

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

IN RE:

REVISIÓN DE LOS TÉRMINOS DE
SERVICIO DE LUMA (EXTENSIÓN
DE RESPONSABILIDAD)

Peticionarios

KLRA202100406

*Revisión
Administrativa*
procedente
del Negociado
de Energía

Caso Núm.
NEPR-M1-2021-
0007

Panel integrado por su presidente el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Adames Soto.

Bermúdez Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de marzo de 2022.

I.

El 24 de febrero de 2021 LUMA ENERGY, LLC y LUMA Energy ServCo. (LUMA), sometieron para revisión y aprobación del Negociado de Energía de Puerto Rico (Negociado), un documento intitulado *Request for Approval of Terms of Service and Memorandum of Law in Support (Petición)*. En lo pertinente, LUMA solicitó que el Negociado aprobara un lenguaje de exclusión de responsabilidad, según el lenguaje de la sección 4.1 (g) del *Operation and Maintenance Agreement*.¹ Arguyó que seguiría siendo responsable ante el Negociado y los consumidores por el cumplimiento de la política pública de energía y el marco regulatorio de energía de Puerto Rico, así como de todos los requisitos legales y reglamentarios aplicables a las compañías de servicio eléctrico.²

El 4 de mayo de 2021 el Negociado notificó una *Resolución y Orden* en la que abrió el procedimiento *In Re: Review of LUMA's*

¹ Ap., pág. 37.

² Íd, pág. 35.

Terms of Service (Liability Waiver).³ En la misma ordenó a LUMA que proporcionara información suplementaria para la evaluación de los términos de servicios propuestos y estableció el calendario procesal.⁴ El 12 de mayo de 2021, a través de un aviso titulado *Notice Concerning Public Hearings, Review of LUMA's Terms of Service*, divulgado en un periódico de circulación general, el Negociado informó que, el 25 de mayo de 2021 de 9:00am a 5:30pm, se estaría llevando a cabo una vista pública virtual en relación con la *Petición*.⁵

El 18 de mayo de 2021 el Negociado llevó a cabo Conferencia Técnica con el propósito de discutir la *Petición* con el personal de LUMA y de la AEE. Celebrada dicha Conferencia, el 21 de mayo de 2021, la Oficina Independiente de Protección al Consumir (OIPC), presentó un *Escrito Notificando Intervención de la OIPC*. Sustentó su solicitud de intervención con el Art. 6.42 de la Ley de Transformación y ALIVIO Energético, Ley Núm. 57-2014, que le permitía intervenir en cualquier asunto que pudiera afectar a los consumidores en su capacidad como portavoz y defensora de estos, incluyendo los asuntos relacionados con las tarifas y cargos de servicio eléctrico, calidad y los servicios de las compañías de servicio eléctrico.⁶

El 25 de mayo de 2021 el Negociado celebró vista con el propósito de escuchar al público en general en relación con los términos de servicio propuesto.⁷ Los representantes de la OIPC reiteraron su oposición a la petición de aprobación de los términos del servicio solicitado por LUMA. Ese mismo día, el Instituto de

³ Caso Núm. NEPR-MI-2021-0007. Ap., págs. 42-46.

⁴ Señaló Conferencia Técnica para el 18 de mayo de 2021, Vista Pública para el 25 de mayo de 2021 y decretó el 26 de mayo de 2021 como fecha límite para que el público en general sometiera sus comentarios a la petición de LUMA.

⁵ Se informó al público en general de la oportunidad de ofrecer comentarios sobre los términos de servicio propuestos en o antes del 26 de mayo de 2021. Ap., pág. 388.

⁶ Op. Ap., págs. 106-111.

⁷ Ap., pág. 393.

Competitividad y Sostenibilidad Económica (ICSE), presentó *Motion Requesting Extension of Time to File Comments*. Arguyeron que el procedimiento requería un análisis complejo, por lo que necesitaba más tiempo para poder someter comentarios responsables. Explicaron que se encontraban consultando con expertos en los Estados Unidos con el fin de poder hacer un análisis de las implicaciones legales del asunto.⁸

El 27 de mayo de 2021, LUMA presentó *Response in Opposition to ICSE's Motion Requesting an Extension of Time to File Comments*.⁹ Sostuvo que, 1) la prórroga solicitada por ICSE era tardía y no adelantaba una justificación razonable o justa causa para explicar el por qué no presentaron sus comentarios dentro del plazo dispuesto en el calendario procesal establecido en el procedimiento; 2) el Negociado concedió tiempo para que las partes interesadas y el público en general participaran en una vista pública virtual y presentaran sus escritos; y, 3) ICSE no compareció a la vista pública virtual ni presentó comentarios, a pesar de que los documentos sometidos en el procedimiento estuvieron disponible al público en general.¹⁰

El 28 de mayo de 2021 el Negociado emitió *Resolución y Orden* en la que denegó la petición de intervención de la OIPC. Explicó que el procedimiento no era un procedimiento adjudicativo, por lo que la figura del interventor no podía reconocerse. Determinó, sin embargo, que la OIPC podría: 1) someter comentarios por escrito, sugerencias o cualquier documento que entienda pueda ser necesario o útil; 2) proveer testimonio durante las vistas; 3) hacer

⁸ Por lo que solicitó que se le concediera un término de catorce (14) días para presentar sus comentarios en torno al procedimiento. Op. Ap., págs. 130-131

⁹ Op. Ap., págs. 1038-1041.

¹⁰ El 31 de mayo de 2021 el Negociado emitió *Resolución* en la que denegó la prórroga solicitada por ICSE. Señaló que: 1) ICSE tuvo tiempo suficiente para revisar los documentos y preparar y presentar sus comentarios; y, 2) tuvo la oportunidad de participar en la vista pública para presentar sus comentarios, pero no lo hizo.

preguntas a los testigos; y, 4) acceder a los documentos marcados como confidenciales, una vez cumpla con los requisitos establecidos por el Negociado a tales efectos.¹¹

Evaluada la posición de las partes y el público en general, el 31 de mayo de 2021, el Negociado emitió *Resolución y Orden*. Aunque rechazó los términos según propuestos por LUMA, aprobó los siguientes términos de servicios modificados:

Modified Terms of Service

Effective on June 1st, 2021, the following terms of service shall be incorporated and made part of the Puerto Rico Electric Power Authority Tariff Book approved on May 28, 2019. **These terms of service shall modify and complement the terms of service included in the Puerto Rico Electric Power Authority Regulation No. 7982, dated January 14, 2010, known as Reglamento de Términos y Condiciones Generales para el Suministro de Energía Eléctrica ("Regulation 7982").** In the event of any conflict or issue of interpretation between the following terms of service and Regulation 7982, these terms of service shall prevail over Regulation 7982.

Modified Terms of Service

1. It is recognized that certain components of the Puerto Rico Electric Power Authority's ("PREPA") electric power system (including, the Transmission and Distribution System ("T&D System"), as well as the Generation Facilities) currently do not meet the standards of performance generally accepted in the electric utility industry. The whole system needs significant repairs, improvements, and modernization to achieve acceptable standards of service. Furthermore, certain components of the T&D System and the manner in which the T&D System is operated do not currently meet acceptable standards of performance, including the fact that certain general operating and administrative practices may not comply with acceptable industry standards and practices. Therefore, a period of review, planning, remediation, reconstruction, repair, and replacement will be required to enable LUMA Energy, LLC, LUMA Energy Servco, LLC (together, "LUMA") and PREPA to operate the electric system according to acceptable standards. In light of the foregoing, PREPA and LUMA, with the cooperation of other governmental entities developed a plan, taking into account expected funds availability, particularly from the Federal Emergency Management Agency (FEMA), to remediate, repair, reconstruct, replace and stabilize such equipment, systems, practices and services, as needed, to enable LUMA to perform the operation and maintenance services contracted in compliance with the applicable

¹¹ Op. Ap. págs. 1044-1045.

standards as soon as reasonably possible and at a reasonable cost to PREPA ("System Remediation Plan"). The System Remediation Plan shall be review and approved by the Energy Bureau of the Puerto Rico Public Service Regulatory Board ("Energy Bureau").

2. Taking in consideration the circumstances described in the preceding paragraph, and other generally known, PREPA and LUMA shall make all reasonable efforts to provide an efficient and reliable service to its customers and users. A user is a person natural or legal) who receives and uses power and electricity at a certain location and whose consumption is recorded and invoiced in the name of another person.
3. PREPA and LUMA shall make all reasonable efforts to maintain continuity of service, but PREPA and LUMA cannot guarantee an uninterrupted electricity supply to its customers and users.
4. Without liability of any kind to PREPA and/or LUMA, PREPA and/or LUMA shall have the right to disconnect or otherwise curtail, interrupt or reduce service to customers and users: (a) whenever PREPA and/or LUMA reasonably determines it is necessary to facilitate construction, installation, maintenance, repairs, replacement or inspection of any of PREPA's facilities, or to permit the connection or disconnection of other customers; (b) to maintain the safety and reliability of PREPA's electric system (including without limitation, transmission, distribution and generation facilities); or (c) due to any other reason attributable to third parties or related to dangerous or hazardous circumstances, including without limitation, emergencies, forced outages, potential overloading of PREPA's transmission and/or distribution system, sabotage, strikes, unauthorized acts by employees or Force Majeure. Notwithstanding the foregoing, PREPA and/or LUMA shall use reasonable efforts to minimize any scheduled curtailment, interruption, or reduction to the extent reasonably practicable under the circumstances, to provide the customer (and not to the user, because is not a registered customer) with prior notification of any such curtailment, interruption, or reduction to the extent reasonably practicable, and to resume the customer's service connection as promptly as reasonably practicable.
5. Notwithstanding anything to the contrary in these Modified Terms of Service and Regulation 7982, PREPA, its directors, officers, employees, agents and contractors (including LUMA Energy, LLC, LUMA Energy Servco, LLC, their directors, officers, employees, agents and contractors) (the "Released Parties") shall not be liable contractually or extra-contractually, to customers, or any user receiving power or electricity from PREPA and/or LUMA for any losses arising in any way out of or in connection with the operation of the T&D System and the provision of power and electricity including any events of interrupted, irregular or defective electric service due to Force Majeure events or from pre-existing deteriorated electric system conditions, other causes beyond the control of the Released Parties, unauthorized acts by

employees, sabotage, strikes or due to ordinary negligence (excluding gross negligence, willful misconduct or *dolo*) of the Released Parties or their respective employees, agents or contractors. In any event that the Released Parties are found responsible howsoever and whensoever in connection with the provision of service to customers or users receiving power or electricity from PREPA and/or LUMA, customers or users shall only recover direct damages (including direct physical loss, injury or damage to a customer or customer's property. For the foregoing and without otherwise restricting the generality thereof, "direct physical loss, injury or damage" shall not include any loss of profits or revenues, special, exemplary, punitive, indirect, incidental, or consequential damages, including loss of revenue, loss of use of equipment, cost of capital, cost of temporary equipment, overtime, business interruption, spoilage of goods, claims of customers of electric customers or other economic harms.

6. Notwithstanding anything to the contrary contained in these Modified Terms of Service, PREPA and LUMA will remain fully accountable and liable to the Energy Bureau for compliance with the Puerto Rico energy public policy as well as all legal and regulatory requirements applicable to electric service companies, and, particularly to LUMA as operator of the T&D System. Nothing in these Modified Terms of Service shall have the effect of releasing or waiving PREPA and/or LUMA from any penalty, fine or obligation imposed by the Energy Bureau for whatever reason whatsoever.¹²

Inconforme, el 9 de junio de 2021, ICSE presentó escrito *Instituto de Competitividad y Sostenibilidad Económica (ICSE) Motion For Reconsideration*.¹³ En este, adujeron razones jurídicas por las que el Negociado debía rechazar de plano tal petición sin aceptar inmunidad alguna de LUMA. Argumentaron que la inmunidad concedida contraviene la ley, la moral y el orden público, pues priva al consumidor de poder reclamar daños, por lo que todo contrato de esta naturaleza es nulo. El Negociado no hizo pronunciamiento alguno por lo que la *Moción* presentada por ICSE se dio por rechazada.

Insatisfecho, el 28 de julio de 2021, ICSE acudió ante nos mediante *Recurso de Revisión de Decisión Administrativa*. Señala:

PRIMER ERROR: Erró el Negociado de Energía al establecer una inmunidad de responsabilidad que contraviene la ley, la moral y el orden público.

¹² Énfasis nuestro.

¹³ Ap. págs. 438-450.

SEGUNDO ERROR: Erró el Negociado de Energía al aprobar una inmunidad de responsabilidad enmendada la cual contraviene el derecho contractual, el derecho de daños y perjuicios puertorriqueños y sus respectivas jurisprudencias interpretativas.

TERCER ERROR: Erró el Negociado de Energía al aprobar la inmunidad de responsabilidad sin tener facultad legislada para conceder inmunidades.

CUARTO ERROR: Erró el Negociado de Energía al emitir una resolución y orden sin apoyo en el récord administrativo, violentando el debido proceso de ley.

El 27 de agosto de 2021 LUMA presentó su *Alegato en Oposición de LUMA Energy, LLC y LUMA Energy ServCo., LLC*. En síntesis, señalaron que: 1) ICSE no tiene legitimación activa para presentar el recurso; 2) el procedimiento ante el Negociado no es un procedimiento adjudicativo; 3) ICSE no expuso en su recurso alegaciones ni reclamos de daños reales, concretos y palpables; 4) el Negociado actuó conforme a sus poderes estatutarios; y, 5) la Resolución y Orden dictada por el Negociado no viola el debido proceso de ley.

Por su parte, el 13 de septiembre de 2021 el Negociado instó *Solicitud de Desestimación*, fundado en nuestra falta de jurisdicción para atenderlo. Expusieron que ICSE no ha demostrado cumplir con los requisitos de legitimación activa, lo que provocaría, que emitamos una impermisible opinión consultiva. El 6 de octubre de 2021 ICSE interpuso su *Oposición a Moción de Desestimación y Réplica a Oposición a Revisión Administrativa*. El 18 de octubre de 2021 el Negociado presentó *Réplica a Oposición a Moción de Desestimación y Réplica a Oposición a Revisión Administrativa*.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, el Derecho y jurisprudencia aplicable, disponemos del presente recurso mediante su obligatoria *desestimación*. Elaboremos.

II.

A.

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), Ley Núm. 38-2017, según enmendada, establece los requisitos que las agencias administrativas deben cumplir en los procedimientos de adjudicación y reglamentación.¹⁴ Evidentemente, ambos procedimientos encarnan una naturaleza y unos objetivos diferentes.

El procedimiento de reglamentación es aquel proceso seguido por una agencia para la formulación, adopción, **enmienda** o derogación de una regla o reglamento.¹⁵ El concepto de regla o reglamento se define como:

[...] cualquier norma o conjunto de normas de una agencia que **sea de aplicación general** que ejecute o interprete la política pública o la ley, o que regule los requisitos de los procedimientos o prácticas de una agencia que tenga fuerza de ley. **El término incluye la enmienda**, revocación o suspensión de una regla existente. [...] ¹⁶

Como vemos, la característica básica de los procedimientos de reglamentación es su aplicación generalizada de normas que interpretan política pública o prescriben una norma legal.¹⁷ A diferencia del procedimiento de adjudicación, en el proceso de reglamentación no se adjudican derechos u obligaciones de una o más personas específicas, sino que las agencias crean normas de aplicación general.

Los dos tipos de reglas reconocidas por LPAU, son: 1) las reglas legislativas y, 2) las reglas no legislativas. Una regla legislativa “es aquella que crea derechos, impone obligaciones y establece un

¹⁴ 3 LPRA § 9601 y ss.

¹⁵ 3 LPRA § 9603 (n).

¹⁶ Íd. (m). Énfasis nuestro.

¹⁷ D. Fernández Quiñonez, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, 3ra. Ed. Bogotá, Colombia. Ed. Forum, 2013, pág. 123.

patrón de conducta que tiene fuerza de ley”.¹⁸ Este tipo de regla, “impacta directamente a los ciudadanos en general y obliga con fuerza de ley a la agencia”.¹⁹ En consecuencia, al adoptar este tipo de reglas las agencias deben observar estrictamente los requisitos de la LPAU, brindando la oportunidad a los ciudadanos de conocerlas y expresar cualquier reparo hacia ellas, antes de su aprobación final.²⁰

Si la regla o reglamento no cumple con las disposiciones dispuestas por ley, estará sujeto a que se cuestione su validez judicialmente.²¹ Es tales casos, cualquier persona puede impugnar **la validez de su faz**. El art. 2.7 (b) de la LPAU establece,

Cualquier acción para impugnar la validez de su faz de una regla o reglamento por el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley deberá iniciarse en el Tribunal de Apelaciones dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de vigencia de dicha regla o reglamento. [...]

Cuando se cuestiona **la validez de su faz** de una regla o reglamento cualquier persona, haya participado o no de las vistas públicas celebradas como parte del proceso para su aprobación, puede impugnarlo. No se le requiere, “ser afectado por la aplicación de dicha regla o reglamento para tener la capacidad para promover la referida impugnación [...]”,²² pues al alegar defectos procesales lo que se busca es “invalidar el reglamento en toda circunstancia en que pueda ser aplicable”.²³ En tales casos, no es hasta que se interpone un recurso de revisión judicial impugnando la actuación administrativa “que existe un proceso adversativo ante un tribunal, y, por lo tanto, ´partes´ ante ese foro”.²⁴

¹⁸ *Asociación de Maestro v. Comisión*, 159 DPR 81 (2003); *Mun. De San Juan v. J.C.A.*, 152 DPR 673 (2000).

¹⁹ *Ramirez v. Jta. Planificación*, 185 DPR 748 (2012); *Asociación de Maestro v. Comisión*, supra.

²⁰ *Tosado v. A.E.E.*, 165 DPR 377 (2005), pág. 390.;

²¹ 3 LPRA § 9617 (a).

²² *J.P. v. Frente Unido I.*, 165 DPR 445 (2005), pág. 462-463.

²³ *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Pub.* 174 DPR 171, 186 (2008). Véase también: D. Fernández Quiñonez, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, supra, pág. 140.

²⁴ *J.P. v. Frente Unido I.*, supra, pág. 466.

Ahora bien, si en lugar de impugnar la validez de una regla o reglamento de su faz, una persona alega, mediante un recurso de revisión judicial, **ser afectada personalmente por la aplicación**,²⁵ **es indispensable** cumplir con las normas relativas a la **legitimación activa**.²⁶ La Sec. 4.2 de la LPAU,²⁷ establece que, para tener legitimación activa para solicitar revisión judicial es necesario: **(1) ser una parte adversamente afectada** por una orden o resolución final de una agencia, (2) haber agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo y (3) recurrir dentro del término establecido.²⁸

Más que una mera participación en el procedimiento administrativo, para gozar de legitimación activa para intervenir del proceso o etapa de revisión judicial, la parte debe demostrar que ha sido “adversamente afectada” por los actos de la agencia administrativa.²⁹ La frase “adversamente afectada”, conlleva la existencia de un interés sustancial en la controversia, basado en el **sufrimiento de una lesión o en un daño particular causado por la acción administrativa objeto del recurso de revisión judicial. El daño tiene que ser claro, específico y no puede ser abstracto, hipotético o especulativo**. Así, el tribunal se asegura que tiene ante sí, una controversia genuina entre partes opuestas con un interés real de obtener un remedio que afecte sus relaciones jurídicas.³⁰

Los tribunales no tenemos discreción ni autoridad en ley para asumir jurisdicción ni podemos arrogárnosla, donde no la hay,³¹

²⁵ *Sierra Club v. Junta de Planificación*, 203 DPR 596 (2019); *Centro Unido Detallistas v. Com. Serv. Pub.* 174 DPR 171 (2008).

²⁶ D. Fernández Quiñonez, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, supra, pág. 140.

²⁷ 3 LPRA § 9672.

²⁸ *Oficina para la Reglamentación de la Industria Lechera v. El Farmer, Inc.*, 204 DPR 229 (2020); *Fund. Surfrider y otros v. ARPE*, 178 DPR 563, 579-580 (2010), págs. 575-576.

²⁹ *Sierra Club v. Junta de Planificación*, supra.

³⁰ *Fund. Surfrider y otros v. ARPE*, supra.

³¹ *Allied Management Group Inc. v. Oriental Bank*, 204 DPR 374 (2020); *Torres Alvarado v. Madera Atilas*, 202 DPR 495 (2019); *Cruz Parrilla v. Depto. Vivienda*,

pues su ausencia es insubsanable.³² La naturaleza privilegiada de los aspectos jurisdiccionales --cuya existencia no puede presumirse--,³³ exige sean resueltos y su ausencia debe así declararse, antes de considerar los méritos de las controversias planteadas.³⁴ La falta de jurisdicción conlleva inexorablemente, entre otras consecuencias, que los dictámenes emitidos sean nulos, por eso puede plantearse en cualquier etapa del procedimiento, a instancia de las partes o *motu proprio* por el tribunal.³⁵

Es principio básico de derecho constitucional que un tribunal puede adjudicar un caso o una controversia ante su consideración solo si es justiciable. Los tribunales solo debemos intervenir en “controversias reales y vivas, en las cuales existan partes con intereses encontrados cuyo propósito sea obtener un remedio que tenga un efecto sobre la relación jurídica”.³⁶ En *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*³⁷ el Tribunal Supremo reiteró:

Para que una controversia sea justiciable se debe evaluar si es (1) tan definida y concreta que afecte las relaciones jurídicas entre las partes que tienen un interés jurídico antagónico; (2) que el interés sea real y substancial y que permita un remedio específico mediante una sentencia de carácter concluyente, y finalmente (3) si la controversia es propia para una determinación judicial, ya que se distingue de una disputa de carácter hipotético o abstracto, y de un caso académico o ficticio. [...] Por lo tanto, no será justiciable aquella controversia en la que: (1) se trata de resolver una cuestión política; **(2) una de las partes no tiene legitimación activa;** (3) después que ha comenzado el pleito, hechos posteriores la convierten en académica; **(4) las partes buscan obtener una**

184 DPR 393, 403 (2012); *Dávila Pollock et als. v. R.F. Mortgage*, 182 DPR 86, 97 (2011); *Romero Barceló v. E.L.A.*, 169 DPR 460 (2006); *Morán v. Marti*, 165 DPR 356, 364 (2005).

³² *Allied Management Group Inc. v. Oriental Bank*, supra; *S.L.G. Sola-Maldonado v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675 (2011); *Maldonado v. Junta Planificación*, 171 DPR 46, 57-58 (2007); *Souffront v. A.A.A.*, 164 DPR 663, 674 (2005); *Vázquez v. A.R.P.E.*, 128 DPR 513, 537 (1991).

³³ *Sociedad de Gananciales v. A.F.F.*, 108 DPR 644 (1979).

³⁴ *Pagán v. Alcalde Municipio de Cataño*, 143 DPR 314 (1997); *González Santos v. Bourns de Puerto Rico*, 125 DPR 48 (1985); *Autoridad sobre Hogares v. Sagastivelza*, 71 DPR 436 (1959).

³⁵ *Allied Management Group Inc. v. Oriental Bank*, supra; *S.L.G. Sola-Maldonado v. Bengoa Becerra*, supra; *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 855, (2009); *Pagán v. Alcalde Mun. de Cataño*, 143 DPR 314, 326 (1997).

³⁶ *Lozada Sánchez et al. v. JCA*, 184 DPR 898 (2012).

³⁷ *Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR 920, 932 (2011) (Citas omitidas).

opinión consultiva, o (5) se promueve un pleito que no está maduro.

III.

Para poder determinar si ICSE goza de legitimación activa es necesario determinar, en primer lugar, si el procedimiento realizado por la agencia administrativa recurrida, es uno reglamentario o adjudicativo.

Luego de examinar las actuaciones del Negociado, así como la *Resolución* aquí impugnada, no cabe duda de que estamos ante el resultado de un procedimiento de **reglamentación y no, de adjudicación**. La *Resolución* del 31 de mayo de 2021 específicamente expone que los nuevos términos de servicios aprobados **modificarán y complementarán el Reglamento Núm. 7982**, conocido como Reglamento de Términos y Condiciones Generales para el Suministro de Energía Eléctrica. Es importante destacar que los procedimientos de reglamentación no solo abarcan la promulgación de nuevos reglamentos, sino que incluyen aquellas enmiendas, revocaciones o suspensiones de reglas existentes.

Como hemos dicho, en atención a la naturaleza de reglamentación del proceso llevado a cabo por el Negociado, cualquier persona pudiera impugnar judicialmente la determinación administrativa alegando que es inválida de su faz por incumplir con las disposiciones de ley --defectos procesales--. Puede, además, impugnarse alegando que la actuación de la agencia es inválida en su aplicación. En este caso, distinto a la primera vía de impugnación, el promovente debe demostrar tener legitimación activa para hacerlo. De no tener legitimación activa, nos privaría de jurisdicción para atender sus reclamos, **por más meritorio que sea**.

En su recurso, ICSE cuestiona la validez constitucional de la *Resolución* emitida por el Negociado pues, la **aplicación presente o futura** de los nuevos términos de servicios a la sociedad

puertorriqueña, contraviene la ley, la moral y el orden público. En vista de que la impugnación que hace ICSE de la determinación del Negociado no aduce defectos procesales en el trámite de reglamentación llevado a cabo, sino que, alega que dicha determinación es nula por conceder cierta inmunidad que impide al consumidor reclamar daños futuros, tiene que demostrar tener legitimación activa para ello. No lo hizo.

Primero, ICSE no ha logrado demostrar que es una parte adversamente afectada por la aplicación de los términos modificados de servicios. Es decir, ICSE no alega algún daño claro, palpable, real, inmediato ni preciso, sufrido por ella como consecuencia de la *Resolución* recurrida. Tampoco expone una controversia real, sino que utiliza preguntas hipotéticas y escenarios futuros inciertos para sostener que la actuación de la agencia es nula en su aplicación.

A la luz de las disposiciones legales reseñadas y su jurisprudencia interpretativa, tenemos que concluir que ICSE no goza de legitimación activa para cuestionar la determinación del Negociado en cuanto a la Revisión de los términos de Servicios de LUMA --exención de responsabilidad--. Su falta de legitimación activa nos priva de jurisdicción para atender su reclamo.

Si cediéramos a la natural tentación de responder a las válidas y bien fundadas interrogantes levantadas por ICSE, incurriríamos en el básico error de emitir una opinión consultiva prohibida por nuestro ordenamiento jurídico. Con ello, estaríamos emitiendo un dictamen vacío, abstracto, hipotético y altamente especulativo, tarea que debe ser realizada por asesores o consejeros, mas no por los tribunales de justicia.³⁸

³⁸ *Comisión Asuntos de la Mujer v. Srio. de Justicia*, 109 DPR 715, 721 (1980); *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552, 558-56 (1958).

IV.

Por los fundamentos antes expuestos, se *desestima* el recurso incoado por ICSE, por carecer esta de legitimación activa para acudir ante nos.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. El Juez Adames Soto emite por escrito Voto Particular y de Conformidad. La Jueza Grana Martínez emite por escrito Voto Disidente.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
Panel II

IN RE:

REVISIÓN DE LOS TÉRMINOS DE
SERVICIO DE LUMA (EXTENSIÓN
DE RESPONSABILIDAD)

Peticionarios

KLRA202100406

*Revisión
Administrativa*
procedente del
Negociado de
Energía

Caso Núm.
NEPR-M1-2021-
0007

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Adames Soto

**VOTO PARTICULAR DE CONFORMIDAD DEL
JUEZ NERY E. ADAMES SOTO**

Mediante su comparecencia el Instituto de Competitividad y Sostenibilidad Económica (ICSE) nos convoca a contestar, esencialmente, la siguiente interrogante: ¿qué autoridad, si alguna, le delegó la Legislatura al Negociado de Energía de Puerto Rico (el Negociado) para conceder inmunidad a LUMA Energy, LLC, (LUMA), por los daños y perjuicios que esta pudiera causar a terceros en la operación del servicio eléctrico que presta? Tal pregunta parte, a su vez, del entendido de que los daños y perjuicios en Puerto Rico son materia de derecho sustantivo, (cuya enmienda requiere acción legislativa), y por el otro, de que las leyes orgánicas de las agencias deben ser leídas o interpretadas de manera limitada en cuanto a las facultades que le han sido delegadas. Con mayor especificidad, en principio, nos correspondería dilucidar si, como concluyó el Negociado, este ostentaba el poder delegado para negociar la otorgación de la inmunidad solicitada (y obtenida) por LUMA, bajo su poder general de revisar las tarifas por el servicio de energía, o, como nos sugiere el ICSE, carecía de tal facultad, *ergo*, el acuerdo alcanzado debe reputarse nulo.

Tal cual intima la Sentencia mayoritaria, las preguntas del párrafo que precede contienen asuntos cuya dilucidación bien podrían resultar meritorios. Sin embargo, y según resultaba previsible, tanto Luma como el Negociado opusieron a las pretensiones del ISCE una fatal cortapisa, denominada *falta de legitimación activa*. Ambas partes aseveraron con ímpetu que las controversias alzadas por el ISCE no resultan justiciables, al este fallar en exhibir o demostrar las condiciones que la jurisprudencia ha identificado debe cumplir para que le reconozcamos legitimación activa. Subrayan por esto, que estamos del todo punto impedidos de considerar los méritos de las controversias que esbozamos en el primer párrafo. Tienen razón.

Tal cual certeramente explicado por la Sentencia mayoritaria, el ICSE pretendió impugnar la aplicación de la norma emitida por el Negociado, no el proceso que dio lugar al surgimiento de dicha norma. Es decir, con respecto a la determinación del Negociado, no estamos ante un intento del ICSE de impugnarla de su faz, (en cuyo caso podríamos haber prescindido de inquirir sobre la legitimación activa del proponente), sino en su aplicación. *Sierra Club v. Junta de Planificación*, 203 DPR 596 (2019). Por tanto, el principio de justiciabilidad nos imponía auscultar de umbral, si el proponente, ICSE, ostentaba legitimación activa para continuar la acción instada. Como se sabe, de no ser superado tal requisito, este se erige como barrera infranqueable para que podamos considerar cualquiera de los asuntos sustantivos planteados. Cabe resaltar que dirimir la legitimación activa de una parte proponente ha sido catalogado como un asunto de carácter jurisdiccional, que debemos examinar aún en ausencia de haberse esgrimido por las partes, y atenderse con preeminencia. *Municipio de Aguada v. Junta de Calidad Ambiental*, 190 DPR 122 (2014).

Lo cierto es que, *la persona o entidad que pretenda solicitar la intervención judicial tiene el peso de probar su legitimación en todas las*

etapas. Fundación Surfrider y otros v. A.R.P.e, 178 DPR 563 (2010). Contrario a ello, la parte promovente del recurso de revisión judicial en este caso no desarrolló o planteó en su escrito inicial las razones por las cuales debíamos atribuirle legitimación activa. Sobre lo mismo, fue tan solo como respuesta a sendas solicitudes de desestimación por falta de legitimación activa, presentadas por Luma y el Negociado, que entonces ICSE levantó argumentos referentes a dicho tema, mediante moción en oposición a desestimación. Con todo, al examinar la argumentación de ICSE correspondiente a su presunta legitimación activa, ciertamente resulta insuficiente en derecho, al ser confrontada con los requisitos que la jurisprudencia ha identificado.

En específico, y según quedó prístinamente delineado en *Fundación Surfrider y otros v. A.R.P.e*, supra, reforzado posteriormente en *Municipio de Aguada v. Junta de Calidad Ambiental*, supra, se considera que una parte tiene legitimación activa cuando quien promueve la acción: ha sufrido un daño claro y palpable; ese daño es inmediato, preciso, no abstracto ni hipotético; existe una relación causal razonable entre la acción que se ejecuta y el daño alegado, y; la causa de acción surge al amparo de la Constitución o de alguna ley. ICSE no logró demostrar haber sufrido tal daño real, inmediato, preciso, claro y palpable que exige la jurisprudencia. Además, en el caso particular de las asociaciones que comparecen en defensa de los intereses de sus miembros, —como lo es ICSE en este caso— le correspondía demostrar que uno de sus miembros: tiene legitimación activa para demandar a nombre propio; los intereses que se pretenden proteger están relacionados con los objetivos de la organización y; la reclamación y el remedio solicitado no requieren la participación individual. *Fundación Surfrider y otros v. A.R.P.e*, supra. Tal cual se indicó en la Sentencia mayoritaria, tampoco ICSE logró demostrar

cumplir con ninguno de dichos requisitos, y de aquí mi voto de conformidad.

A pesar de que lo expuesto en la Sentencia que suscribo me resulta correcto en derecho —pues se adhiere a los precedentes citados—, lo cierto es que, como identifica el profesor J. J. Álvarez González, **el problema de legitimación es una de acceso a los tribunales.**¹ Por lo cual, no estoy ajeno, mucho menos indiferente, al hecho de que la *legitimación activa* se presenta en no pocos casos como altísimo muro para impedir que asociaciones obtengan justicia apelativa, en el contexto de determinaciones adversas sobrevenidas de agencias administrativas sobre los grupos que representan. Aun estando consciente del razonamiento que nos impide ofrecer opiniones consultivas, y ubicarnos con estas en una posición de autoridad sobre los actos gubernamentales de una rama de igual jerarquía, *Fundación Arqueológica v. Departamento*, 109 DPR 387 (1980), lo cierto es que, juzgo, debería concederse espacio a una interpretación que facilite la revisión judicial sobre asuntos de tan alto interés público, como el que precisamente se plantea ante nosotros. Sin embargo, me parece evidente que la jurisprudencia citada nos conduce por otra dirección.

Huelga apuntar que, como juez de un foro intermedio, no puedo deshacerme de los precedentes establecidos por nuestro Tribunal Supremo, ni elegir el que esté acorde con el razonamiento jurídico que juzgue debería prevalecer. En este sentido, atenerme al ordenamiento jurídico supone que, coincida o no con los precedentes provenientes de nuestro Tribunal Supremo, con todo, siga mostrando sujeción a ellos.

Por último, valga aclarar que la desestimación que suscribo solo dispone de la revisión judicial presentada por el ICSE, lo que a todas luces

¹ José Julián Álvarez, *Derecho Constitucional de Puerto Rico y Relaciones Constitucionales con los Estados Unidos*, Editorial Temis, 2010, pág. 103.

no supone una determinación en los méritos sobre una causa de acción que pueda presentar algún consumidor que sufra un daño y reproduzca las controversias contenidas en el primer párrafo.

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de marzo de 2022.

Nery Enoc Adames Soto
Juez de Apelaciones

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

IN RE: REVISIÓN DE
LOS TÉRMINOS DE
SERVICIO DE LUMA
(EXTENSIÓN DE
RESPONSABILIDAD)

KLRA202100406

*Revisión
Administrativa*
procedente del
Negociado de Energía

Caso Núm.
NEPR-M1-2021-0007

Panel integrado por su presidente el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Adames Soto.

VOTO DISIDENTE DE LA JUEZA GRANA MARTÍNEZ

El recurrente, Instituto de Competitividad y Sostenibilidad Económica (ICSE), solicita que revisemos la decisión del Negociado de Energía de Puerto Rico de eximir a la Autoridad de Energía Eléctrica (PREPA), sus directores, oficiales, empleados, agentes y contratistas, incluyendo a LUMA Energy LLC, LUMA Energy Service LLC, y sus directores, oficiales, empleados, agentes y contratistas de responsabilidad por su negligencia.

El Negociado de Energía de Puerto Rico solicita la desestimación del recurso, porque la recurrente no tiene legitimación activa, debido a que sus alegaciones son especulativas y están basadas en daños abstractos e hipotéticos a terceros. Según el Negociado, la recurrente no fue parte del procedimiento administrativo; no solicitó ni fue admitida como interventora, no demostró que es una parte adversamente afectada por la decisión de la cual recurre y no alega un daño claro, palpable, real e inmediato consecuencia de la decisión recurrida. Por otro lado, argumenta que el recurso es una opinión consultiva, debido a que el procedimiento administrativo no fue adjudicativo; porque no existen partes adversas, la decisión no tiene determinaciones de

hecho ni conclusiones de derecho y la única parte interesada en el proceso es LUMA.

La recurrente se opone a la desestimación, porque el Negociado le ha reconocido legitimación activa por más de cinco años en casos de privación de tarifas, “integrated resource plan”, aprobación de contratos, “restructuring support agreements”, “interconexión RECS” y “grid optimization”, entre otros. Sostiene que su interés legítimo es en beneficio del interés público y no de intereses individuales. Además, argumenta que el interés legítimo en un procedimiento administrativo abarca un abanico de posibilidades, incluyendo intereses ambientales, sociales y económicos. Invoca la aplicación de *San Antonio Maritime v. PR Cement Co.*, 153 DPR 374, 392-393 y la Ley 17-2019 que amplía los parámetros de participación ciudadana.

La opinión mayoritaria adoptó la posición del Negociado y desestimó el recurso, luego de concluir que el procedimiento que siguió el organismo administrativo fue reglamentario y que la recurrente no tiene legitimación activa.

El atentado que representa la decisión recurrida sobre derechos ya adquiridos mediante legislación, la usurpación al poder legislativo y el alto interés público de la controversia que nos atañe me obligan a disentir de la opinión mayoritaria.

El legislador estableció el derecho a presentar una causa de acción por los daños y perjuicios ocasionados por actuaciones y omisiones negligentes. Este derecho fue reconocido en el Artículo 1802 del Código Civil de 1930 y persiste en el nuevo Código Civil.¹ Avalar que el Negociado, limite o elimine ese derecho, constituye una usurpación al poder legislativo y un atentado con la separación de poderes. La opinión mayoritaria no considera cómo la resolución

¹ Véase, Art. 1536 del Código Civil de 2020, Ley 55 de 1 de junio de 2020.

recurrida incide sobre un asunto tan relevante para nuestro sistema de gobierno, como la teoría de separación de poderes. Esta representa la expresión jurídica de creencia de gobierno que persigue evitar la tiranía impidiendo la concentración indebida del poder en una misma fuente. Nuestro ordenamiento emana de la Sec. 2 del Art. I de la Constitución, LPRC, Tomo 1, la cual establece la forma republicana de gobierno. *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 88-89 (1998).

Por otro lado, y no menos importante, es la relevancia y alto interés público del asunto ante nuestra consideración. Un servicio eléctrico efectivo y seguro es esencial para el funcionamiento de un país. Por eso mi desacuerdo, con la manera en que los principios de justiciabilidad y legitimación activa se han aplicado en la opinión mayoritaria, ocasionando una barrera para impedir el acceso a la justicia. La inmunidad concedida pone en un estado de total indefensión a los abonados del servicio, a la ciudadanía en general y a cualquier persona que pueda sufrir daño por la negligencia de PREPA, LUMA y sus directores, oficiales, empleados, agentes y contratistas.

La decisión dictada por el Negociado atenta contra el desarrollo económico y la vida misma de los ciudadanos que residen en Puerto Rico. El avalar su postura privaría a las empresas, del derecho a reclamar por las pérdidas ocurridas como consecuencia de la negligencia ordinaria de LUMA, al proveer el servicio de electricidad. Igualmente, ocurriría con los hospitales y los pacientes que dependen del sistema eléctrico para mantener la salud y la vida. La ciudadanía en general tampoco podría reclamar daños por un sistema de electricidad ineficiente. Las situaciones señaladas son solo unos pocos ejemplos, de la gran cantidad de repercusiones que la inmunidad otorgada acarrea sobre el interés público.

Ante ese escenario, creo prudente hacer un análisis profundo de las doctrinas de justiciabilidad y legitimación activa. Un análisis fundamentado en la casuística en la que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha considerado la doctrina de justiciabilidad, como una autoimpuesta para ejercer discreción sobre su poder constitucional, cuando el interés público está en juego. *Torres Montalvo v. Gobernador ELA*, 194 DPR 760, 766 (2016); *Fuster v. Buso*, 102 DPR 327 (1974); *Salas Soler v. Secretario de Agricultura*, 102 DPR 716 (1974).

El Negociado cuestiona nuestra jurisdicción y función revisora, con los argumentos de que la recurrente no tiene legitimación activa y la resolución recurrida es el producto de un procedimiento administrativo de naturaleza legislativa.

Los argumentos del Negociado no me convencen, debido a que el procedimiento que siguió fue el siguiente:

LUMA presentó ante el Negociado de Energía una *Solicitud de aprobación de términos de servicio y memorando de derecho en apoyo a la misma (Petition to Approval of Initial Budgets and Related Terms of Service)* y la acompañó con otros dos documentos. El primero titulado, *Initial Budgets; First 3 Year of Recovery & Transformation February 23, 2021*. El segundo fue titulado *Request for Approval of Terms of Service and Memorandum of Law in Support Thereof*. A través de este segundo documento solicitó una modificación de las disposiciones del Libro de Tarifas de la AEE, relacionadas a su responsabilidad. Invocó las Secciones 4.1(g) y 4.5(p) del Acuerdo de Operación y Mantenimiento suscrito con la AEE y la Autoridad de Alianzas Público Privadas (P3), en el que las partes acordaron concederle un relevo de responsabilidad (*Liability Waiver*).

LUMA alegó que la Ley 57-2014 autoriza al Negociado a establecer por reglamento las reglas de política pública en cuanto a las compañías de servicio eléctrico, así como cualquier transacción,

acción u omisión en relación con la red de energía eléctrica y la infraestructura de energía eléctrica de Puerto Rico. Véase, pág. 5 del apéndice de la oposición. La compañía argumentó que el Negociado tiene jurisdicción primaria exclusiva sobre la aprobación de las tarifas, los cargos cobrados por las compañías de energía eléctrica y los casos y controversias relacionadas con las tarifas. LUMA solicitó que los términos del Libro de Tarifa relacionados a su responsabilidad se modificaran de la manera siguiente:

... la AEE, sus directores, oficiales, empleados, agentes y contratistas (incluidos LUMA Energy, LLC, LUMA Energy Servco, LLC, sus directores, oficiales, empleados, agentes y contratistas) (las “Partes Relevadas”) no tendrán ninguna responsabilidad contractual o extracontractual frente a los clientes o cualquier usuario que reciba energía o luz eléctrica de la AEE y/o LUMA por cualesquiera pérdidas que surjan de la manera que fuera por o en relación con la operación del Sistema de T&D y el suministro de energía y luz eléctrica, incluyendo por cualquier evento de interrupciones o irregularidades en el servicio eléctrico o servicio eléctrico defectuoso debido a eventos de Fuerza Mayor o a las condiciones preexistentes de deterioro del sistema eléctrico, otras causas fuera del control de las Partes Relevadas, acciones no autorizadas por parte de los empleados, sabotaje, huelgas, o debido a negligencia ordinaria (sin incluir negligencia crasa, conducta temeraria o *dolo*) de las Partes Relevadas o sus respectivos empleados, agentes o contratistas. En cualquier caso en que se determinara que las Partes Relevadas tuvieran responsabilidad de la manera que fuera y en el momento que fuera, en relación con el suministro del servicio a clientes o usuarios que reciben energía o luz eléctrica de la AEE y/o LUMA, los clientes o usuarios solamente tendrán derecho a recibir compensación por daños directos (lo cual incluye pérdida física, lesiones o daños directos al cliente o a la propiedad del cliente). Con respecto a lo antedicho y sin que de otra manera se restrinja la naturaleza general de lo antes expuesto, “pérdida física, lesiones o daños directos” no incluirá la pérdida de ganancias o ingresos ni daños especiales, ejemplares, punitivos, indirectos, incidentales o derivados (consequential damages), incluyendo la pérdida de ingresos, la pérdida de uso de equipo, los costos de capital, el costo de equipo temporal, las horas extra, la interrupción de los negocios, la pérdida de bienes, las reclamaciones de clientes de los clientes del servicio eléctrico u otros daños económicos.

6. No obstante se disponga lo contrario en estos Términos de Servicio Modificados, la AEE y LUMA seguirán siendo plenamente responsables ante el Negociado de Energía... Véase, pág. 1055 del Alegato en

Oposición de Luma Energy, LLC y Luma Energy Servco, LLC.

El Negociado resumió la solicitud de LUMA a: (1) la aprobación del presupuesto inicial y (2) la concesión de una exención de responsabilidad. El foro recurrido atendió la solicitud de inmunidad por separado. Se realizó una Conferencia Técnica Virtual, una audiencia pública. El Negociado Publicó un Aviso sobre Vistas Públicas, Evaluación de los Términos de Servicios de LUMA en el Periódico Primera Hora, informando que la fecha límite para presentar comentarios era el 26 de mayo de 2021.

La Oficina Independiente de Protección al Consumidor (OIPC) solicitó que se le permitiera intervenir en el proceso amparada en el Artículo 6.42 de la Ley 57-2014. La OIPC adujo que el proceso incidía directamente en los derechos de los consumidores del servicio eléctrico y que, la parte del Acuerdo de Operación y Mantenimiento del Servicio de Transmisión y Distribución de Puerto Rico (OMA) que impedía a los consumidores reclamar daños, era contrario a derecho. Véase, pág. 110 del apéndice.

El Negociado denegó la solicitud de OIPC, porque la intervención solo es propia de los procedimientos adjudicativos y el seguido no era de esa naturaleza. No obstante, le permitió participar al amparo del párrafo (h) del Artículo 6.42 de la Ley 57-2014, que autoriza su participación o comparecencia como interventora en cualquier acción relacionada con tarifas, facturas, política pública o asunto que pueda afectar a los consumidores y/o clientes del servicio eléctrico.

La OIPC compareció para ratificar su oposición a la inmunidad concedida porque: (1) es ilegal y contraria a nuestro ordenamiento jurídico, (2) obra en total detrimento de los derechos de los consumidores del servicio eléctrico, (3) es contrario al interés público y (4) de la información provista por LUMA y los fundamentos

en apoyo a su solicitud, bajo ningún concepto se justifica un relevo de responsabilidad. Véase, pág. 112 del apéndice.

El 25 de mayo de 2021, el Instituto de Competitividad y Sostenibilidad presentó *Motion Requesting Extension of Time to File Comments*.

LUMA se opuso a solicitud de extensión de términos de la recurrente porque fue a destiempo y no existía justa causa. Véase, pág. 1039.

El Negociado denegó la solicitud del Instituto, sosteniendo que la recurrente tuvo amplia oportunidad de revisar la documentación y hacer sus comentarios. Véase, págs. 1047-1048 del apéndice.

El 31 de mayo de 2021, el Negociado emitió la resolución recurrida en la que avaló el acuerdo de inmunidad concedido a PREPA y LUMA y modificó el Reglamento de Términos y Condiciones Generales para el Suministro de Energía Eléctrica. Véase, págs. 383-422.

Según el Negociado, ICSE no tiene legitimación activa porque no: (1) fue parte del procedimiento administrativo, (2) alegó que alguno de sus miembros se afectó adversamente con la decisión administrativa, y (3) compareció como asociación en representación de sus miembros.

No obstante, a mi entender, el alto interés público de la controversia que nos atañe nos permite hacer uso de la casuística en la que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha flexibilizado la aplicación de las doctrinas de justiciabilidad y legitimación activa, me explico.

En *Fuster v. Busó*, supra, el Tribunal Supremo evaluó si tres ciudadanos y dos personas imaginarias tenían legitimación activa. El pleito se presentó con el propósito de sentar en la Cámara de Representante al señor Roberto Sánchez Vilella. Sin embargo, este no compareció como demandante, a pesar de que era la persona

realmente afectada. El Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció que la capacidad jurídica de los demandantes era controvertible. No obstante, atendió la controversia por su alto interés público, debido a que estaban envueltas varias disposiciones de la Ley Electoral y la actuación de la Junta Estatal de Elecciones.

En *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, supra, el Secretario de Agricultura aprobó un reglamento para regir la venta, distribución y aplicación comercial de venenos comerciales, sin someterlo a la Junta de Calidad Ambiental. El Instituto de Estudios Ambientales Inc. y uno de sus miembros presentaron un *Mandamus* para que se ordenara al Secretario a cumplir con la Ley de Política Ambiental y sometiera una Declaración de Impacto Ambiental. Allí el tribunal reconoció una tendencia general a liberar la doctrina sobre la capacidad para demandar. Amparado en esa tendencia liberal, confirió legitimación activa a los demandantes como personas afectadas por una ley de política ambiental y los eximió de probar un daño económico. El tribunal dio por bueno que los daños en casos ambientales pueden basarse en consideraciones, recreativas, espirituales o simplemente estéticas. No obstante, con la advertencia de que no abrió la puerta de par en par para considerar cualquier caso que desee incoar cualquier ciudadano en alegada protección de una política pública. El tribunal en esos casos debe examinar: (1) el nexo entre el interés del ciudadano y la acción radicada, (2) el hecho de que la demandante pueda representar adecuadamente el interés público y asumir su debida defensa, (3) si el caso es justiciable o (4) si puede montar a una intervención indebida del poder judicial con un funcionario de otra rama de gobierno, (5) si la controversia está madura y (6) si el litigio constituye un medio adecuado para plantear en su debida dimensión y particularidad el problema.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió en *Torres Montalvo v. Gobernador*, supra, que el demandante no tenía legitimación para impedir el nombramiento y confirmación de la Jueza Presidenta del Tribunal Supremo. Aunque reconoció que de ordinario, la falta de legitimación activa de los demandantes era suficiente para abstenerse de atender el caso, decidió hacerlo por su alto interés público. Sostuvo que, en ese caso, era necesario adentrarse en los méritos de la controversia de manera inmediata.

Los casos citados son las herramientas que nos permiten liberalizar la doctrina sobre la capacidad para demandar en casos de alto interés público. El Tribunal Supremo justificó la intervención judicial en esos casos, aunque la legitimación activa de los demandantes fuera cuestionable, debido al interés público de la controversia planteada. Aquí también se justifica la revisión judicial, aun en el supuesto de que la legitimación activa de la recurrente sea cuestionable. El alto interés público de la controversia amerita atención inmediata, porque de lo contrario, derechos importantes quedarían irremediablemente lesionados.

Sin lugar a duda, el análisis que hizo el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Salas Soler v. Srio. de Agricultura*, supra, se cumple. La existencia de un nexo próximo entre el interés del ciudadano y la acción radicada está presente. La recurrente pretende reivindicar el derecho reconocido por ley a presentar una reclamación contra quien ocasiona daños por negligencia. A mi juicio, la recurrente representa adecuadamente el interés público y ha asumido su debida defensa. La protección y vindicación de los derechos de los consumidores del servicio eléctrico, es parte de sus intereses primordiales y razón de ser. La recurrente participó en los procedimientos para la transformación de la Autoridad de Energía (*Energy Bureau*), *Integrated Resource Plan Securitization Request and Rate Case* y en la aprobación de la Ley PROMESA. Igualmente,

tomamos conocimiento judicial sobre su participación en los procedimientos ante el Negociado de Energía. El interés de los consumidores en un servicio eléctrico confiable y seguro por el cual pagan, en esta ocasión, está debidamente representado por el ICSE. Esta organización tiene un interés organizativo en el problema.

Estoy convencida de que el interés público de esta controversia exige una aplicación liberal sobre la capacidad para demandar de la recurrente y los cuestionamientos a su legitimación activa. No obstante, tampoco me resulta imposible reconocerle legitimación activa por las razones siguientes. La determinación emitida por el Negociado representa un daño claro, palpable, real, inmediato a los intereses y razón de ser de la recurrente. No podemos obviar que su política y objetivos institucionales persiguen el bienestar socioeconómico de Puerto Rico. Además, de que la protección y vindicación de los derechos de los consumidores del servicio eléctrico, es parte de sus intereses primordiales y razón de ser. Por esa razón, participó en los procedimientos para la transformación de la Autoridad de Energía (*Energy Bureau*), *Integrated Resource Plan Securitization Request and Rate Case*, en la aprobación de la Ley PROMESA y en procedimientos ante el Negociado de Energía. ICSE representa adecuadamente los intereses de los consumidores porque tiene un interés organizativo en el problema. No podemos olvidar, que uno de los principios de este organismo es establecer un servicio eléctrico confiable y seguro. La inmunidad absoluta concedida a PREPA y LUMA repercute directamente con los objetivos de ICSE de lograr el bienestar socioeconómico de Puerto Rico, que los costos de energía sean bajos y sostenibles y la reconstrucción de una infraestructura resistente.

Los daños que el ICSE alega que la decisión recurrida ocasiona a los intereses y objetivos que persigue la colectividad, no son abstractos ni hipotéticos. Para que un daño sea real y palpable,

no tiene que haber ocurrido, porque en ese caso, el remedio que se solicita sería académico e ineficaz. La inmunidad absoluta de PREPA y LUMA nos priva del derecho adquirido de presentar una reclamación de daños por negligencia y pone en un riesgo inminente, preciso y real, la seguridad de la ciudadanía en general y de nuestros visitantes. La propia LUMA con su solicitud de inmunidad, nos confirma que el daño alegado por la recurrente no es hipotético. LUMA ha admitido reiteradamente lo deficiente que se encuentra el sistema eléctrico. Sus alegaciones son contradictorias. Aunque aduce que los daños que reclama la recurrente son hipotéticos, solicita inmunidad porque da por hecho la presentación de demandas de negligencia en su contra. La postura asumida por LUMA precisamente nos hace concluir que los daños alegados por la recurrente son reales y, ante ese escenario, ambas compañías, PREPA y LUMA, quieren protegerse con inmunidad.

Por otro lado, quedó demostrado que existe una relación causal razonable entre la determinación recurrida y el daño alegado. La inmunidad otorgada ocasiona un daño real a los intereses que representa el ICSE, porque constituye una privación del derecho a reclamar daños y perjuicios por un servicio eléctrico ineficiente. No olvidemos que sus objetivos primordiales son lograr el bienestar socioeconómico y su interés especial de proteger a los consumidores del servicio eléctrico.

El Negociado sostiene que la determinación recurrida tampoco es revisable, porque es solo una modificación a su reglamentación interna. No obstante, la resolución recurrida es mucho más que eso. La determinación constituye una intromisión indebida en el poder legislativo. La facultad de las agencias para reglamentar no puede menoscabar los derechos adquiridos por ley. Interpretar lo contrario violentaría la doctrina de jerarquía de las leyes. Un reglamento nunca puede ir por encima de la ley ni ser contrario a esta. La

llamada modificación reglamentaria es una limitación absoluta al ejercicio del Artículo 1802 de 1930, *supra*, hoy Artículo 1536, por un organismo administrativo que no tiene autoridad para legislar o modificar una ley, mucho menos derogarla.

El foro recurrido actuó de forma *ultravires*. Un organismo administrativo no puede asumir jurisdicción sobre un asunto, a menos que este claramente facultado por ley. El estatuto orgánico de la agencia administrativa define y delimita su ámbito de acción y jurisdicción. Cualquier transgresión a lo pautado por ley, constituye una determinación dictada sin autoridad y es ilícita. *Pueblo v. Barahona Gaitán*, 201 DPR 567, 576-577 (2018).

El Negociado no tiene facultad legal para modificar las disposiciones establecidas en el Código Civil sobre materia contractual, negligencia y daños y perjuicios. El legislador no autorizó al Negociado a adjudicar derechos contractuales, sin la participación de una de las partes contratantes. La decisión del Negociado usurpa la función legislativa, porque varía una norma de derecho, sin tener autoridad para legislar. Su ley habilitadora no le confiere autoridad para eliminar la causa de acción de daños y perjuicios, por negligencia que reconoce nuestro ordenamiento jurídico.

Además, estoy convencida de que el procedimiento que se siguió en el foro administrativo corresponde a un proceso adjudicativo. El término adjudicación es el pronunciamiento mediante el cual una agencia determina los derechos, obligaciones o privilegios que corresponden a una parte. 3 LPRa sec. 9603. Precisamente, eso fue lo que ocurrió en este caso. La determinación recurrida incide sobre los derechos de partes adversas establecidos en una relación contractual. Los clientes de la AEE pagan por el servicio eléctrico. No obstante, fueron privados de su derecho a reclamar por los daños ocasionados por un servicio de energía

negligente, sin la oportunidad de ser parte en un procedimiento administrativo de naturaleza adjudicativa. Así también los usuarios del sistema de energía, aunque estos no sean los responsables de la cuenta. Es mi parecer que la determinación es una adjudicativa, en la medida que determina los derechos de los clientes y usuarios del servicio eléctrico y las obligaciones de PREPA y LUMA como proveedores de este. Por esa razón, no avalo que el Negociado caracterice el proceso como uno reglamentario para incumplir con las formalidades del procedimiento adjudicativo. Artículo 3.1 de la Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9641 (2) A, B, C, D. La decisión recurrida es nula e ilícita porque el foro administrativo transgredió las facultades concedidas en su ley habilitadora y obvió el cumplimiento de la Ley de Procedimiento Administrativo del Gobierno de Puerto Rico.

De igual manera, concluyo que el caso que nos ocupa es justiciable. Las partes adversas son PREPA, LUMA, los clientes de Energía Eléctrica y todo usuario del servicio eléctrico y estos están debidamente representados por la recurrente. La controversia gira en torno a si el Negociado de Energía tiene autoridad para privar a todos ellos de demandar por daños a PREPA y LUMA, mediante un proceso reglamentario y sin proveerles las garantías del debido proceso de ley. La revisión judicial, lejos de ser una intervención indebida del poder judicial con un funcionario de otra rama de gobierno, constituye una vindicación a la doctrina de separación de poderes. Mi interpretación está basada en que el Negociado se confirió poderes de la rama legislativa al revocar la ley que permite reclamar daños y perjuicios por negligencia. Además, incumplió con la Ley de Procedimiento Administrativo, porque privó a los clientes y usuarios de Energía Eléctrica de sus derechos, sin las garantías del debido proceso de ley. La controversia está madura y el litigio

constituye un medio adecuado para plantear, en su debida dimensión y particularidad, el problema.

La decisión de no atender este recurso abre las puertas para que el Negociado continúe usurpando el poder legislativo para eliminar derechos adquiridos, con la excusa de que obró en función de su poder reglamentario. Sin lugar a duda, este es el mejor momento para intervenir ya que, de otro modo, quedaría irremediablemente lesionado el derecho a presentar una reclamación por negligencia contra aquellos que administran nuestro servicio eléctrico. No podemos perder de perspectiva que el legislador ni siquiera ha cuartado el derecho a presentar una reclamación por negligencia, frente al Estado. Igual importancia, merece recordar que la causa de acción de la recurrente está basada en la Ley del Negociado, cuyo objetivo principal es garantizar un servicio eléctrico efectivo para beneficio del consumidor, de la ciudadanía y de nuestros visitantes.

En fin, mi postura se resume a asumir nuestra jurisdicción y revisar el caso, debido a que: (1) aunque la legitimación activa de la recurrente sea cuestionable, el alto interés público de la controversia planteada, amerita la revisión; (2) la recurrente cumple los requisitos de la legitimación activa; (3) la determinación recurrida es de naturaleza adjudicativa y no reglamentaria, porque establece derechos entre partes opuestas; (4) la resolución es nula porque el Negociado tomó una determinación adjudicativa, sin cumplir con el debido proceso de ley y (5) porque el organismo administrativo actuó de forma *ultravires* al dejar sin efecto un derecho reconocido por ley.

Por las razones expuestas, disiento de la opinión mayoritaria y revocaría al Negociado.

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de marzo de 2022.

Grace M. Grana Martínez
Jueza del Tribunal de Apelaciones