.com y a obed.santos@aes.com. Asimismo, certifico que la presente es copia fiel y exacta de la Orden emitida por la Comisión de Energía de Puerto Rico y que en el día de hoy he procedido con el archivo en autos y he enviado copia de la misma a:

Autoridad de Energía Eléctrica de Puerto Rico
Lcda. Rebecca Torres Ondina
PO Box 363928
San Juan, P.R. 00936-3928

AES Ilumina, LLC
PO Box 1890
Guayama, P.R. 00785

Para que así conste firmo la presente en San Juan, Puerto Rico, hoy, 13 de julio de 2017.

María del Mar Cintrón Alvarado
Secretaria