

Medellín, 15 de noviembre de 2022

Doctora
PAOLA BONILLA CASTAÑO
Directora ejecutiva comisionada
Comisión de Comunicaciones
paola.bonilla@crcom.gov.co
agendaregulatoria2023@crcom.gov.co
Bogotá D.C.

20220130252684

Referencia: Comentarios borrador de agenda regulatoria 2023 - 2024

Cordial saludo,

El Grupo Empresas Públicas de Medellín (en adelante Grupo EPM),¹ comprometido con el desarrollo social y económico del país, presenta a continuación algunos comentarios frente al proyecto de agenda regulatoria sometida a discusión.

El punto de partida será exaltar la referencia que se hace en el documento al diagnóstico formulado por el Fondo Monetario Internacional en cuanto a la necesidad de avanzar en el proceso de transición energética,² toda vez que está alineado con la visión de futuro de Empresas Públicas de Medellín, criterio orientador de los comentarios que acá se plantean.

1. AGENDA REGULATORIA CON ENFOQUE REGIONAL - USO EFICIENTE DE LA INFRAESTRUCTURA

Reconocemos como un gran avance que la agenda regulatoria propuesta por la Comisión tenga un enfoque regionalizado,³ en la medida que, acorde con las últimas tendencias

¹ A nivel nacional el Grupo Empresas Públicas de Medellín está compuesto por: EPM, Empresa de Aguas del Oriente Antioqueño S.A. E.S.P., Aguas Nacionales EPM S.A. E.S.P., Aguas de Malambo S.A. E.S.P., Afinia, Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. E.S.P. - CHEC, Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A. - CENS, Empresa de Energía del Quindío, EDEQ S. A. E.S.P. - EDEQ, Electrificadora de Santander S.A. E.S.P. - ESSA, Aguas Regionales EPM, Emvarias S.A. E.S.P.

² Colombia Comisión de Regulación de Comunicaciones, “Borrador de agenda regulatoria CRC 2023 - 2024” (Bogotá, Colombia, el 28 de octubre de 2022), <https://www.crcom.gov.co/es/noticias/proyectos-regulatorios/crc-presenta-para-comentarios-borrador-agenda-regulatoria-crc-2023>. *Este último elemento, la crisis energética, ha puesto de manifiesto la necesidad de acelerar la transición hacia fuentes de energía más limpias. El organismo recomienda comenzar a implementar de manera gradual las políticas para descarbonizar la economía y mitigar el cambio climático. Considera además que los costos asociados a la mitigación son menores cuando las políticas de transición energética son graduales y creíbles.*

³ Comisión de Regulación de Comunicaciones. *A partir de lo antes expuesto, se determinó que el enfoque para la Agenda Regulatoria CRC 2023-2024 es continuar fortaleciendo las condiciones de competencia en los mercados y el pluralismo informativo, con énfasis en las regiones para contribuir al cierre de la brecha digital,*

Por ti, estamos ahí

económicas, la gestión local de recursos conlleva ventajas al actuar sobre ámbitos de intervención (mercados) más pequeños, facilitar el análisis de contextos con variables más precisa e interactuar con menos stakeholders, entre otras ventajas. Esto se traduce en la posibilidad de trazar reglas específicas para las necesidades locales basadas en riesgos de menor escala, asumidos por agentes también locales, lo que facilita el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia. Estas ideas han sido ampliamente desarrolladas por académicos de la trascendencia de Elinor Ostrom, ganadora del premio Nóbel en el año 2009.⁴

Esta visión debe traducirse en abordar algunos temas con un enfoque diferencial (cuando esta necesidad se demuestre), siendo este el caso, por ejemplo, de la regulación de compartición de infraestructura, dado que la problemática de las grandes ciudades (saturación de la infraestructura) es diferente a la de las regiones apartadas (inexistencia o deficiencia de la infraestructura). Satisfacer estas diferentes necesidades parte de la base de trazar diferentes objetivos, como, por ejemplo, el de premiar la eficiencia donde la compartición ya se da y al contrario, incentivar que la compartición se dé donde no se ha materializado.

Entender estas particularidades territoriales permitirá a la institucionalidad pública adoptar las medidas necesarias para el logro de diferentes objetivos de política pública, tales como el uso eficiente de la infraestructura del país, el despliegue de la infraestructura de medición avanzada de consumo de servicios públicos domiciliarios, el desarrollo de ciudades y territorios inteligentes y la promoción del acceso a Internet, todos los cuales se pueden agrupar bajo el concepto de cierre de la brecha de acceso a la tecnología.

Se propone a la Comisión incluir en su agenda regulatoria las siguientes temáticas, profundizando un análisis regional / local en aquellas que se considere necesario:

1.1 Compartición recíproca y equitativa de infraestructura

El régimen actual de compartición de infraestructura es inequitativo en la medida que permite a un sector, el de las telecomunicaciones, acceder a la infraestructura de todos los otros sectores, pero no en sentido opuesto. Insistimos en la importancia de incorporar en la agenda regulatoria un eje enfocado en lograr la compartición recíproca y equitativa de infraestructura entre todos los sectores económicos y sociales. Consideramos que esto se traduce en su uso eficiente y desencadena la reducción de costos de transacción para la sociedad, potenciando el desarrollo social y económico.

1.2 Estimación de la pérdida de capacidad de la infraestructura compartida

Invitamos a la Comisión para que dentro de su agenda regulatoria se aborde, con carácter regional, el análisis de la pérdida de capacidad que la compartición implica para el propietario de la de infraestructura que se comparte, toda vez que la imposición de esta obligación limita progresivamente la capacidad de usarla, implica gastos de administración y mantenimiento, conlleva un acortamiento de la vida útil para la cual fue programada y desconoce la capacidad de la infraestructura como recurso escaso, tanto que puede incidir profundamente en el uso futuro del servicio para el cual la infraestructura fue desplegada.

fomentando la innovación y la transformación digital.

⁴ Elinor Ostrom. Analysis of economic governance, especially the commons.

Por ti, estamos ahí

1.3 Necesidad de creación de un marco de compartición de infraestructura activa (fibra óptica) de los operadores / mecanismos de agregación de tráfico

El incremento exponencial del tráfico de Internet sobre las redes de telecomunicaciones es un fenómeno mundial, exacerbado aún más por la pandemia y que se espera siga creciendo. Esta tendencia exige analizar la forma de promover el despliegue de nuevas redes, pero además, avanzar en la discusión sobre cómo lograr un uso más eficiente de las redes ya existentes, dado que, como lo reconoce la misma Comisión, en algunos espacios geográficos (principalmente zonas de alta densidad poblacional) ya existe agotamiento de la infraestructura,⁵ problemática que no se resuelve con la entrada de nuevos agentes al mercado ni la reducción de precios, dado que se trata de una barrera impuesta por la tecnología con que contamos hoy en día.

Es necesario llevar esa discusión al mundo de las redes cableadas para analizar, como opción regulatoria, la creación de un nuevo marco normativo que establezca el deber de compartición intrasectorial de la fibra oscura de los operadores de redes de telecomunicaciones, es decir, que diversos operadores de redes de telecomunicaciones puedan acceder a un mismo medio guiado de transmisión y sólo sea necesaria y posible la instalación de otro paralelo cuando ya no haya capacidad ociosa, anticipando obviamente las ampliaciones de capacidad correspondientes para garantizar la continuidad y calidad del servicio.

Esta podría ser la etapa inicial de un mecanismo que, profundizado a futuro, permita la agregación de proveedores de acceso a Internet sobre una misma infraestructura, permitiendo dividir entre todos el costo de su despliegue y logrando, además, potenciar el mercado mayorista, así como probablemente la creación de nuevos agentes de mercado, agregadores de proveedores de acceso a Internet, entre otras posibilidades.

En consecuencia, solicitamos a la Comisión que incluya en su agenda regulatoria un eje enfocado en el análisis de mecanismos de agregación de tráfico mediante la compartición de infraestructura activa entre agentes del sector de las telecomunicaciones. Esta propuesta, sin duda, agregaría dinamismo adicional al mercado de las telecomunicaciones fijas cableadas y lograría, además, un uso más eficiente de la infraestructura existente, lo que deriva en la extensión de su vida útil y posterga la necesidad de complementarla.

1.4 Trabajo conjunto con la autoridad de monitoreo, vigilancia y control

⁵ Colombia Comisión de Regulación de Comunicaciones, “Documento de formulación del problema / Compartición de infraestructuras para el despliegue de redes y la masificación de servicios de telecomunicaciones – fase II / Diseño regulatorio” (Bogotá, Colombia, el 14 de diciembre de 2021), https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos_Comentarios/2000-71-19B/Propuestas/comparticion_fase_ii_f_problema.pdf. *Lo anterior se complementa con cierto grado de indisponibilidad de la infraestructura soporte de titularidad tanto del sector de telecomunicaciones como del sector eléctrico, principalmente en zonas de alta concentración poblacional o con restricciones derivadas de la normativa urbanística, donde el agotamiento de infraestructuras con capacidad técnica para soportar redes de telecomunicaciones y la aplicación de normativas locales de ordenamiento territorial sustentan la negación de solicitudes de compartición. 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.*

Como lo establece la metodología de análisis de impacto normativo propuesta por el Departamento Nacional de Planeación,⁶ la etapa de verificación y seguimiento es esencial para el éxito del proceso regulatorio, toda vez que permite tomar las decisiones pertinentes frente a las medidas adoptadas, tales como la actualización del marco normativo, la inacción (cuando las normas funcionan según lo esperado) o la activación de otros mecanismos.

Tan importante es establecer normas coherentes, equitativas y técnicamente viables como trabajar en los mecanismos que permitan monitorear su apropiada aplicación e imponer sanciones cuando se demuestre el incumplimiento de la regulación. Frente al caso concreto de la vigilancia e inspección que se realiza para constatar que los agentes del sector de las telecomunicaciones cumplan con las obligaciones relacionadas con el uso de la infraestructura de terceros, invitamos a la Comisión a incluir en la agenda regulatoria un eje de trabajo conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para que el ejercicio de los poderes de monitoreo, vigilancia y control evolucione de la simple comprobación documental a una inspección in situ que permita identificar las infracciones cometidas y sus responsables.

1.5 Regulación de quinta generación - visión multisectorial

Tal y como lo expuso la Comisión en el 17º taller internacional de regulación “Mejora regulatoria para potenciar la innovación y la productividad”, el ejercicio de esta actividad debe partir de obtener una visión integral de los agentes y situaciones que rodean la actividad a regular.

En diferentes oportunidades y espacios las empresas del sector eléctrico han manifestado, ante la Comisión de Regulación de Comunicaciones, la enorme carga operativa y los riesgos (de seguridad laboral, operacionales, etc.) que conlleva la compartición de su infraestructura con los agentes del sector telecomunicaciones. En consecuencia, invitamos a la Comisión a incluir dentro de su agenda regulatoria, un eje enfocado en abordar la seguridad laboral y operativa de la actividad de compartición de infraestructura con los agentes del sector telecomunicaciones.

2. EVALUACIÓN EX POST DE LA RESOLUCIÓN 5890 DE 2020

Al revisar el proyecto de agenda regulatoria se aprecia que la Comisión propone la revisión ex post de los efectos de, al menos, las siguientes normas:

- Resolución CRC 5111 de 2017
- Resolución CRC 5899 de 2020
- Resolución CRC 6128 de 2020
- Resolución CRC 6129 de 2020

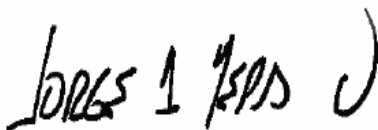
⁶ Colombia Departamento Nacional de Planeación, “Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)” (2021).

Al respecto vale la pena recordar que la Comisión manifestó, el 28 de septiembre de 2021, lo siguiente frente al proceso de evaluación ex post de los efectos de la Resolución CRC 5890 de 2020:

*En el proceso de evaluación ex post de las resoluciones expedidas por la CRC se estipulan unos tiempos específicos, diseñados a la medida de cada resolución, para iniciar con los levantamientos de información y la consecuente ejecución de evaluación de la medida. Para el caso particular de la Resolución 5890 de 2020, **su fecha de evaluación está prevista para el año 2023** y esta se ciñe a los objetivos de evaluación planteados en línea con los objetivos establecidos a ser alcanzados por dicha resolución.⁷*

Dado que la Comisión estableció, desde el año 2021, que el proceso de evaluación ex post de la Resolución CRC 5890 de 2020 se llevaría a cabo en 2023, pues así se había establecido desde el inicio del proceso regulatorio, además de ceñirse a los objetivos de evaluación en él establecidos, solicitamos a la Comisión incluir dentro de las actividades del año 2023 expresamente el proceso de evaluación ex post de la Resolución CRC 5890 de 2020.

Cordialmente,



JORGE ANTONIO YEPES VELEZ
Gerente Regulación
Empresas Públicas de Medellín E.S.P.

⁷ Colombia Comisión de Regulación de Comunicaciones. Radicado 2021707178