

Bogotá D.C. 14 de enero de 2022
CGRRI- 004/2022

Doctor
SERGIO MARTÍNEZ MEDINA
Director Ejecutivo
Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC
Calle 59 A bis No. 5- 53
Edificio Link Siete Sesenta Piso 9
Ciudad

Asunto: Comentarios Enel Codensa – Compartición de infraestructuras para el despliegue de redes y la masificación de servicios de telecomunicaciones – Fase II

Respetado doctor Martínez,

Dando alcance a la oportunidad brindada para realizar comentarios al documento con la formulación del problema para la Fase II de compartición de infraestructuras para el despliegue de redes y la masificación de servicios de telecomunicaciones distinto al sector eléctrico o al de las telecomunicaciones, a continuación, respetuosamente nos permitimos enviar los comentarios de Enel Codensa sobre el asunto.

Resaltamos el hecho de que la Comisión planea dar continuidad al proyecto de compartición de infraestructura con otros sectores, el estudio y la determinación de las necesidades regulatorias y de información que permitan a los agentes de mercado, contar con una visión integral y pública de la infraestructura instalada, y disponible para ser compartida con independencia del sector al cual pertenecen las mismas.

Sobre esta materia, de completo interés para Enel Codensa, a continuación, nos permitimos compartir a la CRC aspectos que consideramos claves con el ánimo que sean considerados en el desarrollo de ese marco normativo:

En primer lugar, quisiéramos confirmar con la CRC si el sector de Alumbrado Público (AP) será considerado como un sector susceptible a ser compartido con los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST); dado que si bien en el capítulo de la experiencia internacional el documento lo menciona para el caso de la Unión Europea (EU), a lo largo del mismo la CRC no lo referencia como un sector elegible de infraestructura de terceros susceptible de compartición con redes de telecomunicaciones.

Ahora bien, respecto a la formulación del problema que parte de las experiencias obtenidas en el sector de energía eléctrica y telecomunicaciones, actualmente regulados para esta actividad, reconocemos el esfuerzo que ha realizado la Comisión por regular las condiciones de acceso, uso y remuneración para la utilización de la infraestructura del sector de energía eléctrica; no obstante,

echamos de menos que no se esté considerando una revisión de la actual regulación de la Comisión sobre la materia, en particular la revisión de la Resolución CRC 5890 de 2020, más aún si las problemáticas que se están considerando como base para el desarrollo regulatorio de esta nueva regulación para otros sectores, consideran las dificultades que se han generado con la aplicación de esta regulación, muy bien identificadas tanto por los operadores de redes eléctricas como los PRST en la Gran Consulta y plasmadas por la CRC en este documento.

Al respecto, como lo hemos manifestado en otras ocasiones a la Comisión, creemos que dicha Resolución merece una revisión expost después de 2 (dos) años de entrada en vigor, más aún si se está tomando como base para esta nueva regulación, pues evidenciamos que aún existen problemáticas resultado de la operación e implementación de la norma que son necesarias de solucionar para lograr que técnica y/o económicamente, la celebración de acuerdos de compartición para la prestación de servicios de telecomunicaciones funcione correctamente.

Antes de entrar a responder las preguntas planteadas por la CRC en el documento, a continuación, ponemos a disposición de la Comisión algunos comentarios sobre el desarrollo del documento:

- Sobre la problemática identificada la CRC menciona que *“Paralelamente, y con el fin de ofrecer un acompañamiento en el diligenciamiento del instrumento de captura de la información dispuesto para la consulta, la Comisión realizó 14 mesas de trabajo con diferentes grupos de valor⁵¹, en las que, además, se llevó a cabo una sensibilización sobre el alcance preliminar de la iniciativa en curso, así como sobre su importancia”*.

Al respecto, vemos con preocupación que en estas 14 mesas los operadores de las redes eléctricas no hubiéramos estado representados. Por ejemplo, ASOCODIS de acuerdo con las asociaciones citadas, no aparece como un grupo de valor. Es importante que la CRC considere todos los escenarios para la construcción de esta nueva regulación, incluyendo agremiaciones como ASOCODIS.

- En la Compartición de infraestructura del sector eléctrico, desde la perspectiva de los PRST identificaron como causa que *“esta saturación de la infraestructura la falta de control y organización de las empresas dueñas de la infraestructura, así como un exceso de demanda de acceso a dicha infraestructura y el mal estado de esta. Lo cual, según los participantes en la Gran Consulta, genera daños a la infraestructura en general, afecta el servicio al usuario final, impacta negativamente en los ingresos de los PRST y constituye una competencia desleal por parte de quienes hacen uso de la infraestructura sin contar con la autorización correspondiente.”*

Al respecto, esta causa se ha convertido en un desgaste permanente para los operadores de la red eléctrica, puesto que los PRST no siempre cumplen con la normativa técnica ni con la obligatoriedad de solicitar una viabilidad para la instalación de sus redes; es decir, esta causa es generada en gran medida por el mismo comportamiento de los PRST.

- En la misma problemática de compartición de infraestructura del sector eléctrico, los PRST han manifestado *“una posible competencia desleal cuando los dueños de la infraestructura eléctrica o agentes que ejercen el control sobre dicha infraestructura son a la vez prestadores*

de servicios de telecomunicaciones; o cuando la empresa encargada de revisar, auditar y aprobar el arrendamiento es una empresa prestadora de servicios de telecomunicaciones. Los arrendatarios si bien, puntualmente no presentan evidencias concluyentes, sí relacionan lo anterior con barreras para acceder a la infraestructura, en términos de demoras en la aprobación de las autorizaciones y la exigencia de documentación y trámites excesivos.”.

En cuanto a esta causa, nos llama la atención este señalamiento por parte de los PRST pues esta es una actividad regulada tanto por la CRC como por la CREG la cual tiene muy bien definidos los principios de igualdad y trato no discriminatorio.

- Entre las causas identificadas en los sectores contemplados en los regímenes de acceso a infraestructura actualmente vigentes (sector eléctrico y telecomunicaciones), se menciona *“Este fenómeno conlleva gastos asociados con el rediseño de los trazados de despliegue que los PRST proyectan inicialmente para someterlos a aprobación del proveedor de infraestructura.”*

Al respecto, hemos identificado que las empresas contratistas de los PRST siguen cometiendo errores a la hora de presentar los proyectos. Es importante que estas empresas continúen fortaleciendo sus procesos, entre ellos la normatividad relacionada con las solicitudes de viabilidad y el aseguramiento de la calidad de la información que se presenta en la solicitud.

- Sobre la asimetría de condiciones en materia de remuneración en favor de infraestructura del sector eléctrico, se indica en el documento que *“Para el caso de las relaciones de compartición de infraestructura eléctrica se deberán aplicar directamente unos topes tarifarios por punto de apoyo. A su vez, las reglas de contabilización de apoyos consideran, entre otros aspectos, la agrupación de cables hasta cierto diámetro, así como una medida de espacio longitudinal para el adosamiento de elementos distintos a cables tendidos que deban ser instalados directamente en el poste.”*

En complemento a esta asimetría, es importante reiterarle a la CRC que la cantidad de ductos en compartición también se ha convertido en motivo de controversias con los PRST. Este tema es de los más delicados, dado que la regulación vigente expedida por la CRC al permitir una menor tarifa para dos (2) ductos en compartición, ha venido generando incentivos perversos para los PRST con el fin de disminuir la tarifa, acaparen ductos o instalen cables en más de un ducto sin autorización del operador de la infraestructura eléctrica. Esta ocupación de ductos en la canalización diferentes al autorizado por el operador de la infraestructura eléctrica, además de omitir el cumplimiento de las normas y afectar el desarrollo de redes eléctricas, se está convirtiendo en un comportamiento estratégico por parte de los PRST para lograr una menor tarifa (tarifa tope para dos ductos en compartición).

Recordemos que el acaparamiento de la infraestructura eléctrica se traduce en una disminución de la disponibilidad para la red de distribución eléctrica e ineficiencias en el uso óptimo de la infraestructura escasa.

A continuación, procedemos a dar respuesta a las preguntas planteadas por la CRC:

- 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 con el problema identificado en este documento.

Creemos que más de existir obstáculos para la compartición, la problemática está relacionada con la misma regulación que rige actualmente esta actividad y que a su vez es incumplida en diferentes casos por los PRST. A continuación, respetuosamente reiteramos los motivos y a su vez las causas que hemos identificado como problemáticas que actualmente afectan la viabilidad de esta actividad y que, de no corregirse, pueden llegar en un futuro a causar las mismas problemáticas en la compartición de infraestructura con otros sectores diferentes al eléctrico y al de telecomunicaciones:

- Los valores de reposición de los activos considerados por la CRC para las canalizaciones no reflejan los costos de los activos que actualmente se están empleando. Al respecto, La CRC usa unidades constructivas que no son aplicables a todos los OR, en particular para las canalizaciones en Enel Codensa por exigencias locales, la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG ha aprobado unidades constructivas que son superiores en características técnicas y costo, por lo tanto, es necesario que la regulación de la CRC también actualice los valores de acuerdo con los costos aprobados por la CREG para las canalizaciones de energía eléctrica. A continuación, citamos estos dos casos:
 - La CRC utiliza como valor de reposición la Unidad constructiva N1C5 de la CREG 015 de 2018 para el cálculo de la tarifa. Para el Caso de Enel Codensa, el distrito de Bogotá tiene unas exigencias técnicas más robustas para la construcción de canalizaciones en el espacio público, que se encuentran por encima de las calculadas por la CREG, llevando a la CREG a aprobar la unidad constructiva N2L140 Canalización urbana Distrito Capital 6x6". (la configuración 6x6" corresponde al estándar constructivo de CODENSA S.A. ESP.)
 - Por exigencia de instituciones nacionales como la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, se requiere construir canalización mediante el uso de tecnologías sin zanja. Estas tecnologías tienen un costo muy elevado respecto a la construcción tradicional de canalización y por la cual la CREG le reconoció a Codensa la unidad constructiva N2L141 Canalización urbana tecnología ramming 36". Por disposición regulatoria de la CRC, el OR está obligado a compartir esta infraestructura, es decir, por lo menos disponer de un ducto para redes de telecomunicaciones en canalizaciones construidas con este tipo de tecnología, no obstante, las tarifas tope actuales como lo explicamos no reflejan el costo real de este tipo de canalización.

- El valor de la tarifa tope está definido por el valor de recuperación de la inversión, teniendo en cuenta el costo de reposición del elemento, la vida útil y la tasa de descuento del sector eléctrico. No obstante, la CREG a través de la Resolución CREG 015 de 2018, establece que los ingresos por la explotación de activos de uso en actividades distintas a la distribución de energía eléctrica, como es el caso del alquiler de infraestructura, los OR debemos devolver el 50% de los ingresos anuales de dicha actividad a través de la componente de distribución de la tarifa de los usuarios. Así las cosas, la tarifa tope calculada por la CRC, además de no estar reconociendo la totalidad de los costos a los OR, el 50% de los ingresos anuales obtenidos por esta actividad debemos devolverlos a los usuarios del servicio de energía eléctrica a través de la tarifa.
- Los OR debemos asumir un riesgo que no es gestionable cuando un PRST incumple los pagos o simplemente entra en liquidación. Ante este tema, es necesario que las resoluciones y los procesos expedidos por la CRC sean totalmente vinculantes o robustos y de obligatorio cumplimiento para evitar este riesgo. Al respecto, es importante tener en cuenta, algunos casos como por ejemplo con la empresa SUPERCABLE, donde CODENSA quedó con la deuda y con la responsabilidad de gestionar todos los activos, redes que está empresa dejó instaladas en nuestra infraestructura.
- La regulación actual define aspectos que generan controversia en la liquidación de la compartición de infraestructura, como la contabilización de puntos de apoyo, el diámetro de los conductores, los soportes que son considerados un apoyo sobre todo en las canalizaciones y la cantidad de ductos en compartición.
- No se definen responsabilidades y sanciones a los PRST por incumplimiento de las normas de compartición ni por el uso inadecuado de la infraestructura ejemplo redes en desuso no retiradas. Es de anotar que algunos PRST usan la infraestructura de manera ilegal; es decir, sin tener firmado un acuerdo firmado con el OR y surtir el debido proceso de solicitud de acceso, a los cuales desde la parte contractual no se les puede aplicar ninguna penalidad por no existir un acuerdo firmado.

Adicionalmente, existen otras causas que siguen generando problemáticas en la compartición de infraestructura con los PRST, entre ellas están:

I. Conexiones Ilegales

Existe una carencia del reporte oficial del uso de la infraestructura como la falta de cumplimiento del debido proceso para la solicitud de acceso acorde con la CREG 063 de 2013 y sus modificaciones, lo que se traduce en instalaciones sin autorización de redes de telecomunicaciones omitiendo en ellas el cumplimiento de la regulación, las normas técnicas y el reconocimiento de la remuneración asociada, como el deterioro de la infraestructura de distribución eléctrica por la saturación descontrolada.

II. Incumplimiento de las normas técnicas y de seguridad establecidas para el uso de la infraestructura y las reguladas en la ley.

En las redes autorizadas y reportadas, existe incumplimiento de las normas técnicas del Operador de Red instalando de manera desordenada las redes, impidiendo el control y el uso de la infraestructura en aplicaciones del Core del negocio. Al respecto podemos encontrar instalación por ductos no autorizados, redes sin uso, exceso de reservas, redes sin marcar, equipos activos instalados en infraestructura subterránea e incluso hurto de energía para dichos equipos.

III. Pagos parciales de la facturación o deudas por el servicio prestado de acceso y uso de la infraestructura eléctrica.

Aumento considerable de la cartera del servicio de alquiler de infraestructura por la falta de pago o pagos parciales de los PRST por interpretación de la regulación vigente a su conveniencia y desconociendo incluso lo establecido por la CREG en las resoluciones 063 y 140 de 2013 y 2014; respectivamente.

IV. Falta de marcación de las redes de telecomunicaciones y sistematización de la información de localización y cantidades de la infraestructura apoyada y sus características.

Imposibilidad de identificar la empresa que hace uso irregular de la infraestructura, así como dificultad en la identificación o localización de las redes que tiene apoyadas en las infraestructuras de compartición lo que se traduce en pérdida del control de las redes y su desarrollo.

V. Instalación de cable por ducto no autorizado genera controversia por cantidad de ductos en compartición a la hora de cobrar la tarifa tope.

Como lo mencionamos, es un tema de los más delicados, dado que la regulación vigente al permitir una menor tarifa para dos (2) o más ductos en compartición, está generando incentivos perversos para que los PRST con el fin de disminuir la tarifa, acaparen ductos o instalen cables en más de un ducto sin autorización del OR. Esta ocupación de ductos en la canalización diferentes al autorizado por el OR, además de omitir el cumplimiento de las normas y afectar el desarrollo de redes eléctricas, se está convirtiendo en un comportamiento estratégico por parte de los PRST para reclamar una menor tarifa, el acaparamiento de la infraestructura eléctrica que se traduce en una disminución de la disponibilidad para la red de distribución eléctrica e ineficiencias en el uso óptimo de la infraestructura escasa.

VI. Sanciones

No existen herramientas que permitan aplicar sanciones y multas a aquellos PRST que realizan instalación de redes sin suscribir antes un contrato con el OR y que desincentive la recurrencia del uso ilegal.

VII. Normatividad expedida por los municipios

Los municipios expiden regulaciones que limitan o exigen licencias por el uso del espacio público o cobros que crean barreras que desincentivan el uso compartido de la infraestructura eléctrica. Específicamente en el caso de Codensa el Decreto 397 de 2017, de la secretaria de Planeación de Bogotá. Adicionalmente, el OR únicamente puede negar el acceso ante una condición técnica pero no tiene herramientas regulatorias para restringir el acceso de equipos que requieren permiso por otra entidad, específicamente hablando de estaciones radioeléctricas que requieren un permiso previo de planeación distrital.

VIII. Accidentes

Es necesario que se fortalezca por parte de la CRC las exigencias a los PRST en la capacitación del personal, las herramientas de seguridad industrial apropiadas para los grandes riesgos a los que se exponen en su operación, como lo son el riesgo eléctrico y el riesgo de alturas.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, consideramos que el problema sería:

Falencias regulatorias que afectan la viabilidad técnica y económica de la actividad de compartición de infraestructura soporte para el correcto despliegue de las redes de telecomunicaciones.

Esta problemática además de las consecuencias que ha identificado la CRC, de no solucionarse, creemos que puede llegar a extrapolarse, haciendo inviable que otros sectores compartan su infraestructura para el despliegue de las redes de telecomunicaciones. En ese sentido, otra consecuencia sería: Desincentivo para que otros sectores compartan su infraestructura.

- 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.**

En cuanto a otros sectores sí; no obstante, sugerimos a la CRC considerar las causas que hemos complementado como respuesta a la pregunta 1 relacionadas con la compartición de la infraestructura del sector eléctrico.

Adicionalmente, sugerimos a la CRC explorar si con los ahorros que están obteniendo los PRST por compartirles la infraestructura bajo la Resolución CREG 5890 de 2020, los usuarios de esta actividad se están viendo beneficiados. En el caso del sector eléctrico como se lo hemos comentado a la CRC, el 50% de los ingresos por la actividad de compartición se los tenemos que trasladar a los usuarios de energía eléctrica vía tarifa.

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

Considerar las causas planteadas en la respuesta a la pregunta 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?

Consideramos que, si es de utilidad para los PRST, no obstante, se debe tener en cuenta la seguridad de la información que puede incluso afectar la seguridad ciudadana en general y la prestación del servicio de energía eléctrica. Adicionalmente, para el levantamiento de la información la responsabilidad no debe solo recaer en los operadores de la red eléctrica; creemos que un trabajo articulado con los PRST facilitaría la construcción de esta herramienta digital.

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?

Para dar respuesta a este punto específico, se debe adelantar una revisión desde el punto de vista Regulatorio, legal y de seguridad a la propuesta que llegase a presentar la CRC al respecto, teniendo en cuenta que se podría afectar la seguridad ciudadana y la prestación del servicio de energía sino se llega a dar un manejo adecuado de la información y su consulta de manera pública.

Adicionalmente, creemos que la ubicación de la infraestructura susceptible de compartición puede ser compartida a través de una herramienta con aquellos PRST que cumplan determinadas condiciones, como, por ejemplo, tener suscrito acuerdo de compartición con el OR, tener firmados acuerdos de confidencialidad sobre dicha información y estar al día con la facturación emitida.

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.

Sí creemos que tienen relación directa con la materialización del problema; no obstante, agregaríamos que existen aspectos que no se han tenido en cuenta, como, por ejemplo, el impulso a la creación de operadores de red oscura que puedan alquilar hilos de fibra a pequeños PRST y de esta forma mejorar cobertura y costos a los usuarios finales. Además, de no solucionarse las causas que llevan a los problemas actuales de la compartición de la infraestructura eléctrica, es posible que genere como consecuencia el desincentivo para que otros sectores compartan su infraestructura con los PRST.

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

Otra consecuencia como lo hemos mencionado es que se desincentive que otros sectores compartan su infraestructura con los PRST, porque de conocer las problemáticas actuales que existen alrededor de la compartición de infraestructura del sector eléctrica, sin que haya una solución al respecto, los otros sectores no tendrán los incentivos suficientes que les permitan no verse expuestos a las dificultades que hoy en día están afectado la viabilidad económica y técnica de la compartición de esta infraestructura eléctrica.

Esta respuesta se complementa con la respuesta a la pregunta 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.

Consideramos que se debe incluir al gremio ASOCODIS como la asociación que agrupa el 93% de las distribuidoras (operadores de la red eléctrica) que administran la energía eléctrica que se distribuye en Colombia.

Por otra parte, esta es la oportunidad para mencionarle a la CRC la necesidad de actualizar 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 y dada la aprobación del plan de inversiones de Enel Condesa en las resoluciones CREG 122 de 2020 y CREG 068 de 2021.

Finalmente, sugerimos a la Comisión trabajar mancomunadamente con la CREG y los agentes del sector eléctrico en aras de propender por el correcto funcionamiento de esta actividad.

Agradecemos a la Comisión la atención prestada.

Cordialmente,

DIANA MARCELA JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Gerente de Regulación, Relacionamiento Institucional y Medio Ambiente