

GOBIERNO DE PUERTO RICO
JUNTA REGLAMENTADORA DE SERVICIO PÚBLICO
NEGOCIADO DE ENERGÍA DE PUERTO RICO

NEPR

Received:

May 13, 2021

5:22 PM

IN RE: SUNNOVA ENERGY CORPORATION CASO NÚM.: NEPR-AI-2019-0001

ASUNTO: AVISO DE
INCUMPLIMIENTO POR
VIOLACIONES A LA LEY 57-2014 Y
AL REGLAMENTO 8863.

MOCIÓN EN SOLICITUD DE RECONSIDERACIÓN

AL HONORABLE NEGOCIADO:

Comparece la Oficina Independiente de Protección al Consumidor (en adelante, "OIPC") por conducto de los abogados que suscriben y respetuosamente **EXPONEN, ALEGAN y SOLICITAN:**

I. INTRODUCCIÓN

1. El 6 de octubre de 2016, el Negociado de Energía de la Junta Reglamentadora de Servicio Público de Puerto Rico (en adelante, Negociado) inició, a instancias de la Oficina Independiente de Protección al Consumidor de la Junta Reglamentadora de Servicio Público de Puerto Rico (en adelante, OIPC), una investigación en contra de Sunnova Energy Corporation (en adelante, Sunnova) bajo el Caso Núm. CEPR-IN-2016-001.

2. Con fecha del 15 de febrero de 2019, el Negociado emitió un *Informe Final* cuyas conclusiones promovieron a que se emitiera el presente *Aviso de Incumplimiento*.

3. Luego de varios trámites procesales, el 23 de diciembre de 2020, mediante escrito intitulado *Moción Urgente de Intervención*, la OIPC le notificó a este Honorable Negociado sobre su intención de intervenir en el presente caso.

4. El 30 de diciembre de 2020, el Negociado emitió una Resolución y Orden en la que declaró No Ha Lugar la Moción de Intervención de la OIPC. Como resultado, el 5 de enero de 2021, la OIPC radicó un escrito intitulado *Moción Reiterando Intervención de la OIPC*.

5. Así las cosas, el 25 de enero de 2021, Sunnova Energy Corporation radicó una *Oposición de Sunnova Energy Corporation a “Moción Reiterando Intervención de la OIPC”*. En consecuencia, el 3 de febrero de 2021, la OIPC radicó un escrito intitulado *“Réplica a “Oposición de Sunnova Energy Corporation a “Moción Reiterando Intervención de la OIPC””*.

6. Posteriormente, el 19 de abril de 2021, la OIPC radicó una *“Tercera Moción Notificando Intervención de la Oficina Independiente de Protección al Consumidor”*.

7. Finalmente, el 23 de abril de 2021, el Negociado emitió una Resolución y Orden denegando la petición de intervención de la OIPC basándose en que el presente caso no es de naturaleza adjudicativa pero determinó otorgar cierta participación en el caso de autos. En particular, le permite a la OIPC (a) someter comentarios por escrito, sugerencias o cualquier documento que entienda pueda ser necesario o útil; (b) proveer testimonio y contrainterrogar testigos en caso de la celebración de una vista; y (c) acceder a información confidencial contenida en el

expediente administrativo, con excepción de información, documentos y expedientes privilegiados al amparo de las Reglas de Evidencia.

8. La determinación del Negociado está fundamentada en el siguiente análisis:
 - a. Que ni la *Ley de Transformación y ALIVIO Energético*, Ley Núm. 57-2014, según enmendada, ni el *Reglamento de Procedimientos Adjudicativos, Avisos de Incumplimiento, Revisión de Tarifas e Investigaciones*, Reglamento del Negociado Número 8543 del 18 de diciembre de 2014, establecen un derecho absoluto a favor de la OIPC para que ésta sea parte interventora en cualquier proceso que se ventile ante ese Foro;
 - b. Que la OIPC puede ser parte interventora en aquellos procesos del Negociado que tengan una naturaleza adjudicativa y que el presente caso no es un procedimiento adjudicativo, por lo que no admite la figura del interventor;
 - c. Que aún en los procesos adjudicativos, la Ley 57-2014, *supra*, según enmendada, no le reconoce a la OIPC un derecho absoluto en ser parte interventora con la mera notificación al Negociado de Energía, por lo que la OIPC tiene el deber de presentar una solicitud de intervención de conformidad con los reglamentos aplicables;
 - d. Por último, el Negociado interpretó que la Ley 57-2014, *supra*, establece una diferencia entre participar e intervenir en los procesos que se ventilan ante las agencias del gobierno de Puerto Rico, que el legislador entendió necesario que la OIPC fuera parte interventora en aquellos

procesos que admiten intervención (como son los procesos adjudicativos) y que además pudiera participar en los demás procesos administrativos que se ventilan ante las agencias.

9. Por las razones que exponemos a continuación, entendemos que este Honorable Foro erró en su determinación.

II. DISCUSIÓN:

10. La Oficina Independiente de Protección al Consumidor fue creada mediante la Ley Núm. 57-2014, conocida como *Ley de Transformación y ALIVIO Energético*, para educar, orientar, asistir y representar a los clientes de los servicios bajo la jurisdicción de la Junta Reglamentadora de Servicio Público de Puerto Rico. Siendo la Ley 57-2014, *supra*, la ley orgánica de la OIPC, en la misma el legislador dispuso todo lo concerniente a su funcionamiento, poderes y facultades. Por tal razón, al momento de este Honorable Negociado evaluar la capacidad de la OIPC para intervenir en el presente Aviso de Incumplimiento o en cualquier procedimiento ante su consideración, debe acudir en primera instancia al texto claro de dicha ley.

11. La exposición de motivos de dicha Ley reza que, “como aspecto importante para garantizar la participación y fiscalización ciudadana en el sistema energético, se crea por virtud de esta Ley la Oficina Independiente de Protección al Consumidor ("OIPC"), cuya función será representar y defender los intereses de los consumidores de los servicios energéticos, tanto ante la Autoridad como ante la entidad reguladora. La OIPC tendrá el deber, entre otros, de ser defensor y portavoz de los intereses de los clientes en todos los asuntos que estén ante la Comisión de Energía, incluyendo

los asuntos relacionados a las disputas sobre facturas con la AEE. Además, tendrá el deber de coordinar la participación ciudadana en el proceso interno de revisión de tarifas de la Autoridad y ante la Comisión de Energía, según sea el caso, de modo que se garantice una participación activa en este proceso. Con este nuevo ente, se garantiza que el público no se sienta indefenso ante el poder y tamaño de la AEE y otros generadores de energía.”

12. Del texto de Ley, surge en su Artículo 6.42, inciso (c) que, como parte de los poderes y deberes de la OIPC, está “[e]l ser defensor y portavoz de los intereses de los clientes en todos los asuntos que estén ante el Negociado de Energía, el Negociado de Telecomunicaciones y el Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos, o que están siendo trabajados por el Programa de Política Pública Energética adscrito al Departamento de Desarrollo Económico, relacionados con las tarifas y cargos de servicio eléctrico, los servicios de las compañías de servicio eléctrico a sus clientes, planificación de recursos, política pública y cualquier otro asunto de interés del cliente” . (Énfasis suplido).

13. El inciso (h) dispone que la OIPC tiene el poder y el deber de “participar o comparecer como parte interventora en cualquier acción, ante cualquier agencia gubernamental del Gobierno de Puerto Rico o del Gobierno Federal con jurisdicción, relacionada con tarifas, facturas, política pública o a cualquier otro asunto que pueda afectar a los consumidores y/o clientes de servicio eléctrico, de telecomunicaciones y de transporte” . (Énfasis suplido).

14. De igual forma, el inciso (i) establece que la OIPC tiene la facultad de **“participar o comparecer como parte interventora en cualquier acción, ante el Tribunal General de Justicia o ante los tribunales de la jurisdicción federal, relacionada con** tarifas, facturas, política pública o a cualquier otro asunto que pueda afectar a los consumidores y/o clientes de servicio eléctrico, telecomunicaciones y transporte”. (Énfasis suplido).

15. Además, el inciso (k) nos confiere la facultad de “tener acceso a los documentos, expedientes e información a la que tenga acceso el Negociado de Energía, el Negociado de Telecomunicaciones de Puerto Rico, el Negociado de Transporte y Otros Servicios Públicos de Puerto Rico, y el Programa de Política Pública Energética adscrito al Departamento de Desarrollo Económico, con excepción de información, documentos y expedientes privilegiados al amparo de las Reglas de Evidencia”.

16. De las disposiciones de nuestra Ley Orgánica antes citada, surge meridianamente clara la intención legislativa de delegarle a la OIPC, el deber y la facultad de intervenir en todos los asuntos ante la consideración de cualquier agencia gubernamental del Gobierno de Puerto Rico, en defensa y como portavoz de los intereses de los consumidores a los que viene obligada a defender.

17. Cabe señalar que, los procesos que se ventilan ante el Negociado de Energía, por su naturaleza son altamente técnicos y de gran complejidad. A esto le sumamos el factor de que, la otra parte, ya se trate de la Autoridad de Energía Eléctrica o de alguna compañía de energía privada, cuentan con gran capacidad económica lo que

les permite tener a su disposición los recursos que estimen necesarios para comparecer ante el Foro, colocando al consumidor en una posición desventajosa.

18. Es precisamente la defensa y la protección de estos consumidores desventajados el propósito principal de la creación de la OIPC y por tal razón, es que el legislador facultó a la Oficina a intervenir en cualquier acción en donde puedan verse afectados los derechos de estos consumidores.

19. Queremos resaltar que, el legislador expresó "**cualquier acción**". Es decir, el legislador no condicionó, limitó o restringió de forma alguna la facultad de la OIPC, según el tipo de acción de la que se trate. Por consiguiente, la facultad de intervenir que posee la OIPC no está supeditada al carácter del proceso administrativo que se celebre ante la agencia. Basta con que el asunto esté relacionado con alguno de los temas allí identificados y cualquier otro asunto de interés del cliente, incluyendo pero sin limitarse a, los servicios de las compañías de servicio eléctrico a sus clientes.

20. Cuando la ley es clara y libre de toda ambigüedad, su texto no debe menospreciarse bajo el pretexto de cumplir su espíritu.¹ El texto de la Ley 57-2014, *supra*, es claro en cuanto a las funciones de la OIPC y denota la intención legislativa de concedernos poderes y facultades lo suficientemente amplias y robustas que garanticen la representación y la defensa de los consumidores del servicio eléctrico en Puerto Rico, entre otros.

21. Durante el proceso legislativo de la creación de la Ley 57-2014, *supra*, la Comisión Especial para una Nueva Política Pública Energética de la Cámara de

¹ Véase *Nuevo Código Civil*, Artículo 19.

Representantes evaluó numerosas ponencias y recomendó enmiendas, que luego fueron acogidas por ambas cámaras legislativas. En cuanto a la OIPC, la Comisión, en su informe presentado el 12 de mayo de 2014, expresó lo siguiente:

“El proyecto de ley según aprobado en el Senado, crea a la OIPC. Esta sección se mantuvo intacta por considerarse de gran importancia que exista un ente que vele por los intereses de la clientela y fortalezca la participación de los consumidores como parte indispensable en los asuntos energéticos del país.”² (Énfasis nuestro).

22. Como podemos notar, la Comisión no hace distinción en cuanto a los asuntos en los que la OIPC puede intervenir, sino que recomienda la aprobación del texto de la medida legislativa tal y como existía, con el ánimo de que los consumidores pudieran participar como parte indispensable en todos los asuntos energéticos en la Isla.

23. Como parte de las enmiendas que recomendó la Comisión, se incluyó la obligación de la Autoridad de Energía Eléctrica de presentar ante el Negociado una nueva factura transparente, un Plan de Alivio Energético y un Plan Integrado de Recursos. Sobre estos asuntos, la medida legislativa establecía que el Negociado, en colaboración con la OIPC y otras entidades, revisará, aprobará y, según fuere aplicable, modificará dichos planes para asegurar el cabal cumplimiento con la política pública energética en la Isla. Esto cobra mayor relevancia porque deja al descubierto la intención del legislador de que la OIPC participe en todo asunto

² Véase Informe de la Comisión Especial para una Nueva Política Energética de la Cámara de Representantes de Puerto Rico (2014). p 55

energético que pudiera afectar al consumidor, indistintamente si fuese un asunto adjudicativo o no.

24. Las enmiendas propuestas por la Comisión fueron aprobadas por la Cámara de Representantes y su cuerpo hermano, el Senado de Puerto Rico, quien concurrió con éstas, formando parte de lo que sería la Ley 57-2014, *supra*.

25. Por tanto, es un hecho ineludible que la OIPC tiene facultad en ley de intervenir en el proceso que nos ocupa, indistintamente de que se trate de un aviso de incumplimiento, de naturaleza *ex parte*. Enfatizamos en que la naturaleza del proceso en nada afecta, incide o transgrede las facultades que por ley ostenta la OIPC. Por tal razón, entendemos que el Negociado erró al tomar en consideración la naturaleza del proceso para propósitos de no reconocer nuestra intervención.

26. De otra parte, la facultad de comparecer como parte interventora tampoco está subordinada a la aprobación de la agencia gubernamental ante la que se ventile la acción. El legislador no dejó a discreción de la agencia gubernamental de la que se trate, en este caso el Negociado, la facultad de decidir o determinar sobre los asuntos en los que la OIPC puede intervenir y mucho menos cual será su rol. Por el contrario, establece el deber de la OIPC de intervenir en todos los asuntos ante el Negociado y dicha intervención no es discrecional del Negociado.

27. Por consiguiente, muy respetuosamente entendemos que la OIPC no necesita la autorización de este Honorable Negociado para intervenir en este y/o en cualquier otro proceso en el que pudieran verse afectados los derechos de los consumidores del servicio eléctrico de Puerto Rico. Basta con que hayamos expresado nuestro interés

de intervenir a los fines de representar y defender los derechos de los consumidores que se han visto afectados por las violaciones de ley incurridas por Sunnova e identificadas por el propio Negociado en su Informe Final emitido el 15 de febrero de 2019 y sostenido mediante Resolución y Orden, notificada y archivada en autos el 16 de diciembre de 2020.

28. Además, resulta contradictorio que el Negociado reconozca que la OIPC es un interventor *de jure* en los procesos adjudicativos y que la intención legislativa de la Ley 57-2014 era eximir a la OIPC de la necesidad de sustentar los distintos factores enumerados en la Sección 3.5 de la Ley 38-2017, y por otro lado concluya que la Ley 57-2014 no le reconoce a la OIPC un derecho absoluto en ser parte interventora con la mera notificación al Negociado, indicando que tenemos el deber de presentar una solicitud de intervención de conformidad con los reglamentos aplicables.

29. Nuevamente diferimos. En primera instancia, nos reiteramos nuevamente en que la facultad de la OIPC de intervenir no se limita a los procesos adjudicativos. En segundas, si la interpretación de este Foro es que la intención legislativa era eximir a la OIPC de la necesidad de sustentar los requisitos enumerados en la Ley 38-2017, entonces resultaría académico e innecesario presentar una solicitud de intervención como requiere la Ley 38-2017 y los reglamentos aplicables. Por último, presentar una solicitud de intervención implicaría que la misma esté sujeta a la aprobación del Negociado, coartando así las facultades que nos fueron conferidas por ley.

30. Aun cuando coincidimos con el Negociado en que la figura del interventor contemplada en la Sección 5.05 del Reglamento 8543, *supra*, y en las disposiciones de

la Ley 38-2017, *supra*, se da dentro del contexto de un procedimiento adjudicativo, la capacidad de intervenir delegada por el legislador a la OIPC en la Ley 57-2014, *supra*, es *sui generis*. Por virtud de la Ley 57-2014, el legislador facultó a la OIPC a comparecer como parte interventora **en cualquier acción, ante cualquier agencia gubernamental del Gobierno de Puerto Rico**. Ante el lenguaje claro e inequívoco utilizado por el legislador forzoso sería concluir que dicha facultad delegada trasciende los procesos adjudicativos y se extiende a todo proceso, no solamente ante este Negociado si no ante cualquier agencia del Gobierno de Puerto Rico.

31. El legislador no hizo distinción alguna entre el tipo de acciones, casos o procesos y ni tan siquiera entre agencias del Gobierno de Puerto Rico en las cuales la OIPC puede intervenir, por el contrario, facultó a la OIPC a intervenir en **cualquier acción ante cualquier agencia**. Es por esta razón que nos reafirmamos que la facultad delegada por el legislador a la OIPC para intervenir es única, *sui generis*, distinta a la figura del interventor contemplada en la Ley 38-2017, *supra*, y las disposiciones de la sección 5.05 del Reglamento 8543, *supra*. Intentar limitar esta facultad expresamente delegada por ley solamente a procesos adjudicativos, según lo que establece la Ley 38-2017, *supra*, o el Reglamento 8543 conllevaría darle prelación a estas disposiciones generales de la Ley 38-2017, *supra*, o reglamentarias del 8543 sobre la ley especial, la Ley 57-2014, *supra*.

32. En el caso de autos, la LPAU funge como una ley de carácter general y sus disposiciones son de aplicación supletoria. Es una máxima de nuestro ordenamiento jurídico la prelación que ostenta una ley especial sobre una ley de carácter general.

La misma se encuentra recogida en nuestro Nuevo Código Civil, el cual dispone en su Artículo 27 sobre Aplicación Supletoria que “[l]as disposiciones de éste Código se aplican supletoriamente a las materias regidas por otras leyes, salvo cuando se disponga lo contrario”.

33. Como corolario de dicha máxima, se puede establecer que no hay necesidad de acudir de manera supletoria a un estatuto de carácter general en la medida que el estatuto especial disponga del asunto a ser suplementado.

34. Al aplicar el principio antes indicado, nuestro más alto foro, en *Cooperativa de Vivienda Rolling Hills v. Doris M. Colón Lebrón*, 2020 TSPR 04, al considerar las disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas de Puerto Rico de 2004, Ley Núm. 239-2004, según enmendada, con las disposiciones de la Ley de Desahucio (32 LPRA secs. 2821-2838), según enmendada, expresó lo siguiente:

“En consecuencia, no hay fundamento jurídico alguno para acudir supletoriamente a las disposiciones de una ley general que son contrarias al estatuto especial y sus principios cooperativistas. Mas aún, cuando del estatuto especial se desprende una intención legislativa clara e inequívoca de regular el procedimiento ante nuestra consideración.” (Énfasis suplido)

35. Muy respetuosamente, entendemos que erra el Negociado al evaluar la facultad de intervenir de la OIPC al amparo del Reglamento 8543, en específico, su sección 5.05 e inclusive, al amparo de la Ley 38-2017, tal y como lo hizo en la Resolución y Orden del 23 de abril de 2021.

36. En la medida en que el Negociado circunscriba la capacidad delegada por el legislador a la OIPC para intervenir en todo los asuntos que estén ante su consideración al procedimiento establecido en la Sección 5.05 del Reglamento 8543 o

a las disposiciones de la Ley 38-2017, seguirá concluyendo erróneamente que el procedimiento de autos no admite intervención alguna por no ser un procedimiento adjudicativo.

37. Por último, en su Resolución y Orden, este Negociado interpreta que la Ley 57-2014, *supra*, en el inciso (h) del Artículo 6.42 hace una distinción entre lo que es participar o comparecer como parte interventora, entendiendo así este Negociado que el legislador incluyó el lenguaje de participar o comparecer como parte interventora para distinguir entre los procesos adjudicativos y los procesos restantes que no permiten intervención. Una vez más, diferimos.

38. Nuevamente nos reafirmamos en que el lenguaje de la Ley 57-2014, *supra*, es claro e inequívoco. El legislador no realizó distinción alguna entre los procesos, según interpretado por este Negociado. De haber sido esa la intención legislativa, no vemos las razones por las cuales el legislador no incluyó un lenguaje claro, directo y específico a los efectos de facultar a la OIPC a participar en aquellos procesos que no admita intervención.

39. La razón de ser del lenguaje en el inciso (h) del Artículo 6.42 sobre la facultad de la OIPC de participar o comparecer como parte interventora estriba en la discreción de la OIPC y no del Negociado en decidir la extensión de su comparecencia ante determinado proceso. Según la Ley 57-2014, *supra*, es la OIPC quien tiene la facultad de decidir en cuales procesos desea participar y en cuales procesos desea intervenir. Son diversas las razones por las cuales la OIPC, a su discreción, puede determinar si comparece como parte interventora o decide tener

una participación más limitada en ciertos procesos. Sobre este particular, el profesor Demetrio Fernández Quiñonez, en su obra *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, en su página 144 hace la siguiente distinción entre participar o comparecer como parte interventora.

*“Antes de considerar la cuestión formal de la intervención, es necesario señalar que las personas interesadas pueden participar de diferentes maneras. Pueden ser testigos a requerimiento de la agencia o de las partes, suplir evidencia documental, participar en calidad de amicus curiae y que se les permita presentar un argumento oral. Existe una diferencia esencial entre meramente ser participante o interventor. **La función del participante se limita al papel que ha solicitado desempeñar**, es decir, ser testigo, “amigo de la corte”, suplir evidencia documental o prestar una argumentación de carácter oral. Por el contrario, **la solicitud de interventor va más lejos y le asegura una participación más plena en el procedimiento, la cual se encuentra avalada por el reconocimiento de que posee un derecho.**” (Énfasis suplido)*

40. Es decir, es la parte que desea comparecer en un proceso o acción ante una agencia, quien determina si desea participar y el papel que desea desempeñar en dicho proceso, o si desea comparecer como parte interventora. Entonces, le corresponde a la agencia determinar si se le permite o no la participación solicitada o la intervención. Cabe señalar que, el papel que desempeñe el solicitante no quedará a discreción de la agencia, esto dependerá de lo que la parte haya solicitado.

41. En el caso de autos, le correspondía a la OIPC determinar si deseaba participar o comparecer como parte interventora, habiendo determinado lo último. Cabe resaltar que, dejar al arbitrio de este Negociado el grado de participación de la OIPC en los diferentes procedimientos celebrados ante este, atenta contra la independencia delegada por el legislador y vital para cumplir con el propósito de su creación, la defensa de los consumidores.

42. Por cuanto, muy respetuosamente solicitamos que este Honorable Negociado tome conocimiento de la facultad que nos ha sido delegada por ley y se nos incluya en este proceso como parte interventora. De igual forma, solicitamos que todas las notificaciones, correspondencia, copia de las órdenes y cualesquiera otras comunicaciones relacionadas al proceso, sean dirigidas a los abogados que suscriben.

IV. SÚPLICA

POR TODO LO CUAL, se solicita muy respetuosamente de este Honorable Negociado, que tome conocimiento del presente Escrito y en su consecuencia, reconsidere su determinación del 23 de abril de 2021, reconociendo a la OIPC como parte interventora.

RESPETUOSAMENTE SOMETIDO, en San Juan, Puerto Rico a 13 de mayo de 2021.

CERTIFICO, haber enviado mediante correo electrónico copia fiel y exacta de la anterior moción al Lcdo. Carlos Fernández a cfl@mcvpr.com y al Lcdo. Germán Novoa a gnr@mcvpr.com.

✉ 268 Hato Rey Center
Suite 524
San Juan, P.R. 00918
☎ 787.523.6962

f/ Hannia B. Rivera Díaz
Lcda. Hannia B. Rivera Díaz
Directora
📧 hrivera@jrsp.pr.gov
TS 17471

f/ Pedro Vázquez Meléndez
Lcdo. Pedro E. Vázquez Meléndez
Asesor Legal
contratistas@oipc.pr.gov
TS 14856