



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
P U E R T O R I C O
Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones de Puerto Rico
Oficina del Presidente

6 de febrero de 2014

Honorable Ramón Luis Nieves
Presidente
Comisión de Banca, Seguros y Telecomunicaciones
Comisión de Asuntos Energéticos y Recursos de Agua
Senado
El Capitolio

Proyecto del Senado 882

Estimado señor Presidente:

Se dirige a esta Honorable Comisión Javier Rúa Jovet, en carácter de Presidente de la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones de Puerto Rico (JRT).

Comparezco ante esta Honorable Comisión para emitir mis comentarios al proyecto de epígrafe, el cual crea la Comisión de Energía y Telecomunicaciones de Puerto Rico (CETEL), establece la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en relación con los servicios de energía, telecomunicaciones y el servicio de banda ancha ("*Broadband*"), crea la Oficina Estatal de Política Pública Energética, y establece los deberes y facultades de la nueva entidad sucesora de la JRT.

El enfoque principal del Proyecto es atender una parte fundamental de la problemática energética del País, mediante la impostergable creación de CETEL, un ente regulador, investigador y adjudicador externo para la Autoridad de Energía Eléctrica y para todos los componentes de la industria eléctrica. Apoyamos la medida sin reservas, aunque proponemos algunas enmiendas técnicas que detallaremos más adelante.

Asimismo, ya que CETEL se construye como sucesor de la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones (JRT), el proyecto de epígrafe provee la oportunidad de poner al día la legislación aplicable al sector de telecomunicaciones y televisión por paga, a más de quince años después de la promulgación de la Ley 213 del 12 de septiembre de 1996, y ajustar el estado de derecho a las nuevas realidades tecnológicas y las tendencias reglamentarias más modernas.

Es preciso, no obstante, un breve recuento de cómo llegamos y el porqué de la necesidad imperiosa de un regulador, investigador y adjudicador para la industria eléctrica con las características de la CETEL. Me siento honrado de poder compartir con esta Comisión algunos temas que pude estudiar en contextos profesionales anteriores a mi rol actual en la JRT, como Subsecretario de Recursos Naturales y Ambientales, Presidente de la Junta de Calidad Ambiental, y como abogado en la práctica privada.



Algunos datos relevantes en materia energética.

En 1941 se crea la Autoridad de Fuentes Fluviales (AFF), hoy Autoridad de Energía Eléctrica (AEE). En los años 50 se comienza la construcción de la petroquímica de la *Commonwealth Oil and Refining Company, Inc.* (CORCO), en Peñuelas. También en el sur de la isla se establecen las plantas más grandes del sistema eléctrico de PR: Costa Sur (1958) y Aguirre (1973). Este proceso de construcción de las instalaciones de generación eléctrica culminó durante el pico de producción de petróleo en el 1970.

En el 1973, con el embargo petrolero de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (que agrupaba a los países miembros árabes de la OPEP más Egipto y Siria), comienza a surgir la conciencia sobre la vulnerabilidad del paradigma de desarrollo a base de expectativas de petróleo barato. Las promesas de la CORCO de crear 100,000 empleos nunca se hicieron realidad, llegando sólo a 30,000 en su momento pico, y dejaron un legado de chatarra y contaminación al cerrar operaciones en 1982.

Mediante la Ley 128 de 29 de junio de 1977 se crea la Oficina de Energía, la cual en 1990 se adscribe al Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO). En 1993, la Oficina de Energía pasa al Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA) (rebautizada como Administración de Asuntos de Energía), y en 2008, pasa al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio (DDEC) (con un nuevo nombre, Administración de Asuntos Energéticos).

En 1978, comienza un debate serio en EEUU sobre liberalización del mercado en el sector energético mediante la aprobación de la *Public Utilities Regulatory Policy Act* (PURPA) el cual abre la posibilidad de productores independientes de energía.¹ En 1992, el Congreso de EEUU aprueba el "*Energy Policy Act*", que obligó a las compañías eléctricas dueñas de infraestructura de transmisión a permitir la transmisión de energía privadamente para el comercio interestatal (luego de pagar un peaje o tarifa). Esto se conoce como trasbordo ("*wheeling*") de energía eléctrica.

¹ Bajo el *Public Utility Regulatory Policies Act*, Pub.L. 95-617, 92 Stat. 3117, (PURPA) según enmendado por el *Energy Policy Act* de 2005 Pub. L. No. 109-58, 1253, 119 Stat. 594 (2005), y conforme a las regulaciones emitidas por el *Federal Energy Regulatory Commission* (FERC), particularmente 18 C.F.R. §292.303, la AEE está legalmente obligada a comprarle electricidad a los proyectos de energía renovable pues todos, por definición, son "*qualifying facilities*" (QFs) bajo las reglas federales aplicables. Véase, *FERC v. Mississippi*, 456 U.S. 742 (1982). Los QFs gozan de la prerrogativa de venderle energía renovable a la AEE a un precio basado en "costo evitado" ("*avoided cost*") o a un precio negociado. 18 C.F.R. §292.101(b)(6)). Además, como QFs tienen la opción de vender su energía renovable cuando esté disponible ("*as-available*") o conforme a cómo y en qué términos se pacte la entrega de la energía. 18 C.F.R. §292.304(d) (2). El concepto del "costo evitado", bajo PURPA es el costo que la compañía eléctrica no incurrirá en suplir la energía desplazada por el generador cualificado. El problema es que en el caso de Puerto Rico es la misma compañía eléctrica incumbente, la que establece el costo evitado de su generación, sin supervisión alguna. CETEL puede suplir este vacío localmente.

En el 2007, el Congreso aprueba el “*Energy Independence and Security Act*” (EISA 2007), un mandato federal para reducir la vulnerabilidad energética, que incluye la filosofía de “*smart grids*” (redes eléctricas inteligentes capaces de manejar mediante tecnologías de telecomunicaciones e informática fluctuaciones sustanciales en la carga). Estas redes mixtas de electricidad y telecomunicaciones permitirán en el futuro cercano reducir al mínimo el consumo y gasto energético de abonados, al tiempo que los proveedores de electricidad podrán ajustar la oferta a la demanda, en tiempo real. La relación intrínseca entre las tecnologías de telecomunicaciones y las redes eléctricas inteligentes que implica el uso de *smart grids*, es uno de los fundamentos que hace tan racional la creación de un ente regulador de energía y telecomunicaciones.

El concepto de *smart grid* es fundamental ante la resistencia natural de las compañías eléctricas incumbentes a integrar porcentos importantes de energía renovable en sus redes. Esta resistencia se fundamenta en la variabilidad que tienen las fuentes renovables. Es un hecho que si el sol o el viento bajan en un área donde hay grandes cantidades de sistemas fotovoltaicos o eólicos, esta baja en generación puede causar inestabilidad en esa parte de la red, y en casos severos, el problema puede casar ‘fallas en cascada’ en el sistema. Conforme a tecnologías actuales estos temas se pueden manejar con sistemas de almacenaje químicos (baterías) y de otros tipos (e.g. hidráulicos-cinéticos) y/o redes inteligentes que protejan las redes y balanceen estas fluctuaciones.

La AEE y el País.

La política pública y la meta de la AEE durante los últimos 70 años, conforme a su ley orgánica, ha sido la electrificación del País, basándose en una presunción de crecimiento en la demanda de energía eléctrica. Pero la demanda energética pico en Puerto Rico, al 2006, era de 3,685 MWh² (20,600,000 MWh/año), cifra que ha disminuido progresivamente.³

Por su parte, conservadoramente podemos decir que Puerto Rico ‘exporta’ anualmente alrededor de \$3 billones de dólares a países petroleros por concepto de compra de combustible, impacto 6 veces mayor a los más o menos \$500M anuales de posible impacto de las también perniciosas leyes de cabotaje. De hecho, si sumamos las cifras informadas por la AEE, en su última emisión de bonos de 2010, antes de los radicales aumentos en el precio del crudo que comenzaron en la primavera del 2011, por la inestabilidad en Medio Oriente, vemos que la AEE cobró entre “tarifa básica”, \$1,121 millones; “ajuste de combustible”, \$2,255 millones, y “compra de energía”, 777 millones, lo cual totaliza más de 4.1 billones de dólares. Además, al año 2011, la deuda de la

² Ver reciente emisión de bonos de la AEE, (Serie DDD, septiembre 2010). Data emisión disponible en <<http://www.aeepr.com/INVESTORS>> (última visita: 1/4/2/11). Estos datos proveen valiosa información sobre la realidad y perspectiva futura de la AEE.

³ Irizarry-Rivera, Colucci-Ríos, O’Neill-Carrillo, *Achievable Renewable Energy Targets for Puerto Rico’s Renewable Portfolio Standards: Final Report*, 1-11 (2008). Este trabajo, preparado por científicos puertorriqueños del Recinto Universitario de Mayagüez, fue comisionado por la Administración de Asuntos Energéticos, bajo el liderato del Dr. Javier Quintana Méndez, hoy miembro de la Junta de Gobierno de AEF.

AEE en bonos rondaba los 8 billones de dólares, deuda que realmente es de los abonados, todos nosotros, los clientes.

Una pregunta fundamental es qué cantidad de ese dinero que escapa del País puede redirigirse a inversiones energéticas locales mediante políticas públicas racionales.

Respuestas recientes.

El 16 de marzo de 2011 el *Informe del Grupo de Trabajo del Presidente Obama sobre el Status de Puerto Rico*,⁴ (*President's Task Force on Puerto Rico Status*) anunció, entre otras cosas, estrategias concretas para impulsar a Puerto Rico como eje de una operación caribeña de generación y distribución de energía renovable, presumiblemente, generando la energía en Puerto Rico y transmitiéndola mediante cables submarinos a nuestras islas-municipios, así como a islas del Caribe norteamericano y británico. Es decir, de concretarse los planes, Puerto Rico no solo podría ser autosuficiente energéticamente, sino que sería un exportador de energía y consecuentemente un importador de riqueza. Reza el resumen ejecutivo del Informe del Presidente Obama:

“[...] Puerto Rico tiene una base sólida sobre la cual desarrollar energía limpia [...]

Recomendación # 1: Estrategia de energía renovable y eficiencia energética para Puerto Rico: Puerto Rico se encuentra en buena posición de convertirse en un modelo para implementar proyectos eficientes y sostenibles de energía limpia. Por lo tanto, el Grupo de Trabajo recomienda que el Presidente y el Congreso trabajen estrechamente y apoyen los esfuerzos de Puerto Rico para cambiar fundamentalmente la estrategia de la isla [sobre] energía y el medio ambiente.

La recomendación del Grupo de Trabajo se divide en dos secciones, la segunda de las cuales tiene dos fases que, a grandes rasgos, equivalen a objetivos a corto y largo plazo.

En primer lugar, el Departamento de Energía de Estados Unidos (DOE, por sus siglas en inglés), junto con agencias gubernamentales de Puerto Rico y las Islas Vírgenes de Estados Unidos, deben participar en un estudio de viabilidad para examinar el potencial técnico y económico *de una interconexión eléctrica submarina entre Puerto Rico y las Islas Vírgenes*. Además, para promover el diálogo en la región del Caribe sobre el potencial para la interconexión eléctrica submarina dentro del marco de la Alianza para la Energía y el Clima de las Américas (*Energy and Climate Partnership of the Americas*), el Departamento de Estado, por medio de una subvención a la Organización de Estados Americanos, debe financiar un estudio preliminar de viabilidad para examinar una interconexión entre Puerto Rico y St. Kitts y Nevis.

En segundo lugar, el gobierno federal debe ayudar a Puerto Rico a transformar su economía energética. La primera fase de esta recomendación es que el gobierno federal, incluido el DOE, debe *apoyar los esfuerzos de Puerto Rico para cambiar su estructura normativa de energía*. Dicha reforma requerirá de colaboración entre las agencias

⁴ <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/Puerto_Rico_Task_Force_Report.pdf> (versión idioma inglés) (última visita 24/3/2011).

gubernamentales de Puerto Rico, miembros clave de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico y el sector privado. Inicialmente, el Grupo de Trabajo recomienda que DOE trabaje con el Comité de Reorganización y Modernización del Poder Ejecutivo de Puerto Rico, que se constituyó en el 2009 para reformar el poder ejecutivo de Puerto Rico. Se otorgó a este comité la facultad de crear nuevas agencias [diría yo, recomendar la creación], que podrían incluir una comisión de servicios públicos con poder normativo y de aplicación [*enforcement*].

La segunda fase de esta recomendación es que el DOE ayude a Puerto Rico en el desarrollo de un plan integral para una nueva economía energética. DOE ha formulado una estrategia integral de suministro de energía, llamado el modelo de Suministro Integrado (*Integrated Deployment*), que tiene en cuenta el sistema de energía en su totalidad para cualquier ubicación dada. La misión de esta estrategia es acelerar la adopción por el mercado de soluciones de energía renovable para el suministro a casas, empresas y vehículos. El Grupo de Trabajo recomienda que, cuando finalice la primera fase, Puerto Rico, con asistencia del DOE, evalúe la viabilidad de aplicar el modelo de Suministro Integrado a la isla. Suponiendo que las partes interesadas de Puerto Rico se comprometan al proyecto, el primer paso debe ser llegar a un acuerdo con Puerto Rico para avanzar hacia un objetivo dinámico y rentable para la eficiencia energética y la implementación de la energía renovable.⁵

Consciente del historial planteado, conforme la plataforma energética validada por el electorado, el señor Gobernador convocó al País a “evaluar estrategias [...] para el desarrollo de una nueva política energética nacional, capaz de trascender administraciones” (OE 2013-039). La citada Orden Ejecutiva estableció un Consejo de Autonomía Energética (Consejo) para evaluar dichas estrategias. La JRT ha participado formalmente en los trabajos del Consejo. Una de las conclusiones del Consejo fue la creación de una comisión reguladora externa para la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE).

Como resultado, y en consideración a las recomendaciones del *Task Force* y del Consejo, por primera vez desde 1941, se han presentado proyectos de ley, tanto de Administración como de ambas delegaciones mayoritarias de nuestra Asamblea Legislativa, para transformar profundamente a la AEE y delinear la nueva visión que sustituirá su consumado mandato de electrificación nacional.

Todos los proyectos evidencian el compromiso de todo el Gobierno, a través de sus ramas políticas, de echar mano, responsablemente a las obligaciones de reforma energética contraídas con el Pueblo en las pasadas elecciones.

El primer proyecto presentado, el P. de la C. 1457, de la autoría del representante Javier Aponte Dalmau, crea una Junta Reguladora de Utilidades Públicas (JRUP) que se construye sobre la experiencia de la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones (JRT); el segundo, el P. del S. 837, presentado por el Presidente del Senado, Eduardo Bhatia Gautier, establece una nueva Comisión Reguladora y Fiscalizadora de Energía (CRFE) y el proyecto de Administración,

⁵<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/Puerto_Rico_Report_Espanol.pdf> (resumen en castellano) (última visita 24/3/2011).

numerado P. del S. 882, establece una nueva Comisión de Energía y Telecomunicaciones de Puerto Rico (CETEL), también sobre los cimientos físicos, y los recursos existentes de la JRT.

La CETEL.

Conforme al proyecto, CETEL es un ente independiente y muy especializado con fuerte y amplia jurisdicción primaria sobre la AEE y toda la industria eléctrica. A diferencia de otros modelos propuestos, la CETEL no persigue un modelo de monopolio de poder, sino que democratiza la gobernanza de toda la industria eléctrica. Los poderes y obligaciones del Estado en materia eléctrica se distribuyen, a grandes rasgos, entre la CETEL (foro de índole cuasi-legislativo y cuasi-judicial para la regulación, investigación, auditoría y adjudicación de casos sobre el servicio eléctrico); una fortalecida Oficina Estatal de Política Pública Energética (OEPPE) (desarrollo de política pública energética, portavoz de la misma, asesor de las agencias en materia energética y promotor de casos ante la CETEL en representación del interés público) y la AEE (prestación del servicio). El P. del S. 882 establece además criterios profesionales altísimos para sus cinco comisionados, adaptando e incluso mejorando un esquema de balance que ha sido muy exitoso en otras jurisdicciones, como por ejemplo la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), que entendemos ayudará a garantizar la estabilidad de la institución.

Coincidimos con expresiones hechas por el Presidente de esta Comisión y por el Presidente del Senado, a los efectos de que la crisis energética del País requiere atención inmediata. CETEL podrá comenzar inmediatamente a fiscalizar y a ejercer sus poderes sobre la industria eléctrica, ya que, por ser sucesora de la JRT, no tendrá que buscar ubicación, oficinas, equipos ni personal de carrera, para arrancar y ejercer sus deberes ministeriales. CETEL entrará en función *ipso jure*, al aprobarse su ley. No tendrá que esperar para iniciar sus trabajos, evitando vacíos de gobernanza sobre AEE y el resto de la industria, que serían contrarios a la intención del Legislador, del Gobernador y a mi juicio de todo el País.

Por su parte, el Estado tiene un presupuesto corriente obligado y la Administración ya ha confeccionado un nuevo presupuesto balanceado, enfocado en control de gastos y eficiencias. Ante este contexto, CETEL se diseña para no tener impacto alguno en el Fondo General ni en el contribuyente. La situación fiscal actual hace aún más apremiante que se utilice el modelo de independencia fiscal de la CETEL, de modo que no se cargue más el Fondo General.

Como la JRT, CETEL se financiará mediante cargos a compañías privadas de telecomunicaciones, televisión por paga, y ahora, de producción independiente de electricidad. No se imponen cargos nuevos a la AEE. Esta separará para CETEL una modesta partida que surgirá de sus ahorros y eficiencias. CETEL no afecta las finanzas de dicha Autoridad, ni el bolsillo del abonado. Los dineros nuevos de la entidad se dirigirán al cumplimiento de sus nuevas funciones fiscalizadoras en el campo de la electricidad. Esta independencia económica de CETEL además protege la integridad de su función reguladora, fiscalizadora y adjudicativa.

En cuanto a sus funciones específicas, se destaca que CETEL fiscalizará y requerirá el cumplimiento de la AEE con la nueva política energética, y los nuevos mandatos estatutarios de la AEE propuestos en el P. del S. 881, para sustituir su cumplida misión de electrificación nacional. Dichos mandatos y principios de política pública, algunos de los cuales se replican en el P. del S. 882, buscan la autonomía energética del País, reducir nuestra dependencia del petróleo, impulsar la transición hacia fuentes más baratas, limpias y renovables, y la

identificación y adopción de nuevos modelos de negocios para la AEE (incluyendo los recomendados por el *Task Force* en cuanto a venta interestatal de electricidad a vecinos caribeños), entre otros.⁶

Conforme a los nuevos mandatos, la AEE tendrá que revisar sus tarifas cada dos años. CETEL garantizará estrictamente la legalidad del proceso, y ejercerá su jurisdicción ante la presentación de querellas, ya sea de personas privadas o de la OEPPE. Estos procesos de revisión tarifaria se plantean como casos adversativos en donde se establecerá, mediante prueba pericial si las tarifas atacadas son legales. Para ser legales tienen que basarse en costos reales, necesarios, directos, no escondidos ni superfluos. Los precios tendrán que estar basados en el costo real de los servicios prestados, y conforme a parámetros de eficiencia.

La CETEL abrirá además un proceso de participación ciudadana efectiva, llamando a las mejores mentes y organizaciones del País, y de fuera también, a colaborar en los marcos y paradigmas regulatorios específicos que la CETEL habrá de implementar prospectivamente más allá de los mandatos expresados en su ley. Este tipo de '*stakeholder engagement process*' está a la vanguardia del derecho administrativo y presupone procesos pre-reglamentarios formales que garanticen la democratización máxima de la toma de decisiones futura.

Tras este proceso participativo, CETEL podrá afinar en formas vinculantes las políticas tarifarias del Estado Libre Asociado. Por ejemplo, aunque se mantiene intacto el principio de que las tarifas de toda compañía deben ser justas y razonables, y cónsonas con el interés público, vemos cómo conceptos de costo más ganancia razonable ("*cost-based rate of return*") han caído en relativo desuso. En su lugar, nuevas teorías de reglamentación han tomado arraigo.

Por ejemplo la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) cambió su esquema de reglamentación de tarifas de "*rate-of-return*" al modelo conocido como "*price-cap*." Bajo el esquema de *rate of return*, el ente regulador aprobaba los gastos sometidos por la compañía regulada, salvo aquellos que fueran irrazonables, exagerados o no relacionados con el servicio que se estaba brindando. Este esquema fomentaba los gastos exorbitantes y no favorecía la eficiencia, ya que la tarifa, por definición, tenía que cubrir todos los costos envueltos en la producción del servicio tarifado.⁷ Bajo el modelo de *price-cap*, el regulador establece el máximo

⁶ Esto no es insustancial pues Puerto Rico nunca ha entrado en el comercio interestatal de electricidad. Consecuentemente, no nos beneficiamos de las normativas de la *Federal Energy Regulatory Commission*, bajo EAct. Esta comisión regula la transmisión y venta al por mayor de electricidad en el comercio interestatal, supervisa e investiga los mercados energéticos y hace cumplir las normas mediante sustanciales sanciones civiles. Resultan muy interesantes las "*open access transmission tariffs*" (18 CFR 35.28 (a) y (c)) y el llamado "*reciprocity*" respecto al acceso abierto (18 CFR 35.28 (a) y (e)). Tránsito a costos razonables. (Ver, FERC Order 888 /1996).

⁷ Este efecto es conocido como el "Averch-Hohnson effect." The Averch-Johnson effect is the tendency of regulated companies to engage in excessive amounts of capital accumulation in order to expand the volume of their profits. If company profits to capital ratio is regulated at a certain percentage then there is a strong incentive for companies to over-invest in order to increase profits overall. This investment goes beyond any optimal efficiency point for capital that the company may have calculated as higher profit is almost always desired over and above efficiency. Averch, Harvey; Johnson, Leland L. (1962). "Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint". *American Economic Review* 52 (5): 1052-1069. JSTOR 1812181

que una compañía puede cobrar por un servicio, luego de hacer un estudio de la base de costos. Al tener un máximo que se puede cobrar, la compañía tiene un incentivo para ser más eficiente y bajar sus costos, ya que ésta es la única manera que tiene para maximizar sus ingresos netos.

CETEL será además, el foro cuasi-judicial para vindicar los derechos de los abonados. Hoy cualquier abonado que tenga un problema con su factura tiene que buscar remedio dentro de la misma AEE. La propuesta del P. del S. 882 es que sea CETEL –y no la AEE- el foro administrativo ante el cual se dilucide el proceso adjudicativo formal sobre objeciones a la factura de servicio eléctrico. Asimismo, CETEL será el foro para atender casos y controversias entre los productores independientes y la AEE, (e.g. interconexiones), y podrá servir también de árbitro en negociaciones entre dichas partes, por ejemplo para perfeccionar o terminar contratos de compra de energía (*PPAs*, por sus siglas en inglés) que no contravengan el interés público. De hecho, CETEL no permitirá que ningún PPA entre en vigor a menos que sea cónsono con el interés público y el interés apremiante de proteger al erario.

CETEL enfatiza la necesidad de actuar conforme a políticas fiscales responsables. Así por ejemplo, antes de una emisión de deuda de la AEE, la CETEL evaluará la propuesta emisión y el uso que se proponga para ese financiamiento. CETEL someterá al Banco Gubernamental de Fomento y a la Asamblea Legislativa sus comentarios y recomendaciones en cuanto a la transacción para asegurar su conformidad con el interés público. Asimismo, a la vez que CETEL tiene la obligación de regular y revisar las tarifas de la AEE para que éstas sean justas y razonables, también tiene el deber de asegurar que sus órdenes de reducción tarifaria no impidan que la AEE pueda cumplir con sus obligaciones ante los bonistas. Así, si la AEE lograra probar mediante prueba pericial a satisfacción de la CETEL que determinada reducción tarifaria le impedirá cumplir con tales obligaciones, la CETEL entonces fijará un cargo especial independiente que la AEE podrá cobrar a sus clientes por la cantidad y el término de tiempo estrictamente necesario para que la AEE pueda cumplir. CETEL retendría jurisdicción sobre el caso para desautorizar el cobro del cargo cuando las circunstancias que dieron lugar a su autorización hayan cesado. Este mecanismo en el P. del S. 882 está inspirado en la premisa de que “pagar lo que se le debe a los acreedores constituye una parte integral de la buena administración de cualquier negocio, pero para satisfacer esa obligación es suficiente cumplir con lo que se ha prometido”⁸; a los bonistas “no hay que pagarles de más ni de menos.”⁹

Por otra parte, en consonancia con las recomendaciones del *Task Force*, la CETEL identificará, regulará y requerirá la implementación de un sistema que permita contratar trasbordo de electricidad, según fuera legislado en el 2008 en la Ley de Incentivos Económicos (Ley 73 del 2008), pero añadiendo responsables salvaguardas a la red del Pueblo de Puerto Rico.

La OEPPE en CETEL.

CETEL integrará a la fortalecida OEPPE (actual Administración de Asuntos Energéticos), incluyendo las economías que estas consolidaciones administrativas promueven y su Director Ejecutivo, será el portavoz y asesor del Gobernador en todo asunto de política pública energética.

⁸ Sergio M. Marxuach, *Fiscalizando a la AEE*, *supra*.

⁹ *Id.*

Uno de los nuevos mandatos de la AEE será desarrollar y mantener un plan integrado de recursos (que incluye una parte a corto plazo, una parte a mediano plazo y otra a largo plazo). La OEPPE revisará los borradores del plan integrado de recursos, y la AEE estará obligada a integrar a la versión final de éstas los planteamientos que haga la OEPPE. El primer plan integrado de recursos deberá entrar en vigor en o antes del 1 de julio de 2015. Esta planificación racional, regulada y transparente evita la improvisación con proyectos inviables y desconocidos públicamente.

A la OEPPE, el proyecto le confiere la nueva facultad de formular prospectivamente la política pública energética del País dentro del marco establecido por ley, y de formas legalmente vinculantes mediante reglamentos, e intervenciones en los casos y controversias que se ventilen en el foro adjudicativo de CETEL. De hecho, a la OEPPE se le otorgan nuevas facultades similares a las de un abogado de interés público, pudiendo iniciar casos ante CETEL por violaciones a las leyes o reglamentos que establecen la política pública energética, y además pudiendo asistir a todo tipo de litigantes en sus causas, incluyendo aquellos que comparezcan *in forma pauperis*.

Electricidad y Telecomunicaciones.

En la parte introductoria de la ponencia mencionamos brevemente las reformas federales del 2007 y la inclusión formal de la discusión de “*smart grids*” capaces de integrar cargas variables y fluctuaciones rápidas de oferta y demanda mediante integración de servicios avanzados de telecomunicaciones.

Aun si no existieran las fuertes razones administrativas y financieras anteriormente expresadas para crear CETEL, hay una lógica muy poderosa que justifica un regulador que reconozca la convergencia entre la electricidad y los servicios avanzados de telecomunicaciones que seguirá profundizándose y expandiéndose, particularmente ante los reclamos justificados de reducciones de precios.¹⁰ Las tecnologías de información y comunicación (TIC) permitirán reducir al mínimo el consumo y gasto energético de los abonados, al tiempo que los proveedores de electricidad podrán ajustar la oferta a la demanda, en tiempo real. Además estas tecnologías convergentes permiten, a través de metros inteligentes, el establecimiento dinámico de precios, basados en los costos al momento de la provisión del servicio.

Aunque hay convergencias, sin duda hay también importantes diferencias entre la regulación de telefonía bajo la Ley 213 de 12 de septiembre de 1996,- cuyo objetivo y mandato principal es fomentar la competencia total, igual y justa en el mercado - y el enfoque de CETEL al regular el servicio esencial de electricidad, que busca estabilización tarifaria, progreso general de la industria, y que la provisión de este servicio esencial sea transparente y a costos razonables.

Ahora, de forma similar a lo que enfrentaban las pequeñas compañías independientes de telecomunicaciones antes del 1996, las cuales tras las diversas reformas federales y locales en ese año pudieron prosperar en buena lid en un marco regulatorio protegido -por la JRT- más

¹⁰ Advanced Energy Economy, Center for the New Energy Economy, *Advancing Grid Modernization and Smart Grid Policy: A Discussion Paper* (December 2013) <hub.am/1hFtg6Q>.

abierto y menos sujeto a presiones monopolísticas, CETEL sin duda crea un foro para los productores independientes en casos y controversias contra la AEE, (e.g. interconexiones y trasbordo regulado).

Durante su trayecto, la JRT ha manejado una serie de casos donde se atacó la validez de una tarifa de una empresa de telecomunicaciones. Durante esos procesos cuasi-adjudicativos, el equipo de trabajo de la JRT evaluó la estructura de costos de la compañía querellada para determinar si la tarifa bajo ataque estaba basada en costo. En el primer caso, la JRT redujo la tarifa que Puerto Rico Telephone Company (PRTC) cobraba a operadores de teléfonos públicos de \$0.26 a \$0.09 por una llamada de tres minutos. En el caso conocido como la 'Tarifa K-2', la JRT determinó que un cargo que PRTC cobraba por acceso a su red a Centennial y Sprint no estaba basado en costos reales y por ende violaba la Ley 213 de 1996. Esa decisión tuvo el efecto de reducir esa tarifa de \$0.09 a menos de \$0.01 centavo por minuto y reembolsó cerca de 68 millones de dólares a los consumidores.

Sería contraproducente no aprovechar las experiencias acumuladas en las casi dos décadas de experiencia regulatoria de la JRT particularmente en lo concerniente al establecimiento de costos reales en tarifas y los éxitos en reducciones de precios en dicha industria regulada.¹¹

Cambios a normativas actuales de telecomunicaciones en CETEL

El P. del S. 882 aprovecha la oportunidad de la reforma eléctrica para actualizar ciertos aspectos del estado de derecho de telecomunicaciones, de cara al futuro.

En particular, el proyecto contiene nuevo lenguaje que reconceptualiza y moderniza el Fondo de Servicio Universal, posibilitando incentivar el futuro del país a través de inversión en banda ancha de alta velocidad y protegiendo su salud financiera. Como se sabe, a través del Fondo de Servicio Universal de Puerto Rico, la Junta provee subsidios para los servicios de telefonía de personas de escasos recursos económicos que cualifiquen, aplicables al pago de la renta mensual de un teléfono de línea o móvil (celular).¹² La reforma toma nota de la migración legal y física

¹¹ Por ejemplo, en 1996, el minuto inalámbrico podía costarle al consumidor unos 40 centavos, lo que, en un promedio de 800 minutos, rondaba los \$312 mensuales. Hoy se ofrecen planes ilimitados de voz en la tecnología inalámbrica, por menos de \$35 mensuales y planes medidos en la red alámbrica, de \$20 al mes. En 1998, una llamada de San Juan a Mayagüez, de cinco minutos, costaba \$1.26; hoy cuesta 20 centavos.

¹² Lifeline: El subsidio es \$12.75 proviene del Fondo de Servicio Universal Federal (\$9.25) y Estatal (\$3.50). Para recibir este subsidio se debe ser beneficiario de alguno de éstos programas de ayudas del Gobierno:

- Programa de Asistencia Nutricional (PAN)
- Programa de Asistencia Federal para Vivienda (Sección 8)
- Seguro Suplemental de Ingresos
- Programa de Asistencia de Energía para Hogares de Bajos Ingresos
- Programa de Asistencia Médica (Medicaid)
- Programa de Comedores Escolares
- Programa Temporary Assistance to Needy Families (TANF)
- Cualquier otro que la Junta o la FCC determine.

en todo EEUU a redes de banda ancha para redirigir la asistencia a aquellas personas que no pueden costear el acceso a estas, o que residan en áreas rurales o aisladas que carezcan de infraestructura. El P. del S. 882 se alinea con la dirección en que la FCC ya encamina su reglamentación en este aspecto. De hecho, la FCC ya ha realizado programas pilotos de USF (federal) para acceso a banda ancha para consumidores de bajos ingresos.¹³ En este sentido, proyecto de ley establece claramente que el Fondo de Servicio Universal de PR puede subsidiar internet de alta velocidad a personas y comunidades de escasos recursos. El proyecto también provee para establecer otros programas que incentiven el despliegue de banda ancha para otros segmentos poblacionales.

Por otra parte, el proyecto expande el enfoque de los centros de acceso a Internet de alta velocidad más allá del contexto municipal y los permitidos en la Ley 213, posibilitando asistencia directa a organizaciones no gubernamentales y comunidades. Como parámetro de desarrollo y mejoramiento humano –razón de ser básica de toda acción estatal- los servicios de información, tecnología y comunicaciones, tienen un efecto multiplicador no sólo en el crecimiento económico, sino en el nivel de inclusión de la sociedad en ese desarrollo, además de las obvias implicaciones educativas y de flujo libre de información e ideas. De ahí que el acceso a banda ancha de comunidades aisladas o desventajadas es y tiene que ser un interés público de alta jerarquía, y así lo recoge el proyecto de ley.

Apoyar económicamente el despliegue de banda ancha como dispone el proyecto es positivo y necesario. En Estados Unidos el 66% de hogares tienen el servicio de *broadband*. Sin embargo, en Puerto Rico sólo el 35% lo tiene, pues lo encontramos muy costoso.¹⁴ El tema de acceso a banda ancha juega y jugará un papel crítico en el desarrollo de nuestro país. Para el Banco Internacional de Desarrollo, el Internet de Banda Ancha es un imperativo del desarrollo mismo.¹⁵ La disponibilidad de banda ancha afecta la forma en que se hacen negocios, aumenta la productividad y establece las bases para innovar y crecer. Según el “*Global Information Technology Report 2012*”, por cada 10% de aumento en la penetración del Internet, el Producto

También se puede cualificar a base de los ingresos del solicitante, siempre y cuando la unidad económica familiar tenga un ingreso de o menor que el 135% de las Guías Federales de Pobreza, según sean éstas modificadas de año en año.

¹³ T-Mobile, Claro y Open Mobile. “Broadband Adoption Lifeline Pilot Program” de la FCC. Las compañías podrán recibir millones de dólares federales para expandir penetración de banda ancha en Puerto Rico y ofrecer el servicio subsidiado a personas desventajadas, mientras cualifiquen. Por ejemplo, los participantes reciben un teléfono inteligente gratis, con internet ilimitado y llamadas, o tablets a bajo costo (alrededor de \$100) y hotspots de internet con servicio ilimitado, subsidiado.

¹⁴ Datos recopilados por Connected Puerto Rico, subsidiaria Connected Nation, Programa Federal Connect America.

¹⁵ International Development Bank, Accelerating Broadband Deployment: An Innovation Platform www.iadb.org.

Nacional Bruto de un país aumenta 1%. Para lograr este propósito, el proyecto establece como política pública de la CETEL:

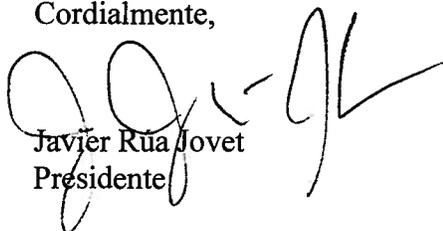
- Proteger el derecho a la intimidad de los usuarios de Internet.
- Evitar aprobación de leyes que limiten acceso al Internet.
- Fomentar el desarrollo de instalaciones que provean Internet de banda ancha en Puerto Rico.
- Verificar que las disputas sobre facturas o servicios de Internet, se tramiten de forma equitativa y diligente;
- Prohíbe cualquier clase de subsidio para sustentar precios irrazonablemente bajos cuyo propósito sea reducir la competencia o perjudicar a algún competidor en la industria de telecomunicaciones, televisión por paga e Internet;
- Velar por la accesibilidad a servicios de Internet, razonablemente comparables en términos de costo y calidad, a todos las personas dentro de los límites territoriales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, independientemente del municipio, zona o área de residencia;
- Velar por el disfrute de los servicios de telecomunicaciones, televisión por paga e Internet, sin temor de interrupciones o interferencias irrazonables;

Además, el Proyecto toma la importante decisión de crear un foro donde los consumidores que tengan problemas con sus proveedores de servicio de Internet, puedan querellarse y reivindicar sus derechos.

Como mencionáramos inicialmente, endosamos el proyecto de epígrafe sin reservas. No obstante, como parte de este proceso hemos estado teniendo reuniones con representantes de distintos sectores que nos han señalado algunas posibles enmiendas –que no son sustanciales pero sí importantes- para mejorar aún más el proyecto. Solicitamos a esta Honorable Comisión que nos conceda un término de diez (10) días para someter por escrito las enmiendas en cuestión. Entre las enmiendas propuestas se incluirá lenguaje aclarando el estado de derecho aplicable al ámbito jurisdiccional estatal sobre servicios de *direct broadcast satellite* (DBS), así como el aplicable a la Internet, a la luz de las normas federales vigentes.

Nuevamente agradecemos la oportunidad brindada por esta Honorable Comisión a este servidor para participar del proceso legislativo. Estamos en la mejor disposición de colaborar con aquello que esta Honorable Comisión entienda pertinente, no sólo en cuanto al asunto de epígrafe, sino cualquier otro en el cual el Señor Presidente entienda podemos contribuir.

Cordialmente,



Javier Rúa Jovet
Presidente