

Bogotá, enero 20 de 2022

ACDS No. 22-004

Doctor
SERGIO MARTINEZ MEDINA
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Ciudad

**ASUNTO: CONSULTA PÚBLICA COMPARTICIÓN DE INFRAESTRUCTURAS PARA EL
DESPLIEGUE DE REDES Y LA MASIFICACIÓN DE SERVICIOS DE
TELECOMUNICACIONES – FASE II**

Apreciado Doctor Martínez:

ASOCODIS y sus empresas agremiadas reconocen la importante gestión adelantada por la CRC en procura de optimizar el uso de la infraestructura pasiva para el despliegue eficiente de los servicios de telecomunicaciones; y, comparte la necesidad de que el despliegue de las redes no se concentre en la infraestructura del sector eléctrico, sino que se dé un desarrollo equitativo en otros prestadores de servicios, y por supuesto, se realicen las evaluaciones y los análisis para que la regulación de la contraprestación en favor del transportador de energía, así como de otros sectores, por la utilización de su red, responda a una adecuada y equitativa remuneración.

Entendemos que la compartición de infraestructura es un elemento esencial para el despliegue eficiente de la red de telecomunicaciones, permite reducir inversiones y costos de operación, y permite minimizar la duplicidad de infraestructuras que puede resultar afectando el uso eficiente del espacio público y el entorno visual de las ciudades y territorios. Por ello la regulación de compartición de infraestructura debe apuntar a establecer derechos y obligaciones mínimas, para facilitar el despliegue de redes de comunicaciones y la coordinación intersectorial.

Es por esto último por lo que, antes de abordar temas particulares del documento en consulta, invitamos a la CRC a considerar que, previo a imponer cargas a otros sectores económicos en beneficio de las telecomunicaciones, es conveniente coordinar la expedición de la regulación con las autoridades de esos otros sectores, para lograr una visión integral y articulada, en nuestro caso, principalmente con la CREG, dada la especificidad técnica de las normas a expedir.

Calle 98 No. 22 – 64, Oficina 516
Edificio La Cien
Bogotá

Teléfonos (571) 516 1910 / 1732
e-mail: asocodis@asocodis.org.co
www.asocodis.org.co

Ese es precisamente el sentido del parámetro constitucional de coordinación entre las distintas autoridades administrativas (artículo 209): guardar un sano equilibrio intersectorial y liberar a la autoridad que ejerce la correspondiente competencia de un eventual sesgo sectorial.

Ahora bien, no solo es fundamental contar con la colaboración de las entidades sectoriales, también es importante, de acuerdo con la metodología de Análisis de Impacto Normativo-AIN sugerida por la OCDE y adoptada por Colombia, contar con la participación de la mayor cantidad posible de agentes durante el proceso de elaboración, discusión y definición del proyecto regulatorio, especialmente de quienes deben asumir las obligaciones que se impongan en la regulación que se expida, en este caso las empresas de servicios públicos domiciliarios

Con base en lo anterior, vemos con extrañeza que, a pesar de que **este Gremio ha expresado su interés de acompañar el proyecto regulatorio en diferentes espacios y oportunidades (la más reciente de ellas a través de los comentarios que se presentaron a la agenda regulatoria de la CRC), no haya logrado participar de** las mesas de trabajo específicas que la entidad organizó para analizar la compartición de infraestructura entre sectores, lo que consideramos respetuosamente no se tuvo en cuenta en esas mesas la visión de los distribuidores de energía eléctrica para el proceso regulatorio en curso.

Entrando en el objeto de la consulta, la Resolución CRC 5890 de 2020 actualizó las condiciones de acceso, uso y remuneración para la utilización de la infraestructura de energía eléctrica en el despliegue de redes de telecomunicaciones, con el propósito de brindar un uso adecuado de la infraestructura eléctrica involucrada y garantizar la no degradación del servicio público de energía eléctrica. Su aplicación, por tanto, se ha dado a partir del mes de enero de 2020, por lo que el ejercicio cualitativo preliminar realizado en el marco de la Gran Consulta Pública sobre Compartición de Infraestructuras, permite determinar, de manera preliminar los principales problemas y dificultades que ha tenido la aplicación de esta resolución.

De los resultados presentados en el documento en consulta, es evidente que la aplicación de la nueva resolución redundaba en problemas e inconvenientes para su adecuada aplicación, de ahí la importancia de que se permita una participación activa, en todos los escenarios y etapas del proceso regulatorio, a las empresas de servicios públicos domiciliarios y en especial a las del sector eléctrico, quienes han manifestado reiteradamente las problemáticas de la regulación actual, entre los que se encuentran los siguientes:

1. Los tiempos de aprobación de las solicitudes de uso de la infraestructura pueden ser demasiado amplios, y/o algunas empresas solicitan documentos y trámites adicionales. Es de interés de las empresas de distribución que estos procesos sean lo más expeditos y sencillos posibles, sin embargo, consideramos que las demoras obedecen, entre otras, a dificultades propias del esquema establecido en la resolución CRC 5890/20, entre los cuales se destacan:

- La definición de “punto de apoyo” es ambigua y ha generado dificultades, en la medida en que el operador de energía eléctrica debe verificar el diámetro de los cables instalados.
- No es clara la interpretación de la utilización de las canalizaciones en el caso de los operadores que instalan más de un cable por ducto, ya que en la mayoría de los casos los diámetros no son iguales.
- Las metodologías de agrupamiento tanto en aéreo como en canalizado deben ser sometidos a revisiones por los proveedores de infraestructura, las cuales retrasan el proceso.

Es decir, la metodología vigente no permite un proceso expedito de verificación y cumplimiento de requisitos y por consiguiente de aprobación de solicitudes. Existen ambigüedades en las definiciones que dan lugar a diferentes interpretaciones y por consiguiente a conflictos y demoras en la aplicación de la resolución.

2. Existe una saturación de la infraestructura a ser compartida, el espacio dispuesto para esto se encuentra sobreutilizado y de manera desordenada, los PRST incumplen las normas técnicas establecidas, hacen actividades sobre la infraestructura sin permiso del propietario de la red, no existe actualización del inventario, los PRST no han tomado acciones para agrupar los cables en la infraestructura aérea o subterránea, entre otras. Adicionalmente, existen elementos en desuso que no se han retirado.

Esta situación se puede generar por la dificultad de las empresas de energía y de los entes de control para realizar la vigilancia, debido a las grandes extensiones que cubren sus redes, a la falta de información técnica disponible y a la complejidad de la resolución. Otra causa de la saturación puede ser la diferencia que existe en las condiciones remuneratorias establecidas para la compartición con el sector eléctrico con respecto a las aplicables a el sector de telecomunicaciones, que se reflejan unos

costos mayores en el uso de elementos pertenecientes a la infraestructura de este último sector.

Para las empresas de energía, esta situación ha producido un incremento en los costos por la necesidad de aumentar la vigilancia y desmontar elementos pertenecientes a redes de telecomunicaciones no autorizadas. Así mismo, para los PSRT constituye una competencia desleal por parte de quienes hacen uso de la infraestructura sin contar con la autorización correspondiente. Esta situación debiera considerarse de cara a la revisión de los costos de compartición de infraestructura en el sector de energía eléctrica.

3. Los dueños de predios privados cobran por paso de las redes de telecomunicaciones a pesar de que el despliegue de las mismas se realice sobre las redes de energía eléctrica. Estos cobros no atienden a ningún criterio de costos y son impuestos, en algunos casos, por los dueños de los predios bajo la amenaza de realizar cortes al cableado tendido.
4. Los PRST han manifestado una posible competencia desleal cuando los dueños de la infraestructura eléctrica son a la vez prestadores de servicios de telecomunicaciones, pero no se justificó en que se basa esta afirmación.
5. Por parte de los PRST, también se identificó una falta de información de la infraestructura existente y disponible para compartición.
6. Permitir el uso de los postes por ambas caras, no es correcto técnicamente y va en contravía de las normas de seguridad que debe tener la infraestructura eléctrica.
7. La aplicación de esta resolución redujo en cerca de un 70% la tarifa a ser cobrada por la compartición de infraestructura, en algunos rubros, afectando los ingresos percibidos. No se incluyeron en la tarifa aspectos como servidumbres y otros elementos que deben remunerarse.

Dado lo anterior, y enfocándonos en el sector eléctrico, es decir infraestructura sobre la que existe condiciones de compartición en la regulación, damos respuesta a las preguntas formuladas en la consulta a continuación:

- 1. ¿Está de acuerdo con el problema identificado en este documento? En caso de no estar de acuerdo, justifique sus motivos, aporte evidencia al respecto y proponga un problema alternativo con sus respectivas causas y consecuencias.**

No estamos de acuerdo. La problemática propuesta por el documento como *Existencia de obstáculos para la compartición de infraestructura soporte para el despliegue de redes de telecomunicaciones*, es demasiado general y no refleja los problemas identificados en la aplicación de la regulación vigente. Especialmente en lo relativo al sector de energía eléctrica.

Consideramos que el problema en la compartición de infraestructura del sector eléctrico podría ser:

La regulación actual de compartición de infraestructura dificulta el adecuado despliegue de redes de comunicaciones en la infraestructura eléctrica, su remuneración, mantenimiento, control y vigilancia.

Para los otros sectores:

Como regular la compartición de infraestructura de los diferentes sectores económicos con el sector de las telecomunicaciones, garantizando la adecuada operación, mantenimiento, control y vigilancia de toda la infraestructura intersectorial.

Causas:

- La metodología vigente no permite un proceso expedito de verificación y cumplimiento de requisitos y por consiguiente de aprobación de solicitudes. Existen ambigüedades en las definiciones que dan lugar a diferentes interpretaciones y por consiguiente a conflictos y demoras en la aplicación de la resolución.
- Debido a la complejidad de la resolución, en términos del agrupamiento de cables y medición de diámetros, es casi imposible para las empresas de energía y los entes de control realizar la vigilancia, debido a las grandes extensiones que cubren sus redes, y a la falta de información técnica disponible. Como consecuencia, se presenta violación de la capacidad y utilización del ducto, lo cual es fuente de controversias para determinar la cantidad de ductos en compartición y la aplicación de la tarifa tope. Es decir, la regulación actual define aspectos que generan controversia en la liquidación de la compartición de infraestructura.
- No existen incentivos para que los PSRT agrupen los cables o identifiquen su infraestructura y sistematicen la información de localización y cantidades de la infraestructura apoyada y sus características o cumplan con las normas técnicas definidas.



ASOCODIS
Asociación Colombiana de
Distribuidores de Energía Eléctrica

- La diferencia que existe en las condiciones remuneratorias establecidas para la compartición con el sector eléctrico con respecto a las aplicables al sector de telecomunicaciones, incentiva una sobre demanda de compartición de infraestructura eléctrica.
- La reducción en la remuneración para la compartición de infraestructura del sector eléctrico (cerca al 70% en algunos casos) dificulta el mejoramiento en procesos de mantenimiento, control y vigilancia de la infraestructura de telecomunicaciones. También dificulta disponer de un Sistema de Información de la infraestructura existente y disponible para compartición. Es importante resaltar que a la circunstancia de que la tarifa regulada por la CRC fue disminuida de manera significativa, se suma que el 50% de los ingresos recibidos por este concepto deben ser reintegrados a los usuarios del servicio de energía.
- Adicionalmente, el recaudo no se incentiva adecuadamente, dadas las restricciones de incumplimiento de los mismos, toda vez que se permite que los PRST continúen conectados hasta por 4 meses sin pagar por el servicio.
- No existen herramientas efectivas (sanciones o multas) que eviten o desincentiven el incumplimiento de la resolución. Falta de una regulación que defina responsabilidades y sanciones a los PRST por incumplimiento de las normas de compartición y/o por el uso inadecuado de la infraestructura; por ejemplo, redes en desuso no retiradas.
- Falta de coordinación con las autoridades nacionales y municipales para la claridad de reglas en la compartición de infraestructura municipal, departamental y nacional.
- Falta de formalización de procedimientos para garantizar el cumplimiento de la normatividad y las condiciones de saturación máximas (en materia de energía eléctrica).

Consecuencias:

- Los tiempos de aprobación de las solicitudes de uso de la infraestructura pueden ser demasiado amplios, y/o algunas empresas solicitan documentos y trámites adicionales.
- Existe una saturación de la infraestructura a ser compartida, el espacio dispuesto para esto se encuentra sobreutilizado, de manera desordenada y en desuso, con efectos en la infraestructura existente y contaminación visual.
- Incumplimiento de normas técnicas y de seguridad establecidas para el uso de la infraestructura y conexiones ilegales, que pueden poner en riesgo la prestación de ambos servicios.
- No pagos o pagos parciales de la facturación o cartera por el servicio prestado de acceso y uso de la infraestructura eléctrica.

- Para las empresas de energía, esta situación ha producido un incremento en los costos por la necesidad de aumentar la vigilancia y desmontar elementos pertenecientes a redes de telecomunicaciones no autorizadas.
 - Para los PSRT constituye una competencia desleal por parte de quienes hacen uso de la infraestructura sin contar con la autorización correspondiente.
 - Considerando la disminución de ingresos recibidos por los propietarios de infraestructura por la aplicación de la resolución se profundiza la falta de recursos e incentivos para implementar un sistema de información de la infraestructura existente y disponible para compartición, que permita una mejora en los procedimientos y mecanismos de vigilancia y control.
 - No es claro el manejo y cobro de servidumbres.
- 2. Frente al problema planteado, ¿Considera que las causas presentadas en este documento son las que generan el problema definido? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre tales causas y el problema definido.**

Consideramos que este problema y las causas relacionadas son muy generalizadas y pueden aplicar a los sectores No contemplados en el régimen actual de compartición de infraestructura. En el caso de los sectores eléctricos y de telecomunicaciones, el análisis de la situación actual permite definir las causas de manera más detallada y asertiva.

- 3. Frente al problema planteado, ¿Adicionaría una causa? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.**

Con el enfoque intersectorial, una causa adicional debería ser el riesgo de que el comportamiento inadecuado de los PRST en relación al uso de infraestructura eléctrica pueda migrar o extenderse a sectores aún no regulados o priorizados, como por ejemplo las conexiones ilegales, no acatamiento de normatividad técnica y seguridad, falta de marcación, no retiro de infraestructura en desuso, o no pago oportuno del acceso.

Adicionalmente, debe considerarse la respuesta al numeral 1.

- 4. Una de las causas que afecta la compartición de infraestructura en general (haya sido regulada o no antes por la CRC) es la “Indisponibilidad de información sobre infraestructuras susceptibles de compartición para el despliegue de redes de telecomunicaciones”.**

4.1 Con respecto a esta causa en particular y para facilitar un despliegue óptimo y eficiente de redes de telecomunicaciones por parte de los PRST, ¿Considera que sería de utilidad contar con una herramienta digital que permita poner a disposición del público información relacionada con la ubicación y disponibilidad de infraestructuras susceptibles de ser compartidas, procedimientos para acceder a las mismas así como otros aspectos relevantes que faciliten el perfeccionamiento de acuerdos de acceso?

Si, consideramos que tal y como lo recomiendan los organismos internacionales, para que tenga lugar una compartición de infraestructura de diversos sectores económicos es fundamental el desarrollo compartido y público de sistemas informáticos georreferenciados sobre los distintos elementos disponibles a compartir, así como apoyar los procesos para solicitar su uso, provisión y mantenimiento. Pero por supuesto, evitando que esta información pueda ser utilizada para impactar de manera irregular las redes por vándalos o terroristas.

En el mismo sentido es imperioso que, coetáneamente con el desarrollo de la regulación de sistemas de información de compartición de infraestructura eléctrica para telecomunicaciones, tanto los operadores de la red eléctrica como los PRST de manera articulada y conjunta, se avance en sistemas de información de telecomunicaciones que, de manera reciproca, fijen las condiciones de la utilización de la infraestructura de telecomunicaciones para la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica, particularmente, para el despliegue de la Infraestructura de Medición Inteligente – AMI, la cual involucra un importante componente de telecomunicaciones que, a partir de la compartición de la infraestructura este sector, podrá reportar ingentes beneficios a los usuarios del sector eléctrico en materia de eficiencia energética y condiciones de competencia.

4.2 ¿A efectos de lo anterior, estaría interesado en que la información de la infraestructura a su cargo haga parte de la mencionada herramienta?

Considerando que somos un gremio, no aplicaría la pregunta.

5. Frente al problema planteado, ¿Considera que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con la materialización del problema? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la

relación que se establece entre el problema definido y las consecuencias descritas.

Ver respuesta a los numerales 1 y 2.

6. Frente al problema planteado, ¿Adicionaría una consecuencia? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.

La experiencia y los problemas surgidos en la compartición de la infraestructura del sector eléctrico puede ser un desincentivo para la compartición de infraestructura de los diversos sectores, por la inobservancia de la normatividad por parte de los PRST que complica el relacionamiento entre los posibles involucrados en los acuerdos.

Adicionalmente, debe considerarse la respuesta realizada en el numeral 1.

7. ¿Considera que existen otros grupos de valor que deben tenerse en cuenta en el desarrollo del presente proyecto regulatorio? En caso afirmativo, por favor indíquelos, indicando la razón que tendría para ser incluidos.

Además de las empresas privadas, públicas o mixtas pertenecientes a los sectores identificados como susceptibles de compartición de infraestructura, deben incluirse los gremios y asociaciones de estas empresas (como ASOCODIS).

8. Indique las observaciones y/o comentarios adicionales que considere pertinente mencionar en relación con el alcance del proyecto de “Compartición de infraestructuras para el despliegue de redes y la masificación de servicios de telecomunicaciones”.

Queremos insistir y reiterar en la necesidad de reciprocidad en el tratamiento de las infraestructuras y redes que deben soportar la prestación de servicios distintos al que dio origen a su construcción. Si la infraestructura eléctrica debe soportar los servicios de telecomunicaciones, debe existir un tratamiento recíproco para la infraestructura de telecomunicaciones que puede y debe soportar el servicio público domiciliario de energía eléctrica, el cual, en términos de beneficio social, no podría afirmarse que tenga una menor connotación ni que no demande o demande menos de la infraestructura de telecomunicaciones en aspectos tan cruciales, como, por ejemplo, la medición inteligente.

Todos estos planteamientos y experiencias las consideramos esenciales para enriquecer el proyecto regulatorio en curso, y su observancia representa la materialización del derecho

constitucional al debido proceso administrativo, establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-0.34/14¹.

Por otra parte, es necesario y fundamental que la CRC actualice las tarifas tope para el año 2022 de la Resolución CRC 5890 de 2020, dada la nueva resolución expedida por la CREG mediante la Resolución CREG 215 de 2021 donde determinó el nuevo valor del WACC para la actividad de distribución en 12,09% a partir del año 2022.

Invitamos a la CRC a analizar y tener en cuenta los planteamientos expuestos y a corregir las dificultades procesales antes mencionadas, para lo cual quedamos atentos y a disposición para participar en una agenda de trabajo intersectorial y conjunta que permita profundizar estos y otros puntos que consideramos oportuno se incluyan en el análisis regulatorio que la entidad está llevando a cabo.

Cordialmente,



JOSE CAMILO MANZUR J.
Director Ejecutivo

Con copia:

Dra. Carmen Ligia Valderrama - Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Dra. Alejandra Botero Barco – Directora del Departamento Nacional de Planeación

Dra. Clara Elena Parra Beltrán – Consejera Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público – Privada

Dr. Jorge Alberto Valencia Marín - Director Ejecutivo de la CREG

¹ *El debido proceso es un derecho fundamental. Posee una estructura compleja, en tanto se compone por un plexo de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad. Así lo ha explicado la Corte:*

(...)

En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo. Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos.