

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL II

T-MOBILE PUERTO
RICO, LLC

Recurrente

v.

NEGOCIADO DE
TELECOMUNICACIONES
DE PUERTO RICO

Recurrido

KLRA202200198

*Revisión
Administrativa*

Reglamento Núm.
9359

Sobre:
Impugnación de
Secciones de Nuevo
Reglamento del
Negociado de
Telecomunicaciones
de Puerto Rico Sobre
Cargos
Reglamentarios

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

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 19 de julio de 2022.

I.

Mediante *Resolución y Orden* emitida el 27 de febrero de 2020, el Negociado de Telecomunicaciones de Puerto Rico (NET), aprobó el *Reglamento Sobre la Imposición de Cargos por Reglamentación a Compañías de Telecomunicaciones*, Reglamento Núm. 9359. Tras su correspondiente presentación en el Departamento de Estado el 10 de febrero de 2022, entró en vigor el pasado 12 de marzo. Ante ello, el 11 de abril de 2022 T-Mobile Puerto Rico (T-Mobile), recurrió ante esta Curia mediante *Revisión Administrativa* impugnando varias de sus disposiciones. Específicamente, sostiene que las Reglas 6(a), 7(b), 7(c), 7(c) (1) y 9(c), deben declararse nulas y ser dejadas sin efecto por incluir requerimientos innecesarios, onerosos, atentar contra el mandato desreglamentador de la Ley de Telecomunicaciones y exceder los poderes delegados del NET.

Señala:

PRIMER ERROR

Erró el NET al aprobar la Regla 6(a) del Reglamento Impugnado, la cual impone de forma automática un cargo reglamentario de .25% de los de los ingresos brutos intraisla generados por las compañías bajo su jurisdicción, el cual es el máximo permitido por ley, sin antes preparar un presupuesto y calcular el cargo a pagar en base al presupuesto de la agencia, según expresamente requerido por la Ley de Telecomunicaciones.

SEGUNDO ERROR

Erró el NET al aprobar la Regla 7(b) y la Regla 7(c) del Reglamento Impugnado, las cuales, respectivamente, requieren información adicional e innecesaria como parte del informe anual de ingresos y reconciliación sobre ingresos en Puerto Rico e imponen requisitos adicionales e innecesarios sobre los estados financieros auditados que hay que someter ante el NET, contrario al mandato desreglamentador de la Ley de Telecomunicaciones.

TERCER ERROR

Erró el NET al aprobar la Regla 9(c) del Reglamento Impugnado la cual establece que el NET tiene el deber continuo de evaluar la condición financiera de todas las compañías de Telecomunicaciones que operen en Puerto Rico, incluyendo los proveedores de CMRS como T - Mobile, lo cual excede los poderes delegados de la agencia y es contrario a la prohibición de reglamentación estatal sobre cargos y entrada en el mercado de CMRS contenida en la Ley Federal de Comunicaciones.

CUARTO ERROR

Erró el NET al aprobar la Regla 7 (c) (1) del Reglamento Impugnado la cual considera ingresos brutos totales en vez de sólo ingresos brutos intraisla para determinar el umbral de \$3 millones de dólares para tener que presentar estados financieros auditados ante el NET, cuando la agencia solo tiene necesidad de considerar ingresos intraisla para determinar si las compañías han cumplido cabalmente con su obligación de pagar cargos reglamentarios.

El 5 de julio de 2022 el NET compareció ante nos mediante *Alegato en Oposición a Recurso de Revisión*. Con el beneficio de ambas comparecencias, procedemos a resolver.

II.

La prestación del servicio de telecomunicaciones es uno de alto interés público.¹ Entre otros objetivos, la Ley de

¹ 27 LPRA §265 *et seq.*

Telecomunicaciones de Puerto Rico, Ley Núm. 213-1996, según enmendada,² busca eliminar las barreras de competencia en el campo de las telecomunicaciones así como reglamentar a los proveedores de servicios según su posición en el mercado.³ Con ese fin, dicha legislación creó la Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones de Puerto Rico (Junta Reglamentadora), y la invistió con las prerrogativas y poderes de reglamentar para, entre otras cosas: 1) garantizar la disponibilidad de servicios de telecomunicaciones universales a un costo razonable para todos los ciudadanos en Puerto Rico; 2) velar por la eficiencia del servicio telefónico, televisión por cable y otros servicios de telecomunicaciones; 3) garantizar que se continúen prestando los servicios de índole social, tales como teléfonos públicos y rurales y guías de información que el Pueblo necesita; 4) promueva la competencia; y 5) permitir y asegurar que los puertorriqueños tengan los mismos privilegios de telecomunicación e información que disfrutaban los ciudadanos en los Estados Unidos.⁴

Respecto a la jurisdicción de la Junta Reglamentadora, esta tiene “jurisdicción primaria sobre todos los servicios de telecomunicaciones y sobre todas las personas que rindan estos servicios dentro del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sobre toda persona con un interés directo o indirecto en dichos servicios o compañías”.⁵ Sus parámetros jurisdiccionales inciden sobre “todo aquello que no esté en conflicto con las disposiciones estatutarias y reglamentarias federales, especialmente las que corresponden a la Comisión Federal de Comunicaciones, así como aquellas normas federales que ocupen el campo”.⁶

² *Íd.*

³ *Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.Co.*, 157 DPR 203, 217 (2002).

⁴ Véase: Exposición de Motivos, Ley 213-1996, 27 LPRA §265 *et seq.*

⁵ 27 LPRA §267e.

⁶ *Íd.*

Además de delegar amplios poderes cuasi-adjudicativos y cuasi-legislativos a la Junta Reglamentadora, la Ley habilitadora le concede todas aquellas facultades implícitas e incidentales apropiadas y necesarias para alcanzar los fines de la Ley, sujeto “al sobreseimiento de dichos poderes por legislación federal o reglas de la Comisión Federal de Comunicaciones”.⁷

En lo aquí pertinente, la Junta Reglamentadora también está autorizada a adoptar, promulgar, enmendar y derogar reglas, órdenes y reglamentos necesarios para el ejercicio de sus facultades y el desempeño de sus deberes. En esa función cuasi-legislativa, la Junta Reglamentadora debe regirse por las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.⁸ Puede también, imponer multas administrativas razonables, por violaciones a su ley habilitadora, reglamentos y órdenes.⁹

III.

En su primer señalamiento de error, T-Mobile alega que el Art. 11 de la Ley de Telecomunicaciones¹⁰ obliga al NET a establecer una necesidad fiscal real precedida de una determinación de cuánto dinero necesita para operar, antes de establecer el cargo para sufragar sus gastos y crear una reserva. Concluye, por tanto, que la Regla 6(a) del Reglamento Núm. 9359 viola dicha disposición al establecer cargo Reglamentario de .25% del ingreso bruto anual proveniente de la prestación de servicios de telecomunicaciones intraestatales, sin establecer previamente la necesidad y el monto de dicha imposición. No tiene razón. Veamos por qué.

El Art. 11 de la Ley 213-1996,¹¹ dispositivo del presupuesto y los cargos por Reglamentación, dispone:

(a) El NET impondrá y cobrará cargos de acuerdo a lo dispuesto en este Artículo, a los fines de producir ingreso suficiente para:

⁷ 27 LPRA § 267i.

⁸ 27 LPRA § 267f(a). *Caribe Comms., Inc. v. PRTC Co.*, supra, págs. 219-220.

⁹ 27 LPRA § 267f(b). *Caribe Comms., Inc. v. PRTC Co.*, supra, págs. 220-221.

¹⁰ 27 LPRA § 267j.

¹¹ Íd.

a. Cubrir los gastos de funcionamiento del NET, en el cumplimiento de sus responsabilidades bajo esta Ley; y
b. establecer una reserva, que el NET determine razonable, para asegurar la operación continua y eficiente del mismo, conforme a sus metas y objetivos proyectados y la experiencia de gastos en años anteriores. Dicha reserva no excederá del veinticinco por ciento (25%) del presupuesto anual del NET.

(b) El cargo anual para sufragar los gastos anuales de operación del NET será fijado proporcionalmente a base de los ingresos brutos generados por cada compañía de telecomunicaciones o de cable que provea servicios de telecomunicaciones provenientes de la prestación de servicios de telecomunicaciones en Puerto Rico. En el caso de la reventa de servicio, el ingreso bruto no incluirá el costo correspondiente a la adquisición del servicio sujeto a la reventa. Estos cargos serán pagados al NET sobre bases trimestrales, de conformidad con el reglamento que ésta promulgue.

(c) Los cargos a imponerse a una compañía de telecomunicaciones o de cable que provea servicios de telecomunicaciones conforme al inciso (b) de este Artículo, no excederán del punto veinticinco por ciento (25%) de su ingreso bruto anual proveniente de la prestación de servicios de telecomunicaciones en Puerto Rico. Las compañías de telecomunicaciones cuyo ingreso bruto anual en Puerto Rico sea menor de veinticinco mil (25,000) dólares estarán exentas del pago de dichos cargos. [...]

A poco examinamos la precitada disposición, vemos que el NET no está obligada a determinar cuánto dinero necesita para operar antes de imponer el cargo de recuperación y reserva. En cambio, el Estatuto le requiere imponer y cobrar cargos para cubrir sus gastos operacionales y establecer una reserva razonable no mayor del 25% de su presupuesto anual. Como exigencia adicional, el cargo a imponerse tiene que fijarse proporcionalmente a base de los ingresos de las compañías por servicios prestados en Puerto Rico, aunque nunca mayor del .25% del ingreso bruto anual proveniente de la prestación de servicios en Puerto Rico de las compañías de telecomunicaciones.

De manera que, estos parámetros de acción no incluyen el que se acredite *a priori*, la necesidad económica del NET para funcionar ni requiere que establezca el monto por cargo reglamentario a imponer. La imposición del cobro proporcional a todas las

compañías a base del máximo permitido por Ley, no riñe con la Ley 213-1996, máxime cuando T-Mobile ni siquiera alega, mucho menos prueba, que el cargo impuesto por el Reglamento excedió los gastos de funcionamiento del NET o que su reserva exceda del 25% de su presupuesto anual. Ello así, contrario a la contención de T-Mobile, el NET no excedió los poderes que le delegó el Estatuto ni el cargo impuesto constituye una actuación *ultra vires* de su parte. El primer error señalado no se cometió.

IV.

En su segundo señalamiento, T-Mobile sostiene que el NET erró al aprobar las Reglas 7(b) y 7(c) del Reglamento Núm. 9359, en la medida en que requieren información adicional en los informes anuales de ingresos y reconciliación sobre ingresos en Puerto Rico, así como imponen requisitos adicionales sobre los estados financieros auditados que hay que someter ante el NET. Arguyen que ambas Reglas contrarían el mandato desreglamentador de la Ley de Telecomunicaciones. Veamos la validez de su reclamo.

Toda corporación organizada al amparo de las leyes del Estado Libre Asociado está obligada a radicar anualmente en las oficinas del Departamento de Estado o por *Internet*, un informe certificado, bajo pena de perjurio, conforme al Artículo 1.03(A) y (B) [de la Ley de Corporaciones], por un oficial autorizado, un director o el incorporador.¹² Consecuente con ello, la Regla 7(b) del Reglamento Núm. 9359 expone:

¹² Véase: Art. 15.01 de la Ley General de Corporaciones, 14 LPRA § 3851. Dicho informe debe contener: 1) Un estado de situación preparado, conforme a las normas de contabilidad generalmente aceptadas que demuestre la condición económica de la corporación al cierre de sus operaciones. En el caso de aquellas corporaciones que vengan obligadas a someter estados financieros auditados bajo las disposiciones de la Sección 1061.15 de la Ley 1-2011, según enmendada (13 LPRA §30255), conocida como "Código de Rentas Internas de Puerto Rico de 2011", se deberá someter el estado de situación auditado junto con la opinión correspondiente del contador público autorizado. Por su parte la Sección 1061.15 del Código Rentas Internas (Íd.) requiere, para años contributivos comenzados después del 31 de diciembre de 2018, y para propósitos de cumplir con el requisito impuesto en este párrafo (5), todas las entidades que hayan generado un volumen de negocios igual o mayor de un millón (1,000,000) de dólares, y por razón de que el volumen de negocios de dicho grupo de entidades relacionadas es igual o mayor de tres millones (3,000,000) para años contributivos comenzados antes del 1 de enero de 2020, y diez millones (10,000,000) de dólares, para años contributivos

Las compañías de telecomunicaciones someterán anualmente el reporte anual de declaración de ingresos, junto con cualquier cargo reglamentario que no haya sido previamente remitido. Las compañías utilizarán el formulario para el reporte anual de ingresos dispuesto en el Anejo 2. El reporte anual de ingresos deberá estar certificado, so pena de perjurio, por el oficial o funcionario autorizado de la compañía en Puerto Rico, o el funcionario autorizado en su compañía matriz, quien responderá personalmente por la veracidad de su contenido.

El informe anual y su correspondiente pago, si alguno, serán sometidos sesenta (60) días luego del cierre del año económico, y de este no ser un día laborable, será el próximo día hábil. Las compañías de telecomunicaciones que estén obligadas a radicar estados financieros auditados, según lo dispuesto en la Regla 7(c), someterán el informe anual dentro de un término de doscientos setenta (270) días luego del cierre de su año económico.

Las compañías de telecomunicaciones que hayan sido certificadas por el NET pero que no hayan comenzado operaciones o que no hayan generado ingresos sujetos a cargos reglamentarios, presentaran su informe en cero (\$.00).

El Anejo 2 del Reglamento es un formulario que requiere que cada compañía informe al NET ciertas partidas, necesarias para determinar el ingreso sujeto al cargo reglamentario y la cantidad a pagar con el reporte. A poco examinamos el aludido Anejo 2, notamos que la información solicitada es necesaria para que el NET pueda calcular y cobrar el cargo reglamentario.¹³

Por su parte, el Art. 7(a) de la Ley de Telecomunicaciones de Puerto Rico de 1996¹⁴ dispone que “[e]l NET adoptará, promulgará, enmendará y derogará aquellas reglas, órdenes y reglamentos según

comenzados después del 31 de diciembre de 2019, en el agregado, podrá someter estados financieros presentando la posición financiera y los resultados de operación de dicha entidad individualmente sin necesidad de someter estados financieros auditados consolidados o combinados, siempre y cuando incluya, en las notas de dichos estados financieros, una lista de todas las entidades relacionadas que estén dedicadas a industria o negocio en Puerto Rico.

¹³ En específico, la información solicitada por el NET en el bloque 5 del Anejo 2, columna 502 de Servicios de telecomunicaciones a clientes finales, columna 503 de servicios de telecomunicaciones a otras acarreadoras, 504 Servicios no regulados, 506 Fondo de Servicio Universal, 507 Fondo de Servicio Universal Federal, 508 IVU municipal, 509 IVU Estatal, 510 Cargo 911, 511 Cargo Reglamentario JRT, 512 Otros cargos regulatorios y 513 Ingresos por cualquier otro concepto, no solamente no es excesiva, sino que es necesaria para determinar de manera independiente, el ingreso interestatal sujeto al cargo reglamentario del NET y cualquier información sobre la compañía de telecomunicaciones que sea necesaria para el adecuado cumplimiento de las facultades delegadas al NET.

¹⁴ 27 LPRA § 267f (a).

entienda sea necesario y propio al ejercicio de sus facultades y el desempeño de sus deberes". A su vez, el Art. 7(b) de la misma Ley establece que,

[e]l NET tendrá las siguientes facultades para asegurar el cumplimiento de esta Ley y sus reglamentos: (1) Imponer multas administrativas razonables Por violaciones a esta Ley, sus reglamentos y órdenes, hasta un máximo de veinticinco mil (25,000) dólares por violación. (2) Exigir cualquier clase de información que sea necesaria para el adecuado cumplimiento de sus facultades, aclarando, sin embargo, que la información considerada confidencial por su fuente será debidamente salvaguardada y entregada exclusivamente al personal del NET con estricta necesidad de conocerla, bajo cánones de no divulgación. [...].¹⁵

La Regla 7(c) del Reglamento Núm. 9359 requiere que las compañías de telecomunicaciones que por su volumen de negocio estén obligadas a preparar estados financieros auditados por la Ley General de Corporaciones de Puerto Rico, radiquen copia de dichos estados financieros auditados al NET, incluyendo una certificación del auditor con las siguientes partidas: (1) Ingreso por servicios de telecomunicaciones intraestatales sujeto a cargos reglamentarios; (2) Cargos reglamentarios remitidos al NET; (3) Ingreso por recobro a los clientes por los cargos reglamentarios remitidos al NET; (4) En el caso de las ETC, detallar los ingresos recibidos del Fondo de Servicio Universal Federal y del Fondo de Servicio Universal de Puerto Rico; y (5) Deficiencia ("underpayment") o sobrepago ("overpayment") en la remisión de cargos reglamentarios a la Junta, si alguno.

No hemos encontrado en la Ley disposición que impida al NET a solicitar información adicional que le ayude a corroborar la veracidad de la declaración sometida y contar con otra información pertinente para cumplir con la política pública que establece la Ley en su Art. 2.¹⁶ La información sobre ingresos intraisla es solo un dato, entre otros, que puede utilizar el NET para corroborar que las

¹⁵ Íd., § 267f(b).

¹⁶ 27 LPRA §265.

compañías bajo su jurisdicción cumplieron con su obligación de pagar el cargo reglamentario. El segundo error señalado no fue cometido.

V.

En su tercer error señalado, T-Mobile arguye que el NET no podía aprobar la Regla 9(c) que establece que el NET tiene el deber continuo de evaluar la condición financiera de todas las compañías de telecomunicaciones que operen en Puerto Rico, incluyendo los proveedores de CMRS como T-Mobile. Sostiene que ello excede los poderes delegados de la Agencia y es contrario a la prohibición de reglamentación estatal sobre cargos y entrada en el mercado de CMRS contenida en la Ley Federal de Comunicaciones. Veamos.

La Regla 9(c) del Reglamento dispone que el NET tiene el deber ministerial, bajo el Art. 2, Capítulo III de la Ley 213-1996, de evaluar continuamente la solvencia económica de las compañías de telecomunicaciones bajo su jurisdicción. Para ello, las compañías tienen el deber continuo de informar su situación financiera. El Art. 7(c) la Ley Telecomunicaciones dispone que “[e]l NET tendrá autoridad para llevar a cabo inspecciones, investigaciones y auditorías, de ser necesarias, para alcanzar los propósitos de esta Ley”.¹⁷ Según su Art. 10,¹⁸

Las disposiciones de esta Ley serán interpretadas liberalmente para poder alcanzar sus propósitos y dondequiera que algún poder específico o autoridad le sea dada al NET, la enumeración no se interpretará como que excluye o impide cualquier otro poder o autoridad de otra manera conferida a éste. El NET aquí creado tendrá, además de los poderes enumerados en esta Ley, todos los poderes adicionales implícitos e incidentales que sean apropiados y necesarios para efectuar y llevar a cabo, desempeñar y ejercitar todos los poderes antes mencionados y para alcanzar los propósitos de esta Ley, sujeto al sobreseimiento de dichos poderes por legislación federal o las reglas de la Comisión Federal de Comunicaciones.

¹⁷ 27 LPRA §267f (c).

¹⁸ 27 LPRA §267i.

Más aún, conforme el Art. 11(d) de la Ley,¹⁹ “[t]oda compañía de telecomunicaciones o cable someterá la información requerida por el NET en la forma y en los formularios que determine éste de manera que pueda indicar las cantidades de los cargos establecidos en este Artículo”.

De los anteriores preceptos se colige que las compañías vienen obligadas a someter al NET, de conformidad con la Regla 7(c) del Reglamento, su estado de situación financiera en cumplimiento con Art. 15.01 de la Ley General de Corporaciones²⁰ y la Sección 1061.15 del Código Rentas Internas.²¹ Tampoco se cometió el tercer error señalado.

VI.

En su cuarto señalamiento de error, T-Mobile alega que erró el NET al aprobar la Regla 7(c)(1) del Reglamento. Dicha Regla considera ingresos brutos totales en vez de sólo ingresos brutos inтраisla para determinar el umbral de 3 millones de dólares para tener que presentar estados financieros auditados ante el NET. Según este, la Agencia solo tiene necesidad de considerar ingresos inтраisla para determinar si las compañías han cumplido cabalmente con su obligación de pagar cargos reglamentarios.

La discusión de este error no requiere mucha elucubración, pues su corrección pende de la disposición del primer error. Otra vez T-Mobile arguye que la información solicitada por el NET es excesiva e innecesaria pues con solo reportar el ingreso inтраisla, el NET puede calcular el cargo reglamentario. Nos pide, que aunque dejemos sin efecto los requisitos de la Regla 7(c), validemos el nuevo umbral de 3 millones de dólares para la presentación de los estados financieros auditados.

¹⁹ 27 LPRA §267j (d).

²⁰ 14 LPRA § 3851.

²¹ 13 LPRA § 30255.

Como ya hemos discutido, el Art. 7(c) de la Ley faculta al NET a realizar inspecciones, investigaciones y auditorías para alcanzar los propósitos de la Ley. Al interpretar las disposiciones de dicha Ley, su propio Art. 10 establece que debemos hacerlo de forma liberal de modo que se logre alcanzar sus propósitos. En esa hermenéutica legal, la enumeración de poderes o autoridad conferidos al NET, se interpretará como que no excluye o impide cualquier otro poder o autoridad. Añade, que el NET tendrá, además de los poderes enumerados en la Ley, todos los poderes adicionales implícitos e incidentales que sean apropiados y necesarios para efectuar y llevar a cabo, desempeñar y ejercitar todos sus poderes y para alcanzar los propósitos de la Ley. Claro está, sujeto solo por el sobreseimiento de dichos poderes por legislación federal o las reglas de la Comisión Federal de Comunicaciones.

No albergamos dudas de que los poderes del NET no se circunscriben a determinar los ingresos intraisla de las compañías de telecomunicaciones para establecer el cargo reglamentario. La información adicional requerida por virtud de la Regla 7(c)(1), coincide además, con la información que la Sección 1061.15 del Código Rentas Internas²² y el Art. 15.01 de la Ley General de Corporaciones,²³ requiere a las compañías de telecomunicaciones con ingresos mayores a los tres millones de dólares brindar en sus estados financieros auditados. No puede, entonces, ello suponer una carga mayor a las compañías bajo la jurisdicción del NET. Contrario a lo alegado por T-Mobile, tampoco se cometió el cuarto error señalado.

VII.

Por todos los fundamentos expresados, *confirmamos* la determinación recurrida.

²² Supra.

²³ Supra.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

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