



Bogotá, 21 de enero de 2022

Doctor
SERGIO MARTINEZ MEDINA
Director
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
comp_infraestructura@crcom.gov.co
Bogotá

Asunto: Comentarios al Documento de Formulación del Problema compartición de infraestructuras para el despliegue de redes y la masificación de servicios de telecomunicaciones – fase II

Respetado doctor Martinez:

En atención a la publicación del documento del asunto, nos permitimos presentar para su consideración los siguientes comentarios:

COMENTARIOS GENERALES

Respecto de las servidumbres

Las servidumbres de conducción de energía eléctrica, tienen origen legal, y por lo tanto las mismas se imponen a los predios sirvientes en virtud de la naturaleza del servicio de suministro, conducción y transporte eléctrico, con el fin de realizar la instalación de la infraestructura necesaria para tal fin. En este sentido dichas servidumbres no admiten negativa de los propietarios de los predios sirvientes, pues al ser de interés común, prima el interés general del servicio público, sobre el interés particular.

Es entonces que los prestadores de los servicios de transporte, conducción y suministro de energía eléctrica de forma exclusiva son quienes de acuerdo a sus planes de expansión o estratégicos y la eficiencia en la inversión, definen las rutas más eficientes para alcanzar los lugares donde se requiere la entrega de los fluidos eléctricos.

Los operadores de telecomunicaciones no tienen la competencia legal para solicitar la imposición de servidumbres legales a inmuebles y la regulación dispuesta en la citada Ley 1341, solo establece la posibilidad de imposición de servidumbres para los accesos entre las redes de telecomunicaciones.

Como se observa, el derecho de servidumbre, siendo un derecho real, que somete a una posición de sirviente un inmueble, derecho que no es a su vez susceptible de subdivisiones pues de hacerlo pierde su naturaleza, eventualmente mutando en otra figura diferente, afectándose con ello no solo el carácter de esencialidad, sino el interés común de los servicios que lo conforman o que de él se nutren.

Sin embargo, a pesar de las regulaciones existentes, en especial de lo dispuesto en la Resolución CRC 5890 de 2020, donde en sus consideraciones se abarca en extenso el régimen legal de la compartición, y desde la cual se desprende que el acceso a la infraestructura eléctrica no es gratuito, y que conforme a ello su existencia no es parasitaria, ha venido prosperando la idea que los apoyos en los cuales se fijan las redes de telecomunicaciones sobre la infraestructura eléctrica, deben contar con sus propios acuerdos de servidumbre con los propietarios de los predios sirvientes.



En la práctica resulta preocupante la existencia de dicha interpretación, pues en nuestro sentir, si se presenta el hecho de que los operadores de telecomunicaciones deben negociar su acceso a los predios sirvientes de las servidumbres de conducción eléctrica, entonces la compartición sería incompleta, degenerando su naturaleza, y condicionando el acceso a un requisito adicional a los consignados en la Ley, y constituyendo un alea indeterminada que afecta el desarrollo de los principios objeto de la Constitución y la Ley.

Es claro que de no existir claridad sobre la inmutabilidad de las servidumbres y que las mismas se compartan en su integridad a los servicios de telecomunicaciones, se genera una barrera de acceso, como lo mencionan las consideraciones a la Resolución 5890:

“Adicionalmente, al existir un rango de tarifas eficientes para la compartición, resulta recomendable que la determinación de la tarifa precisa sea resultado de un proceso de negociación entre los participantes, proceso al que la misma regulación propuesta le otorga prioridad. No obstante, considerando que el propietario de infraestructura susceptible de compartición puede ostentar un mayor poder en la negociación, esta puede resultar desbalanceada, por lo que resulta conveniente establecer unos topes máximos para las tarifas de compartición; esto con el fin de evitar que el poder de mercado de los propietarios de la infraestructura derive en la fijación de tarifas que resulten en una barrera para el suministro de servicios de telecomunicaciones.”

Resulta claro que si adicionalmente se tiene como elemento el hecho de que los operadores de telecomunicaciones deban negociar independientemente las servidumbres existentes, el tema adquiere las características de una condición adicional que sería irresistible e imprevisible para los operadores por lo siguiente:

- 1) De acuerdo con las normas ante citadas, en especial lo dispuesto en la Resolución 90708 DE 2013, las servidumbres según el voltaje eléctrico transmitido tendrán unas áreas especiales a cada lado de la infraestructura propiamente dicha de conducción eléctrica, ya que la naturaleza de la servidumbre afecta es al inmueble donde se adhiere la infraestructura, y no de los elementos que se apoyan en la infraestructura, puesto que es palmario que las áreas superficiales afectas a la servidumbre no se modifican por un nuevo cable, o por la renovación de uno existente.
- 2) Uno de los principios básicos de la capacidad e igualdad de negociación están basados en que las partes puedan tener opciones para poder desarrollar a partir de otras alternativas el objeto del contrato; sin embargo en el presente caso, las rutas por las cuales se desarrolla la conducción de energía eléctrica ya están definidas, y los predios sirvientes están claramente determinados por dicha ruta, entonces los operadores no tendrían opción ni alternativa para la negociación ya que si o si, deben lograr un permiso dentro de los predios ya afectos, sin posibilidad de existencia de un mercado que permita la oferta de alternativas. En otros términos, en las rutas y zonas, tanto el proveedor de infraestructura eléctrica es único, como lo son también los propietarios de los inmuebles.
- 3) Se presenta un requerimiento adicional diferente a la capacidad técnica de la infraestructura lo que modifica la intención legal de la compartición, hasta el punto de hacerla inviable. Es decir que bajo este supuesto, la norma que establece la compartición queda subrogada conforme a la voluntad del propietario del predio sirviente. Así sea en lo referente a un pago, pues su negativa afecta la posibilidad real de instalación, mantenimiento, o administración de la infraestructura de telecomunicaciones



La remuneración de la infraestructura debe realizarse a costos eficientes

La dificultad y los obstáculos para la compartición de infraestructura de otros sectores que el documento de formulación del problema describe constituyen un claro desincentivo a la inversión y al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

Al respecto, reiteramos lo manifestado por COMCEL en repetidas oportunidades, en cuanto a que la infraestructura debe remunerarse a costos eficientes, de tal forma que al propietario de la misma se le permita recuperar los costos en que incurrió, sin perder de vista la importancia de que el solicitante pague unos costos justos para poder desplegar infraestructura de telecomunicaciones y prestar de forma adecuada sus servicios a los usuarios. Esto para ser coherente con el principio de uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos consagrado en el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 (modificada por la Ley 1978 de 2019).

Además, establecer valores de remuneración orientados a costos eficientes le permitirá a la CRC adecuar su regulación a otros de los principios consagrados en el artículo 2 de la Ley 1341 de 2009. Específicamente, se alineará con el principio de prioridad al acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (numeral 1); con el principio de libre competencia (numeral 2), al incentivarse la inversión en el sector y permitir que concurren más agentes al mercado; y con el principio de acceso a las TIC y despliegue de infraestructura (numeral 10). Esto, a su vez, le permitirá al Estado acercarse a la universalidad del servicio (numeral 11).

Además de un correcto análisis regulatorio para definir con precisión los costos eficientes asociados al uso de la infraestructura y se determinen procedimientos ágiles para el otorgamiento de los permisos de uso, la CRC (en conjunto con entidades encargadas de otros sectores de la economía) debe realizar una fuerte pedagogía para que las partes entiendan que la compartición de infraestructura se puede realizar en condiciones que representen un gana-gana para todas las partes. Por un lado, representa una reducción de costos para el PRST que necesita desplegar su infraestructura y, por el otro, una fuente adicional de ingresos para el propietario de la infraestructura, de tal forma que existan los incentivos adecuados para que las partes agilicen las negociaciones, todo lo cual generará menores costos de despliegue de infraestructura, mayor cobertura y menores precios a los usuarios, lo que redundará en un mayor bienestar de los consumidores y en la reactivación económica del país.

Si no se avanza hacia una compartición de infraestructura ágil, con reglas claras y con precios ajustados a la realidad, los más afectados serán los consumidores de las zonas más apartadas (y en algunos casos los más pobres) en donde es más difícil y costoso desplegar infraestructura, alejando al Estado de cumplir su objetivo de cierre efectivo de la brecha digital. Como bien lo muestra el documento de formulación del problema de la CRC, es en esas zonas alejadas en donde diversos estudios han mostrado que se logran los mayores ahorros en despliegue de infraestructura al compartir la infraestructura ya existente, por lo que debe ser una prioridad de Estado.



Esto le permitirá a Colombia continuar siendo uno de los países de América con los menores precios de los servicios de comunicaciones, tanto fijos como móviles, como bien lo reconoció un estudio de la UIT titulado “Measuring digital development ICT price trends 2020”¹, en el cual se basó el Tablero Comparador de Canastas de Precios TIC publicado por la CRC en junio de 2021².

Respuestas a la consulta pública

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.

Revisado el documento, estamos de acuerdo con el problema identificado, toda vez que la existencia de obstáculos ha dificultado el despliegue de infraestructura a costos eficientes para la prestación de servicios de telecomunicaciones. Facilitar el despliegue cobra la mayor relevancia teniendo en cuenta la reciente declaratoria de Internet como derecho fundamental (Ley 2108 de 2021).

Adicionalmente, teniendo en cuenta que el documento hace alusión a que la compartición de infraestructura es un medio para acelerar el despliegue de redes 5G, es pertinente señalar que ésta nueva tecnología implicará la instalación de más infraestructura, especialmente de microceldas y picoceldas para la prestación de servicios en exteriores (outdoor) como al interior de los inmuebles (indoor).

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.

Las causas presentadas para cada uno de los sectores son las que generan el problema definido, principalmente los obstáculos y demoras a nivel de trámites y obtención de permisos, en especial cuando las vías son concesionadas.

En línea con lo anterior consideramos clave el rol de las entidades territoriales especialmente en lo relacionado con la articulación de los POT y el Código de buenas prácticas al despliegue de infraestructura expedido por la CRC.

Esto teniendo en cuenta que son los entes territoriales los que permiten la compartición de infraestructura que se encuentran bajo su control entendiéndose esta como: elementos de mobiliario urbano, luminarias, semáforos, paraderos, edificios públicos, entre otros.

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

Consideramos relevante contemplar como causa que la normatividad actual para la obtención de licencias de construcción o adecuación de predios o de infraestructura contempla tiempos extensos lo que dificulta el despliegue de redes de telecomunicaciones.

Así mismo que se tenga en cuenta como causa los altos tiempos de respuesta para estudios de viabilidad y las solicitudes de información adicional por parte del proveedor de infraestructura a compartir y que

¹ Disponible en https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/prices2020/ITU_ICTPriceTrends_2020.pdf

² Disponible en <https://www.postdata.gov.co/dashboard/comparador-de-canastas-de-precios-tic>



estos no cuentan con bases de datos actualizadas y reales del total de su infraestructura y apoyos en arrendamiento, lo que dificulta llegar acuerdos con los PRST.

De otro lado hay que tener en cuenta que algunos proveedores de infraestructura no se hacen responsables de los inconvenientes que se generan frente a terceros. Esta situación se presenta debido a la ausencia de regulación y conlleva que se incurran en costos adicionales.

Finalmente consideramos como causa adicional la oposición de la comunidad al despliegue de antenas y otros tipos de infraestructura bajo el argumento que tienen efectos perjudiciales sobre la salud. Esta situación también genera atrasos en el despliegue, especialmente cuando se trata de comunidades indígenas.

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 en el estado actual existen otras prioridades que deben ser resueltas para facilitar y agilizar el despliegue de infraestructura que permita disponibilizar el servicio en zonas alejadas del territorio. La herramienta mencionada no parece prioritaria y podría desviar el esfuerzo necesario para avanzar en este tema

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?

Reiteramos lo manifestado en el punto anterior

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.

Las consecuencias planteadas en el texto, guardan relación directa con el problema identificado.

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

Se considera que otras consecuencias de la problemática planteada serían:

Tiempos prolongados para poder utilizar la infraestructura compartida: La problemática identificada genera demoras importantes para poder utilizar la infraestructura compartida, lo cual a su vez impacta en los costos de instalación y de prestación de los servicios de telecomunicaciones.



La subsistencia de la brecha digital: Si bien uno de los propósitos actuales en la agenda del sector de telecomunicaciones es acabar con la brecha digital existente, este propósito se verá obstaculizado si el principio de compartición de la infraestructura no puede ejecutarse de la manera más eficiente y procurando el aprovechamiento de la infraestructura de cualquier sector que permita la mejora en la prestación del servicio.

En ese sentido, las barreras que se han venido presentado y que hasta ahora, continúan, generan que la brecha en materia de telecomunicaciones no se esté disminuyendo con la velocidad esperada.

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.

Se considera pertinente incluir a los siguientes actores como grupos de valor:

No	Grupo de valor identificado	Descripción	Interés en el proyecto	Impacto en el proyecto
1	EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS	Empresas encargadas de prestar servicios públicos (agua, luz, transporte, etc), en todo el país.	Alto. En razón a que son propietarios de infraestructura susceptible de ser compartida con el sector de telecomunicaciones.	Alto. Son las empresas que van a permitir el uso de la infraestructura para instalación de equipos de telecomunicaciones.
2	EMPRESAS DEL SECTOR MINERO ENERGÉTICO	Empresas encargadas de la producción de energía y la explotación de minerales en todo el país.	Alto. En razón a que son propietarios de infraestructura susceptible de ser compartida con el sector de telecomunicaciones.	Alto. Son las empresas que van a permitir el uso de la infraestructura para instalación de equipos de Telecomunicaciones.
3	SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS	Entidad gubernamental encargada de la inspección, vigilancia y control de la empresas prestadoras de servicios públicos	Alto. En razón a que es la encargada de regular a las empresas prestadoras de servicios públicos.	Alto. Puede crear políticas que incentiven, faciliten y mejoren los trámites para la compartición de la infraestructura de las empresas prestadoras de los servicios públicos.



4	ASOCIACIONES DONDE PARTICIPEN EMPRESAS DE OTROS SECTORES INVOLUCRADOS Y DE CIUDADES	Acolgen, Andeg, Asocodis, ACP, CAMPETROL, ACIEM, Cámara Colombiana de Infraestructura, Asocapitales.	Alto. Al converger en ellos los intereses de sus agremiados, tienen interés en propiciar condiciones más eficientes para la compartición de infraestructura.	Medio. En la medida en que son interlocutores con la CRC y no son destinatarios directos de las decisiones tomadas en el marco del presente proyecto regulatorio
5	ECOPETROL, ISA Y EMPRESA ENERGÍA DE BOGOTÁ		Alto. Al tener infraestructura susceptible de ser usada por otros sectores.	Alto. Son las empresas que van a permitir el uso de la infraestructura para instalación de equipos de Telecomunicaciones.
6	Sociedad civil		Alto. Por ser beneficiarios de la infraestructura que se instale.	Alto. En la medida en que se pueden oponer a la instalación de infraestructura.

Esperamos que los comentarios enviados aporten y sean de recibo para la estructuración del nuevo esquema de publicación.

Cordialmente,



SANTIAGO PARDO FAJARDO
Director Corporativo de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales.