

RV: CONSULTA PUBLICA LICITACION 3500 MHz

Licitación 3500 MHz 5G CONATEL

vie 27/12/2024 07:56

Para: Ing. Víctor Martínez <victormartinez@conatel.gov.py>; Ing. Jorge Dominguez <jdominguez@conatel.gov.py>;

 1 archivos adjuntos (399 KB)

consulta pública licitación 3500 - NUCLEO S.A..pdf;

De: Mario Ardissonne

Enviados: viernes, 27 de diciembre de 2024 7:54:27 (UTC-04:00) Asunción

Para: Licitación 3500 MHz 5G CONATEL

Asunto: CONSULTA PUBLICA LICITACION 3500 MHz

Señores CONATEL:

Adjunto remito los comentarios y sugerencias de la firma NUCLEO S.A. al **“PLIEGO DE BASES Y CONDICIONES GENERALES PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIA PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TELEFONÍA MÓVIL CELULAR Y DE ACCESO A INTERNET Y TRANSMISIÓN DE DATOS EN LA BANDA DE 3500 MHz Y LAS OBLIGACIONES PARA SU OPERACIÓN Y EXPLOTACIÓN”**.
Atentamente,

Mario Ardissonne

Apoderado

NUCLEO S.A.

AVISO LEGAL: Esta información es reservada y privada y está dirigida únicamente a su destinatario. Si usted no es el destinatario original de este mensaje y por este medio pudo acceder a dicha información por favor elimine el mensaje. La distribución o copia de este mensaje está estrictamente prohibida. Esta comunicación es sólo para propósitos de información y no debe ser considerada como propuesta, aceptación ni como una declaración de voluntad oficial de NUCLEO S.A. La transmisión de e-mails no garantiza que el correo electrónico sea seguro o libre de error. Por consiguiente, no manifestamos que esta información sea completa o precisa. Toda información está sujeta a alterarse sin previo aviso.

This information is private and confidential and intended for the recipient only. If you are not the intended recipient of this message you are hereby notified that any review, dissemination, distribution or copying of this message is strictly prohibited. This communication is for information purposes only and shall not be regarded neither as a proposal, acceptance nor as a statement of will or official statement from NUCLEO S.A. . Email transmission cannot be guaranteed to be secure or error-free. Therefore, we do not represent that this information is complete or accurate and it should not be relied upon as such. All information is subject to change without notice.

Asunción, 27 de diciembre de 2024

Señor

Presidente de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones

Ing. Juan Carlos Duarte

Presente

De mi consideración:

Por medio de la presente me dirijo a Ud. y por su intermedio al Directorio de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) en el marco de la consulta pública del pliego de bases y condiciones de la **“LICITACIÓN N° 01/2024 BANDA ANCHA MÓVIL PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIA PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TELEFONÍA MÓVIL CELULAR Y DE ACCESO A INTERNET Y DE TRANSMISIÓN DE DATOS EN LA BANDA DE FRECUENCIAS DE 3.500 MHz, Y LAS OBLIGACIONES PARA SU OPERACIÓN Y EXPLOTACIÓN”** a fin de remitir los comentarios y sugerencias de la firma NUCLEO S.A. respecto al pliego de referencia.

En primer lugar, debe destacarse la sana tradición de la CONATEL de poner a consideración de los actores del mercado y ciudadanía en general el borrador de los pliegos para la licitación y asignación de espectro radioeléctrico para los servicios de telecomunicaciones, demostrando así la apertura del ente regulador a recibir las colaboraciones y sugerencias que puedan efectuarse al proceso licitatorio.

Desde el punto de vista del mercado debemos manifestar que tanto la penetración de terminales compatibles con la tecnología 5G (7%) como los servicios asociados a dicha tecnología se encuentran en una etapa muy incipiente y en consecuencia no se visualiza una demanda relevante de servicios asociados a 5G en el corto plazo, de modo que las inversiones que demande el despliegue de la red 5G no resultan por el momento rentables, razón por la cual consideramos adecuado el formato de ésta licitación que, siguiendo el modelo brasilero, establece la presión económica no sobre el pago del derecho de licencia sino sobre las obligaciones de cobertura y obligaciones sociales, permitiendo a los operadores concentrar los recursos económicos en el despliegue de infraestructura para así sentar las bases de un desarrollo futuro y poniendo al Paraguay dentro del mapa de países que ya disponen de la tecnología 5G.

Dicho esto, debemos decir también que los precios pagados por el espectro radioeléctrico en países de la región, comparados con el precio base establecido en el pliego, la suma de las obligaciones asociadas a la licencia (obligaciones de cobertura + obligaciones sociales) y considerando los plazos de las licencias en Paraguay, que solo son de 5 años, los valores resultantes no son inferiores a los valores promedios de la región, costo que podría resultar más elevado en caso de que exista una demanda mayor que el espectro disponible.

En cuanto al derecho de licencia (USD 1.000.000 o el que resulte de la subasta en caso de demanda superior a la oferta) creemos oportuno que, a fin de evitar discusiones posteriores como las que se encuentran planteadas en la justicia por las ampliaciones de inversiones realizadas durante el primer periodo de licencias obtenidas en otros procesos licitatorios, el mismo habilite de manera expresa a realizar inversiones ilimitadas durante el primer periodo de licencia o en su defecto que habilite a realizar inversiones proporcionales a la tasa del 3% que CONATEL pretende cobrar por las ampliaciones de inversión, es decir, que la CONATEL habilite a los licenciarios a invertir en sus redes hasta USD 30.000.000 o el monto que proporcionalmente corresponda en caso de subasta, sin la obligación de realizar pagos adicionales al que debe realizarse en concepto de derecho de licencia luego de la

adjudicación, todo ello sin importar que el proyecto de inversión que acompaña la ingeniería en detalle sea por un monto inferior y luego sea ampliado hasta el monto tope que proporcionalmente corresponda.

Por otro lado, atendiendo a las condiciones de mercado, entendemos que el desarrollo de las redes de 5G debe ser un desarrollo gradual que acompañe la demanda y en este sentido los casos de mayor éxito han sido los que se han iniciado con redes non standalone que permiten, sobre los recursos de la red y tecnología preexistente, agregar una capa adicional de servicio que permite a los terminales 5G acceder a una red de datos de mayor velocidad y menor latencia mientras que el servicio de voz es prestado sobre las redes 3G o 4G, lo que permite por un lado mejorar la experiencia de uso de datos sobre 5G y por el otro no perder los beneficios de la cobertura continua y más expandida de los servicios de 4G y 3G.

Para que las redes 5G puedan desplegarse bajo la modalidad non standalone es preciso indicar que la agregación de capas resulta más eficiente y sobre todo factible, tanto desde lo económico como desde lo técnico, cuando la compatibilidad de las capas a integrar está debidamente comprobada y garantizada. En este sentido, no se han encontrado casos de éxito en la integración de dichas capas tecnológicas proveídas por diferentes fabricantes.

Esta precisión resulta importante atendiendo a las previsiones del art. 33 y concordantes del pliego de bases y condiciones que guardan relación con la reciprocidad comercial y las consecuencias asociadas a ésta reciprocidad. En efecto, el requisito de reciprocidad, si bien el pliego dice que no es excluyente, requiere contar con un informe a ser emitido por la Misión Diplomática de la República del Paraguay en el país de origen del fabricante de los equipos y tecnología incluidos en la propuesta técnica y de servicios, lo que genera una enorme incertidumbre respecto a los efectos de no contar con dicho informe.

Como es de conocimiento de la CONATEL, el Paraguay no tiene relaciones diplomáticas ni comerciales oficiales con la República Popular China que es el país de origen de la mayoría de los equipos y tecnologías de telecomunicaciones ya instalados en nuestras redes, de modo que, la evaluación de las propuestas técnicas, que considerará el origen de los equipos a ser instalados y las consultas no vinculantes que realizará la CONATEL a otros organismos del Estado, será determinante para evaluar la factibilidad técnica y económica de los proyectos, pues un eventual rechazo a la instalación de equipos de procedencia china traería consigo la necesidad de reemplazar los elementos esenciales de la red, con los costos, complejidades y demoras que ello demandará lo que haría imposible participar en este proceso licitatorio.

Entendemos que la neutralidad a nivel tecnológico ha constituido siempre una ventaja para el desarrollo de las telecomunicaciones permitiendo al mercado optar por las mejores soluciones técnicas y económicas, sin por ello descuidar los aspectos de seguridad, para lo cual existen estándares tanto a nivel de 3GPP como de GSMA. En este sentido, no puede perderse de vista que la eventual exclusión de proveedores por razones de origen podría afectar de manera severa la competencia en el mercado, perjudicando sensiblemente a la industria, pues a menor cantidad de oferentes los incentivos para que los precios de los fabricantes sean competitivos también son menores y en consecuencia mayores serán los costos de adquisición y mayores serán los costos que se trasladarán al consumidor final.

Si bien el pliego establece de manera expresa que la no presentación del informe de la Misión Diplomática no es un documento sustancial y que la no presentación del mismo no es causal de descalificación, el párrafo §167 dice que **“Las propuestas que no adjunten el informe serán evaluadas por CONATEL en relación con los aspectos de seguridad, políticas públicas en materia de TICs y las relaciones comerciales existentes entre el país de origen del fabricante y la República del Paraguay. CONATEL se reserva el derecho de realizar consultas no vinculantes a los Organismos y Entes del Estado pertinentes. Como**

resultado de este análisis, CONATEL podrá, a su exclusivo criterio, admitir o descalificar a los Interesados.

La previsión del párrafo §167 introduce elementos exógenos a la cuestión técnica y dota de cierta arbitrariedad a la CONATEL al momento de evaluar las propuestas atendiendo a que: 1) las políticas públicas de las TICs no se encuentran asentadas en ningún documento oficial conocido y de acceso público y en cualquier caso la política pública no puede construirse sobre la base de la exclusión de conocimientos y tecnologías en función a su origen geográfico, en todo caso, se podría construir sobre la base de la funcionalidad o no de dicha tecnología para los fines perseguidos por la política pública; 2) las relaciones comerciales existentes entre el país de origen del fabricante y la República del Paraguay no puede nunca ser objeto de abocamiento de la CONATEL en el marco del análisis de una propuesta técnica ya que las relaciones comerciales del Paraguay con otros países es una cuestión política y no técnica, en consecuencia se encuentra fuera de las competencias legales de la CONATEL (art. 26 de la ley 642/95 de telecomunicaciones); 3) la realización consultas a otros organismos del estado también constituye una peligrosa vulneración del art. 15 de la ley 642/95 de telecomunicaciones que establece de manera expresa que la CONATEL ejercerá sus funciones de manera exclusiva sin que pueda delegar dichas funciones y que ningún otro organismo del estado puede abocarse a las mismas.

La incorporación de elementos políticos y comerciales al momento de realizar las evaluaciones técnicas, así como los antecedentes de reciprocidad que se introducen al borrador del pliego de bases y condiciones, también genera una enorme preocupación respecto a los procesos de futuras renovaciones de las licencias de otros servicios de telecomunicaciones que funcionan sobre redes cuyo equipamiento proviene de países con los cuales el Paraguay no posee relaciones diplomáticas ni comerciales formales ya que la incorporación de la evaluación por origen del equipamiento podría contagiarse a otros servicios y sus efectos técnicos y económicos no son posibles de dimensionar.

Otro aspecto que debe considerarse es que ningún país de la región que haya desarrollado con éxito las redes 5G ha incorporado una cláusula que restrinja la instalación de equipos y tecnologías en función al origen de los mismos y para ello solo basta remitirse a los antecedentes de países como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Colombia que han mantenido el principio de neutralidad tecnológica, por lo que parecería arriesgado que el Paraguay, con economía de escala mucho más reducida que la mayoría de los países antes citados, reduzca sus chances de desarrollo de 5G, adoptando medidas de discriminación o bloqueo de proveedores en función al origen de los mismos, y de esta manera restrinja la oferta.

Estas consideraciones de orden técnico y económico, relacionadas con la reciprocidad, las realizamos al margen de consideraciones legales y constitucionales, pues consideramos que, eventualmente, la no aprobación de un proyecto técnico por el origen de los equipos a ser instalados violaría, entre otros, el art. 107 de la libre concurrencia y 108 la libre circulación de productos, previstos en nuestra constitución nacional.

Por estas consideraciones, NUCLEO S.A. solicita la eliminación del condicionamiento de reciprocidad y mantener la neutralidad tecnológica histórica respecto al origen del equipamiento, limitándose el análisis de CONATEL al cumplimiento estrictamente técnico las de normas de aplicación general, como ser los estándares de la 3GPP y GSMA.

En otro orden de cosas, el pliego tiene previsiones sobre seguridad cibernética para redes. En efecto, el párrafo §174 numeral i) dice que La CONATEL regulará, entre otros, sobre los siguientes puntos: obligaciones de... seguridad cibernética para redes de telecomunicaciones 5G.

Si bien existen diferentes guías y estándares internacionales de ciberseguridad para redes 5G, creemos importante que la CONATEL ya establezca cuáles serán los estándares de seguridad requeridos para las redes 5G ya que ésta definición es fundamental para elaborar los presupuestos del proyecto y definir el entorno de seguridad pretendido, pues no se puede desconocer que existen estándares de seguridad que contienen condiciones de exclusión de similares características al de la reciprocidad.

En cuanto al párrafos §174 y §355 debemos manifestar que las provisiones de obligación de compartición de infraestructura, tanto activa como pasiva, resultan poco alentadoras para la inversión ya que los operadores que a la fecha cuentan con operaciones consolidadas sobre redes propias estarían obligados a poner dichas redes a disposición de eventuales operadores entrantes para que los mismos presten todos los servicios complementarios a 5G sin haber invertido para el efecto, generándose así ventajas competitivas inaceptables.

Debe destacarse además que ninguno de los operadores existentes ha contado con las ventajas previstas en éste pliego al momento de su ingreso al mercado con lo cual también se estarían generando ventajas competitivas irregulares.

La previsión de obligación de compartir infraestructura debe ser conjugada con la incertidumbre que existe respecto al futuro de la empresa estatal de telecomunicaciones la cual, en un contexto en el que el gobierno nacional busca rescatar a dicha compañía abriéndola a eventuales inversionistas privados, genera dudas razonables sobre el mantenimiento de condiciones equilibradas y transparentes para los operadores actuales, más aún si consideramos que conforme al párrafo §355 del pliego la falta de acuerdo en las condiciones comerciales entre operadores sería finalmente dirimida por la CONATEL, convirtiéndose así el Estado en juez y parte.

Quizás desde el Estado no pueda evaluarse de manera adecuada el impacto que la obligación de compartición de infraestructura trae aparejada para los inversionistas privados pero la misma genera enormes incertidumbres pues las condiciones actuales del mercado podrían verse sensiblemente modificadas y no por la competencia sana sino por medidas regulatorias que parecen no considerar la madurez del mercado y los riesgos que ésta obligación podría traer aparejada para la sostenibilidad futura de la industria.

La obligatoriedad de compartir infraestructura, en las condiciones económicas que finalmente establezca la CONATEL, atenta de manera directa contra principios constitucionales elementales como ser el derecho a la propiedad privada y la libre competencia pues una cosa es que la CONATEL conozca y autorice las condiciones de compartición de infraestructura a fin de validar las cuestiones técnicas y velar por que no se establezca un oligopolio sobre la base de acuerdos discriminatorios entre operadores y otra muy distinta es que la CONATEL obligue al operador privado a compartir la red con un tercero bajo las condiciones económicas que establezca el mismo ente regulador.

A los efectos de subsanar ésta situación es de fundamental importancia que se elimine del pliego la obligatoriedad de compartir la infraestructura y que dicha compartición se limite a una posibilidad, siempre y cuando exista reciprocidad e igualdad de condiciones entre las partes y bajo la premisa de la no discriminación, caso contrario, la CONATEL estaría estableciendo una condición que, además de constituir un peligroso precedente que atenta contra la propiedad privada y la seguridad jurídica, nos obligaría a no participar en éste proceso licitatorio.

La previsión del párrafo 174 que dice: “...La CONATEL regulará, entre otros, sobre los siguientes puntos: obligaciones de roaming automático nacional, de compartición de

infraestructura, de RAN sharing, de carrier aggregation, de seguridad cibernética para redes de telecomunicaciones 5G, sistemas de alerta pública, sistemas de habilitación de dispositivos móviles (por medio de IMEI/IMSI) para su uso en estaciones de radio que tengan cobertura sobre establecimientos o zonas que requieran de medidas especiales de seguridad en el territorio nacional y de conexión al punto de intercambio de tráfico nacional, conforme la normativa a ser establecida para el efecto. Las obligaciones serán determinadas por la normativa respectiva, en su momento.” genera una incertidumbre poco alentadora para el proceso licitatorio ya que, si bien es cierto que la CONATEL tiene la capacidad legal para regular estos temas no es menos cierto que participar de un proceso licitatorio con incertidumbre sobre temas regulatorios tan sensibles genera afecta enormemente las chances de participación, por lo que éstas regulaciones deberían ser precedentes al proceso licitatorio a fin de garantizar un entorno regulatorio y competitivo transparente.

En cuanto a las renovaciones de la licencia, el pliego prevé en su art. 47 que “La suma de las obligaciones regulatorias de cada Licenciatario no será de magnitud superior a la totalidad de las obligaciones regulatorias establecidas en el presente Pliego.” Esto significa, a la luz de la experiencia en otros procesos licitatorios, como ser el de 700 MHz, que la CONATEL cada 5 años impondrá al licenciatario obligaciones sociales y de cobertura de la misma magnitud que las del primer periodo de licencia, sin analizar el despliegue realizado en el periodo anterior, la demanda existente, etc. y en consecuencia el precio proyectado del espectro se incrementa de manera sustancial y retrasa la inversión pues ante la obligación preestablecida se debe reducir la velocidad del despliegue del periodo anterior. Ejemplo, si al cuarto año de periodo de licencia un licenciatario identifica la existencia de una demanda insatisfecha que requiere el despliegue de 30 estaciones radiobases, adicionales a las 100 ya instaladas y de cumplimiento obligatorio, este despliegue será demorado un año ya que al renovarse la licencia se impondrá la obligación de despliegue de al menos otras 100 estaciones radiobases que podrían exceder la cantidad requerida por la demanda existente, de modo que el despliegue de la red se ve condicionado no por la demanda sino por la exigencia regulatoria.

NUCLEO S.A. considera que el párrafo §190 debería modificarse y quedar redactado de la siguiente manera: “El monto a pagar en concepto de derecho en caso de la renovación será determinado conforme lo dispuesto por la Ley de Telecomunicaciones. *La suma de las obligaciones regulatorias de cada Licenciatario, al momento de la renovación, serán establecidas, para las obligaciones de cobertura, en función a la expansión de la red al finalizar el periodo de licencia y a la demanda proyectada para los próximos 5 años, mientras que las obligaciones sociales consistirán en el mantenimiento de la conectividad de los puntos vigentes al momento de finalizar el primer periodo de licencia. En ningún caso las obligaciones regulatorias serán de magnitud superior a la totalidad de las obligaciones regulatorias establecidas en el presente pliego.*

Sobre las obligaciones sociales debemos manifestar, una vez mas, que el sector telecomunicaciones es el único sector de la economía paraguaya que se encuentra gravado con este tipo de obligaciones, lo cual constituye un impuesto encubierto al sector, un sobrecosto de las licencias, un costo adicional que se traslada al cliente final y una carga que no responde a políticas públicas de largo plazo ya que las obligaciones, muchas de ellas ineficientes, no pueden tener una vigencia superior a los 5 años de licencia, discontinuándose en consecuencia los programas relacionados a dichas obligaciones, tal es el ejemplo de las decenas de telecentros abandonados a lo largo y ancho del país o de las miles de computadoras que han sido revendidas por sus beneficiarios, por lo que consideramos pertinente la eliminación de éstas obligaciones.

También debemos manifestar, en caso que la CONATEL no elimine las obligaciones sociales, que para la conectividad de los 1.000 puntos en área de cobertura (§364 2) es de fundamental importancia que el pliego establezca con claridad las condiciones de conectividad de los mismos (simétrico/asimétrico, velocidad, capacidad, equipamiento requerido, sla, etc.) ya que éstas definiciones tendrán un impacto relevante al momento de establecer el costo de los servicios y por ende el de la licencia a la que se accederá a través de la subasta, por lo que solicitamos que las especificaciones estén establecidas en el pliego.

Otra obligación ambigua del pliego es la de contar con “sistemas de habilitación de dispositivos móviles (por medio de IMEI/IMSI) para su uso en estaciones de radio que tengan cobertura sobre establecimientos o zonas que requieran de medidas especiales de seguridad en el territorio nacional...” Esto es lo que normalmente se conoce como la habilitación de listas blancas para determinadas estaciones radiobases que bridan cobertura a zonas conflictivas como las penitenciarías y su implementación no ha sido útil ni eficiente en los diferentes países en los que fue implementado, por lo que nos permitimos sugerir que se elimine del pliego esta obligación y se busque implementar una solución efectiva para que los aparatos celulares no ingresen a las penitenciarías, pues cualquier otra solución terminará afectando a terceros que viven en las zonas de influencia de las penitenciarías y dejando sin servicio a los usuarios que circulen por las inmediaciones de las penitenciarías, incrementando la peligrosidad de la zona.

Otro aspecto que se debe mencionar es que la expansión de las redes 5G, por las características de propagación de la señal, requerirá de la instalación de una mayor cantidad de antenas y la construcción de una mayor cantidad de torres, sin embargo, hasta la fecha la industria no cuenta con una ley de infraestructura que permita desplegar las redes con normalidad, verificándose innumerables inconvenientes derivados de ordenanzas municipales que establecen restricciones para la instalación de torres y antenas lo cual hace inviable la expansión normal de las redes. En este sentido es de fundamental importancia que el Poder Ejecutivo impulse una ley de infraestructura de telecomunicaciones que establezca las normas para la implantación de torres y antenas en todo el territorio nacional.

Esperando que estos comentarios sean considerados por el Directorio de la CONATEL y que las sugerencias planteadas sean introducidas a la versión final del pliego me despido de Ud. muy atentamente.

MARIO
FRANCISCO
ARDISSONE
BILBAO

Firmado digitalmente
por MARIO FRANCISCO
ARDISSONE BILBAO
Fecha: 2024.12.27
07:49:22 -03'00'

Mario Ardissonne
Apoderado
NUCLEO S.A.