

COMISIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DE PENNSYLVANIA * (PENNSYLVANIA PUBLIC UTILITY COMMISSION)

Entrevista

1. La Constitución Nacional reconoce el derecho de los usuarios al acceso a información adecuada y veraz. Ese derecho debe ser satisfecho por las empresas de servicios públicos y las comisiones reguladoras.

1.1. ¿Cómo informan las empresas de servicios públicos a esa comisión reguladora?

John M. Quain: Las empresas de servicios públicos están obligadas a proveer a la Comisión de Empresas de Servicios Públicos de Pennsylvania una amplia gama de información. La autoridad legal de la Comisión está acordada por estatuto legislativo, 66 Pa.C.S. 504, mientras que los otros requerimientos de presentación de información se encuentran en el Código de Empresas de Servicios Públicos, que comprende todo el Artículo 66 de los estatutos de Pennsylvania. La Comisión, en carácter de agencia administrativa creada para hacer cumplir el Código de Empresas de Servicios Públicos, también posee el poder de promulgar normas obligatorias conforme a sus estatutos habilitantes (66Pa.C.S.501). Dichas normas son semejantes a estatutos. El proceso de elaborar y poner en vigor normas es un proceso complejo con reglas estatutarias propias, y las normas son activamente supervisadas por la legislatura. En general, las constituciones de Estados Unidos y las estatales contienen normas amplias que rigen la estructura del gobierno y sus relaciones con el pueblo, y por lo común no explican en detalle los asuntos que están mejor regidos por normas establecidas por ley. Los requerimientos de información varían en gran medida según el tipo y las dimensiones de la industria.

Si se rechaza una disposición formal exigiendo a la empresa de servicios públicos que suministre información, esto constituye una violación del 66 Pa. C.S. 3301, 3302 3307 o 3308. En dicho caso, la Comisión puede imponer sanciones conforme a la ley y además puede procurar el mandato de una Corte, que exigiría el suministro de la información requerida. El hecho de no suministrar información conforme a mandato judicial podría resultar en sanciones criminales, incluyendo multas y prisión. Si bien la Comisión se ha visto forzada en contadas ocasiones a procurar dicho mandato judicial, la información requerida siempre se suministró antes de ser necesarias otras sanciones.

1.2. ¿Cómo se controla la exactitud de la información?

John M. Quain: Las penas por suministrar intencionalmente información falsa o engañosa son proporcionadas por estatutos criminales que prohíben el suministro de información falsa a autoridades gubernamentales. (Los estatutos de perjurio, falso juramento e informe falso son parte del Código de Crímenes de Pennsylvania). En general, según la experiencia de la Comisión, la falsificación directa de la información es poco común.

Debido a la continua jurisdicción que posee la Comisión sobre las empresas reguladas, el suministro habitual de información incorrecta eventualmente se habrá de detectar y remediar. La Comisión considera que el suministro de información errónea es un asunto serio. Una revisión profesional de la información sometida reduce la posibilidad de que la información imperfecta pase inadvertida.

1.3. ¿Qué acceso tienen las asociaciones de usuarios o defensores de usuarios a la información suministrada por las empresas de servicios públicos?

John M. Quain: Casi toda la información sometida ante la Comisión se considera "información pública", y por ende, se encuentra abierta a la inspección, revisión y copiado por parte de cualquiera. En casos contados, puede determinarse que la información es de carácter confidencial por razones legítimas de competitividad. Además, los procedimientos formales ante la Comisión son similares a otros procedimientos formales de los EE.UU., en el hecho de que las partes pueden formularse preguntas reveladoras o tomar declaraciones y respuestas según se requiere conforme a la ley.

1.4. ¿La información es suministrada bajo juramento? ¿Se puede someter a prueba testimonial en un proceso, a los empleados de las compañías de servicios públicos que hubieran firmado la documentación acompañada?

John M. Quain: Todo testimonio y prueba sometidos ante la comisión en procedimientos formales inscriptos oficialmente (*on the record*), van acompañados de juramento o declaración de que la información es verdadera, correcta y completa. Todo empleado de una empresa de servicios públicos o cualquier otra persona que posea un conocimiento directo de un asunto pertinente a la jurisdicción de la Comisión puede ser forzado a comparecer ante la Comisión y a dar testimonio bajo juramento.

Por otra parte, los abogados que trabajan para las empresas de servicios públicos o las representan están sujetos a castigo, incluyendo la exclusión del foro, conforme a las Normas de Conducta Profesional de la Suprema Corte de Pennsylvania por toda violación de ética.

1.5. ¿Cuáles son las sanciones administrativas, económicas y penales por falseamiento, reticencia o retraso de dicha información?

John M. Quain: En esos casos, las sanciones que se imponen son las de multa, encarcelamiento y pérdida del derecho de actuar como una empresa de servicios públicos.

2. Protección y representación Institucionalizada de los Usuarios.

2.1. ¿Usted considera conveniente la creación de oficinas de Defensores de los Usuarios? ¿Tienen en Pennsylvania un Defensor de los Usuarios?

John M. Quain: La Legislatura ha creado, al igual que muchos otros estados, una Oficina de "Defensor del Consumidor", que tiene

como objeto la defensa de los intereses de los usuarios. Además, la Legislatura ha creado una Oficina del Defensor de la Pequeña Empresa para representar los intereses de las pequeñas empresas ante la Comisión.

Dicha institución tiene gran importancia ya que los usuarios particulares de los servicios públicos pueden presentar una denuncia ante la Comisión en todo momento en su propio nombre alegando una violación al Código de Empresas de Servicios Públicos, a un mandato de la Comisión o a una disposición y procurar obtener una compensación (con la excepción de daños monetarios, que son de jurisdicción exclusiva de los tribunales civiles).

Además, como ya se dijo, la legislatura ha creado la Oficina del Defensor del Consumidor y la Oficina del Defensor de la Pequeña Empresa, las que pueden representar tanto a los particulares como a intereses más amplios, según se define en sus leyes facultantes.

2.2. ¿Cómo es designado?

John M. Quain: El Defensor del Consumidor de Pennsylvania es designado por el Procurador General de Pennsylvania con el consentimiento de la mayoría del Senado de Pennsylvania. El Defensor de la Pequeña Empresa es designado por el Gobernador de Pennsylvania y confirmado por el Senado, conforme a 73 P.S. 399.41-399.50.

2.3. ¿Cuál es el término usual por el que es elegido?

John M. Quain: La duración del cargo es indeterminada

2.4. ¿En qué casos puede removerse? ¿Cuál es el procedimiento?

John M. Quain: El Defensor del Consumidor cumple sus funciones al servicio del Procurador General. No se estipulan normas específicas para la remoción del Defensor de la Pequeña Industria, pero se presume que se halla sujeto a las mismas normas de remoción que los otros funcionarios designados por el gobernador con la confirmación de la legislatura.

2.5. ¿De quién depende funcional e institucionalmente?

John M. Quain: Las transacciones del Defensor de los Consumidores es supervisada por el Procurador General de Pennsylvania. Las transacciones llevadas a cabo por el Defensor de la Pequeña Empresa son supervisadas por el Departamento de Comercio de Pennsylvania. Ambas son financiadas por contribuciones de las empresas de servicios públicos. En la práctica, a ambos se les proporciona una gran autonomía de política y manejo.

2.6. ¿Cuáles son las funciones, obligaciones y facultades del Defensor del Usuario?

John M. Quain: El papel que cumple la Oficina del Defensor del Consumidor se encuentra definido de modo incierto por estatuto y ha sido interpretado firmemente por la Oficina como la protección para el consumidor residente. La Oficina del Defensor de la Pequeña Empresa se define por estatuto como la protección de los intereses de los consumidores representados por empresas pequeñas.

2.7. ¿Cómo se relaciona con los usuarios y las asociaciones de usuarios?

John M. Quain: Ambas oficinas se mantienen en contacto con una gran variedad de consumidores y grupos de consumidores e

inspeccionan los procedimientos en curso que se llevan a cabo ante la Comisión.

2.8. *¿El Defensor de los Usuarios puede ir a juicio contra las empresas de servicios públicos y/o las comisiones reguladoras? ¿En qué casos?*

John M. Quain: Sí. Ambas oficinas pueden comparecer como partes opositoras de cualquier disposición o de propuesta de tarifa como si se tratara de un usuario perjudicado por dicha tarifa. Ambas pueden presentar denuncias contra cualquier empresa de servicio público existente. Ninguna de las dos puede iniciar investigaciones sin la aprobación de la Comisión.

2.9. *¿Participa el Defensor del Usuario en las audiencias públicas? ¿En qué casos y cuál es el alcance de su participación?*

John M. Quain: Sí. Ambas oficinas comparecen como partes con todos los derechos que posee cualquier litigante de participar y apelar.

3. *En la Argentina, a nivel nacional, el sistema de control de los servicios públicos privatizados se encuentra centralizado en las comisiones o entes reguladores, interviniendo asimismo en el control la Auditoría General de la Nación (AGN) que actúa como organismo de control externo de la gestión de los entes reguladores, dependiente del H. Congreso Nacional, y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), que actúa como organismo de control interno de la gestión de las comisiones reguladoras, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, coordinado a las Unidades de Auditoría Interna (UAI), el Defensor del Pueblo de la Nación (DPN), las Secretarías pertinentes, los respectivos Ministerios (según el ámbito de aplicación), a los que se suma la tarea de las asociaciones de usuarios que actúan independientemente pero sin apoyo técnico, económico o legal de ninguno de los organismos mencionados.*

3.1. *¿Cómo se encuentra diseñado el sistema de regulación y qué organismos intervienen en la regulación?*

John M. Quain: La totalidad de la regulación de los servicios y tarifas de las empresas de servicios públicos (con ciertas excepciones) en Pennsylvania es la responsabilidad de la Comisión de Servicios Públicos de Pennsylvania. La PUC de Pennsylvania regula los servicios de electricidad, gas, telecomunicaciones, agua, cloacas y algunos servicios de transporte. Ciertos servicios están exentos de regulación, como ser el servicio de telefonía celular. Las empresas de servicios públicos que son propiedad de una municipalidad y que son manejadas por la misma dentro de sus límites geográficos están exentas de la regulación de la PUC pero pueden estar sujetas a posibles demandas por tarifas excesivas en un tribunal local. Las agencias reguladoras de los EE.UU. por lo general regulan sólo aquellos servicios que involucran a dos o más estados (también aquí hay ciertas excepciones). Las agencias federales de los EE.UU. tienden a organizarse por industrias (la Comisión Federal de Comunicaciones regula las comunicaciones mientras que la Comisión Federal Reguladora de Energía regula la electricidad interestadual y a granel y la transmisión interestadual de gas). Todas las facultades reguladoras existen conforme a estatutos promulgados por la legislatura y las decisiones administrativas se hallan sujetas a revisión por parte de los tribunales de Pennsylvania, cuyo grado de revisión se limita a determinar si la decisión se basó en la evidencia y si estuvo de acuerdo con la ley y la constitución. Los tribunales no reconsideran la evidencia ni deciden asuntos técnicos o de política que son competencia de la Comisión.

3.2. *¿Cuáles son las funciones básicas de cada uno de los organismos intervinientes en la regulación y control de los servicios públicos?*

John M. Quain:

La Comisión: da audiencias y decide sobre denuncias, inicia investigaciones, resuelve denuncias y problemas y hace cumplir disposiciones y mandatos, determina tarifas legítimas, supervisa términos de servicio, facturación y la suspensión o la terminación del servicio, emite certificados de necesidad pública y de abandono o renuncia, efectúa informes periódicos a la Legislatura con respecto a la eficacia de la regulación o de asuntos que tienen que ver con ésta.

Los tribunales: dan audiencias por apelaciones de mandatos y medidas de la Comisión.

Legislatura: aprueba y enmienda leyes relativas al alcance y el carácter de la regulación.

Ejecutivo: firma o veta leyes, designa Comisionados con la aprobación del legislativo.

3.3. *¿Cómo se relacionan esos organismos?*

John M. Quain: Se pueden unir en una causa común.

3.4. *¿Existe una comisión especial dentro de la Legislatura que tenga dentro de su ámbito de competencia la regulación y el control de los servicios públicos de jurisdicción de esa comisión reguladora?*

John M. Quain: Ciertos subcomités del Congreso se especializan en asuntos concernientes a la regulación de empresas de servicios públicos, pero la referencia de dichos proyectos de ley (*bills*) para la deliberación del subcomité no es automática. La legislatura de Pennsylvania se encuentra organizada de modo bicameral similar al Congreso. Ninguna de las dos tiene poderes de supervisión directa sobre la otra, y cada una debe legislar sobre asuntos que se sitúan dentro de sus limitaciones constitucionales.

4. *Fundaplan entiende que las comisiones reguladoras deben ser suficientemente independientes con el fin de que sus decisiones se basen en criterios técnicos y objetivos desvinculados de los objetivos de corto plazo de la macropolítica.*

4.1. *¿La comisión reguladora a su cargo es independiente?*

John M. Quain: Sí. Ni la Constitución de los EE.UU. ni las constituciones estatales permiten medidas gubernamentales por medio de órdenes ejecutivas irrevisables. Los presupuestos son revisados por la Legislatura y financiados por medio de gravámenes en las tarifas de los servicios públicos. A la larga, la Comisión está financiada por los usuarios de los servicios públicos.

5. *La Constitución Nacional Argentina de 1994 establece que las asociaciones de usuarios tendrán participación en los organismos de control (comisiones reguladoras). Se discute si la participación debe ser de carácter consultivo o activo.*

5.1. *¿Cómo participan en el control y la regulación a cargo de la comisión reguladora las asociaciones de usuarios?*

John M. Quain: Eligiendo a los legisladores y comunicándose con ellos

5.2. ¿Tienen Consejos Consultivos o Comisiones Asesoras?

John M. Quain: Sí. La PUC designó un consejo asesor al consumidor para efectuar recomendaciones concernientes a asuntos de consumidores. Sus recomendaciones no son de carácter obligatorio, pero son muy respetadas. El consejo no celebra audiencias públicas, y no se lo considera como una entidad gubernamental independiente. Los gastos de viajes de los miembros del consejo son reembolsados. La designación de miembros y otros asuntos relativos al consejo son determinados por la Comisión.

5.3. ¿Tienen procedimientos de audiencia pública?

John M. Quain: La Comisión ejerce un rol de juez (adjudicatorio) casi como si se tratara de un tribunal. Emplea jueces de derecho administrativo, quienes presiden audiencias de juicios (*trial type hearings*) y preparan decisiones para su revisión por parte de la Comisión. Cumplen sus funciones conforme a los términos del Código de Empresas de Servicios Públicos, y cuentan con la protección de funcionarios públicos contra despido y castigo injustos. Todas las audiencias son normalmente públicas. La Comisión misma es la responsable de iniciar regulaciones y adjudicaciones, salvo por denuncias privadas, las que deben presentar los usuarios directamente afectados por una medida de una empresa de servicios públicos que sea contraria a las normas de las empresas de ese tipo o al Código de Empresas de Servicios Públicos. Algunas normas de procedimiento son creadas por estatuto, y otras por la Comisión misma, por medio de ordenanzas. Por favor remitirse al Código de Empresas de Servicios Públicos adjunto y a las ordenanzas para más detalles.

5.3.1. ¿Existe un Defensor del Usuario como funcionario dependiente de la comisión reguladora?

John M. Quain: No.

5.3.2. ¿Existe un "instructor" como funcionario dependiente de la comisión reguladora?

John M. Quain: Sí.

5.3.3. ¿Qué derechos tienen las partes en la audiencia pública que garanticen su derecho de defensa y opinión?

John M. Quain: Todas las partes poseen el derecho a debido proceso legal conforme a la Constitución de los EE.UU. y a la Constitución de Pennsylvania y a los estatutos aplicables.

5.3.4. ¿Cuáles son las etapas básicas del procedimiento de audiencias públicas?

John M. Quain: Las etapas básicas son denuncia, respuesta, mandato estableciendo la causa para la audiencia, deliberación, pre-audiencia, audiencias, sumarios de las partes, mandato del juez de derecho administrativo (o bien mandato recomendado en casos de tarifas), excepciones, respuesta a excepciones, mandato de la Comisión, apelación al sistema judicial.

Los sumarios deben estar organizados por asunto, deben contener citas de las pruebas y de la ley que concierne a cada caso y deben suministrar cálculos detallados sustentando las posiciones de fijación de tarifas.

5.3.5. ¿Quién resuelve las cuestiones planteadas en la audiencia pública? ¿Quién es el Juez Administrativo?

John M. Quain: La Comisión tiene poder absoluto para atender a los problemas emitiendo mandatos apropiados. Los jueces de derecho administrativo son asignados a cada caso por la Comisión.

5.3.6. Las resoluciones adoptadas por la comisión reguladora como consecuencia de la audiencia pública ¿son recurribles?

John M. Quain: Sí. Por lo general las apelaciones son llevadas a la Corte del Estado de Pennsylvania (Pennsylvania Commonwealth Court), la cual da audiencias a la mayoría de las apelaciones derivadas de medidas de agencias administrativas. Dependiendo de la materia o de las denuncias, las apelaciones pueden ser llevadas a otros tribunales de los EE.UU. o de Pennsylvania.

5.3.7. Si tomamos como ejemplo el caso de un aumento tarifario: ¿en qué casos puede solicitarlo una empresa de servicio público?

John M. Quain: A su albedrío, debiendo acompañar la documentación correspondiente de acuerdo a las normas. Posteriormente se realiza una audiencia pública para decidir su aprobación y rechazo permitiendo en la misma la participación de los usuarios.

5.3.7.1. ¿Se pone a disposición del público la información y documentación que respalda la solicitud del aumento tarifario?

John M. Quain: Sí, excepto cuando una empresa de servicios públicos lo exija y pueda probar un interés comercial que podría verse perjudicado por la divulgación.

5.3.7.2. ¿Durante qué plazo aproximado se discute su aumento?

John M. Quain: Por lo general los grandes aumentos tarifarios se resuelven por mandato dentro de los nueve meses de su presentación. Las audiencias por tarifas en los demás casos pueden extenderse entre dos a cuatro semanas.

6. La Constitución Nacional Argentina de 1994 dispone la participación facultativa de los estados provinciales en los organismos de control y regulación de los servicios públicos federales.

6.1. ¿Cómo se garantiza la participación local (o de su estado en particular) en los organismos de control y regulación de servicios públicos federales?

John M. Quain: Los estados y los individuos pueden comparecer ante las audiencias de las agencias federales. No existen "empresas de servicios públicos federales"; las empresas de servicios públicos que participan de transacciones interestadales o bien de transacciones que según se indica claramente poseen un interés federal, deben someterse a la jurisdicción de las agencias federales.

7. ¿Cuáles son los instrumentos y procedimientos básicos destinados a ejercer el control de las empresas en materia de cumplimiento de metas y calidad del servicio?

John M. Quain: La Comisión puede ordenar a cualquier empresa de servicios públicos que corrija cualquier condición que perjudique la calidad del servicio.

8. Junto a un régimen de estabilidad de los funcionarios reguladores y recaudos que otorguen el mayor nivel de independencia a las comisiones reguladoras, es necesario establecer estrictas normas éticas de conducta para los funcionarios reguladores y las empresas de servicios públicos sobre la base de la definición del denominado "conflicto de intereses".

8.1. ¿Se encuentran sujetos los comisionados y empleados de la comisión reguladora a un Código de Ética o a normas éticas de conducta?

John M. Quain: Existen normas que se aplican específicamente a los funcionarios de la comisión reguladora. Las mismas medidas, son valederas para las empresas de servicios públicos.

8.2. ¿Los empleados jerárquicos y técnicos de la Comisión se encuentran sujetos a un régimen de estabilidad o pueden ser despedidos sin causa?

John M. Quain: La mayor parte de los empleados de la Comisión se encuentran cubiertos por las normas de Servicio Civil. Algunos empleados no pueden ser removidos "sin causa suficiente." Algunos empleados cumplen sus funciones a voluntad de la Comisión. Todos los empleados tienen dedicación completa. Se exige a los empleados de la Comisión que adhieran a las medidas estatutarias y normas de la Comisión con respecto a conflictos de interés y asociación.

9. En la Argentina existen numerosas cooperativas y empresas municipales que prestan los servicios públicos de distribución de energía eléctrica, gas natural, provisión de telefonía local, agua y servicios cloacales. Dichas empresas prestan servicios junto a las empresas de servicios públicos.

9.1. ¿Existen cooperativas o empresas municipales que prestan servicios públicos en Pennsylvania?

John M. Quain: Existen empresas de servicios municipales, no estando las mismas sujetas a control y regulación de esta Comisión.

9.2. ¿Cómo se concilia el régimen municipal con el régimen estadual?

John M. Quain: Existe poca coordinación entre las empresas de servicios públicos municipales y la Comisión, a menos que las primeras estén prestando servicios fuera de sus límites, en cuyo caso el servicio externo se halla sujeto a la jurisdicción de la agencia reguladora.

10. La Constitución Nacional de 1994 establece en su Artículo 41, párrafo tercero "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdiccio-

nes locales". Las comisiones reguladoras tienen competencia sobre cuestiones ambientales en la medida en que las empresas de servicios públicos actúan como posibles agentes contaminantes.

10.1. ¿Controla la Comisión Reguladora cuestiones ambientales?

John M. Quain: Esta Comisión no controla dichas cuestiones, para ello existen otros organismos gubernamentales de regulación y control de las mismas; siendo el Congreso de los EE.UU. y la Legislatura de Pennsylvania, quienes determinan los presupuestos ambientales mínimos.

10.2. ¿Cómo juegan la competencia de la Environmental Protection Agency (EPA) a nivel federal con la regulación y control local?

John M. Quain: Es una relación cooperativa.

11. Existen en la Argentina grandes conflictos de competencia entre el Estado Nacional y los estados provinciales para la regulación de los servicios públicos.

11.1. ¿Cuáles cree usted que son, básicamente, los límites jurisdiccionales del Estado Federal y cuál la zona de reserva de los Estados en materia de regulación y control de los servicios públicos de electricidad, gas natural, telecomunicaciones, agua y cloacas?

John M. Quain: El tema de la jurisdicción de la Comisión es establecido exclusivamente por la Legislatura.

En términos generales, el Congreso de los EE.UU. puede legislar y tener jurisdicción sobre cualquier asunto que afecte al comercio interestadual. No necesita hacerlo, y puede decidir (como lo ha hecho en muchos casos) compartir la jurisdicción entre las agencias federales y estadales. El Congreso no puede tener jurisdicción sobre aquellos asuntos de interés puramente local o estadual. Este amplio principio es complejo en extremo en cuanto a su aplicación y ha sido el tema de numerosos informes de decisiones de la Corte. Los estados no pueden tener jurisdicción sobre el comercio interestadual pero pueden, con la aprobación del Congreso, regular la porción de comercio que se desarrolla dentro de un estado.