



DUPLICADO

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

**COPACO S.A.**  
 Nuestra Misión: **Impulsar el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión pública**  
**Oficina de Entrada**

Nº de Orden: 9245

Fecha: 12 OCT. 2006 Hs. 14:30

Teléfono Nº 4194412

Ref. Expte. CGR N.º 4876/06 - COPACO S.A. - s/ Contestación nota CGR N.º 4739/2006. "Contratación Directa por excepción con la firma T-Systems internacional GMBH "Actualización Tecnológica del Sistema de Facturación" (Anexos: Exptes. Ns.º 4969,5151,5325,5534,5656/06).

Asunción, 12 de octubre de 2006.

CGR N.º 5829

Señor  
 Ing. OSMAR GUILLERMO LÓPEZ ZAYAS, Presidente Interino  
 Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A. (COPACO S.A.)

Me dirijo a usted con relación a la nota P. Nº 848 del 25 de agosto de 2006, remitida por el entonces Presidente, Ing. Omar Javier Ramos Llano, en contestación a la nota CGR N.º 4739/06, por la cual este Órgano Contralor ha solicitado documentación referente a publicaciones periodísticas relacionadas con el proceso de Contratación del Proyecto de "Actualización Tecnológica del Sistema de Facturación de COPACO S.A."

Tras el análisis y estudio efectuado a la documentación remitida esta Contraloría General expone cuanto sigue:

La Compañía Paraguaya de Comunicaciones Sociedad Anónima (COPACO S.A.), a través de la Gerencia Administrativa Financiera, ha emitido el Memorando N.º 04/05, solicitando opinión de la Sub Gerencia de Sistemas de Información y Facturación, sobre la conveniencia de adquirir conforme a la excepción prevista en el artículo 33 inciso a) de la Ley 2051/03 o en su defecto, a través de una Licitación Pública Internacional, las licencias de actualización tecnológica y módulos adicionales, con el servicio de implementación (llave en mano), necesarios para el Sistema de Facturación y Administración Financiera de la Compañía.

La citada Dirección en fecha 28 de febrero de 2005, ha emitido el Informe de Fundamentación Técnica, Operativa y Económica respecto al Sistema de Facturación; y con relación al Sistema de Administración Financiera, ha recomendado realizar un llamado a Licitación Pública.

Al respecto, la Auditoría Interna del ente, en fecha 31 de marzo de 2005, por nota de fecha 26 de octubre de 2004, sugirió la Contratación de una Consultoría, previa al inicio del proceso de adquisición de referencia, considerando el costo estimado de los servicios de G. 16.590.000.000 (guaraníes dieciséis mil quinientos noventa millones).

Por Dictamen A.J. N.º 770 de fecha 15 de abril de 2005, el Asesor Jurídico Abog. Sixto Milciades Rivas Laguardia, recomendó al Presidente de COPACO S.A., lo siguiente: 1) **AUTORIZAR LA INICIACIÓN DE LOS TRÁMITES PARA LA CONTRATACIÓN DIRECTA de una consultora en carácter urgente para realizar los estudios técnicos, económicos y operativos que justifiquen la inversión de COPACO S.A. y posteriormente, 2) AUTORIZAR LA CONTRATACIÓN DIRECTA POR VÍA DE LA EXCEPCIÓN con la firma T-SYSTEMS NOVA GMBH, destinada a la actualización tecnológica del Sistema de Facturación (contrato llave en mano), provisión de licencia, implementación y adiestramiento para 4 módulos adicionales del Sistema de Facturación existente (OSS DATOS), basado en el Art. 33 inc. a) de la citada Ley.**

Basado en el Dictamen Jurídico que antecede, en la misma fecha 15 de abril de 2005, el Directorio de COPACO S.A., resolvió: "1) Autorizar el inicio de los trámites necesarios para la Contratación Directa de una consultora en carácter urgente para realizar los estudios técnicos, económicos y operativos que justifiquen la inversión de COPACO S.A., y conforme al resultado: 2) Autorizar la Contratación Directa por vía de la excepción con la firma T-Systems Nova GMBH, destinada a la actualización tecnológica del sistema de facturación (contrato llave en mano), provisión de licencia, implementación y adiestramiento para 4 módulos adicionales del Sistema de Facturación existente OSS Datos, basado en el Art. 33 inc. a) de la citada Ley".

En fecha 04 de mayo de 2005, la entidad ha procedido a cursar invitación a las siguientes: Ing. Benjamín Barán, Ing. Horacio Feliciángelli, Ing. Santiago Mandelburger y a C.A.D.E. - Contadores y Auditores de Empresas, a los efectos de presentar Presupuesto para la "Contratación de una Consultoría Técnica y Económica relativa a la conveniencia de adquirir los Bienes Y Servicios referentes al Proyecto de Actualización Tecnológica del Sistema de Facturación de la Compañía".

En fecha 10 de mayo de 2005 se llevó a cabo el Acto de Apertura de Sobres, presentando sus ofertas los siguientes:

1. Ing. HORACIO FELICIANGELLI por Gs. 58.000.000 (guaraníes cincuenta y ocho millones) I.V.A. incluido
  2. Ing. SANTIAGO F. MANDELBURGER por Gs. 62.000.000 (guaraníes sesenta y dos millones) + I.V.A.
  3. BENJAMÍN BARÁN Y ASOCIADOS por Gs. 58.000.000 (guaraníes cincuenta y ocho millones) + I.V.A.
  4. C.A.D.E. CONTADORES Y AUDITORES DE EMPRESAS por Gs. 20.000.000 (guaraníes veinte millones) + I.V.A. incluido
- Nuestra Visión: Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión

Concerniente a ello, el Directorio en reunión de fecha 11 de mayo de 2005, resolvió lo siguiente: "1) Autorizar la contratación de la firma BENJAMÍN BARÁN & ASOCIADOS, por la suma de G. 58.000.000 (guaraníes cincuenta y ocho millones) más IVA para el servicio de Consultoría técnica, operativa y económica relativa a la conveniencia de adquirir los bienes y servicios referentes al proyecto de actualización tecnológica del sistema de facturación de COPACO S.A...."

Teniendo en cuenta la adjudicación a la empresa Consultora del Ing. BENJAMÍN BARÁN & ASOCIADOS, obra en autos el Informe Final de fecha 27 de junio de 2005 para la contratación del servicio, el cual hace referencia a la opinión técnica emitida para acreditar la referida adquisición por la vía de excepción; el citado profesional - al momento de la emisión de su dictamen - no contaba con el respaldo jurídico pertinente de la Asesoría del ente, referente a determinadas cuestiones que generaban dudas para proceder a la adquisición de referencia, específicamente con relación a cuatro módulos que según el mismo ya estaban contemplados en el contrato N° 69/2004 suscrito por autoridades de COPACO S.A. con la empresa T-Systems, vigente aún al momento del estudio técnico, al respecto, el mencionado dictamen técnico, entre otros, señalaba: "El referido documento: expone que el proyecto incluye básicamente la provisión de licencia, implementación y adiestramiento de 4 módulos adicionales del sistema de facturación existente (QSS, Datos)... DATOS3: Actualización tecnológica del Sistema DATOS2 existente, en lenguaje JAVA y modo gráfico que integra entre otros: a) la posibilidad de pedidos de servicios, consulta de consumo, impresión de factura y otros, en línea mediante Internet desde el domicilio del usuario; b) el mercadeo ágil y eficaz mediante la aplicación de planes comerciales dirigidos a segmentos de usuarios por tiempo determinado".

"Aquí se debe mencionar que esta consultoría no considera que la "Actualización tecnológica del Sistema de DATOS2 existente sea un módulo adicional del sistema de facturación existente", por lo que entiende que en realidad se trata de 3 módulos adicionales (y no 4). En particular, esta consultoría opina que DATOS3 es una actualización tecnológica del Sistema DATOS2 existente y no un módulo adicional, pues de hecho, lo reemplaza y no convive con él, realizando las mismas funciones, así como otras funciones adicionales... Este hecho resulta especialmente relevante al considerar que existe un contrato vigente entre COPACO S.A. y T-Systems Internacional GmbH. En efecto, el contrato 69/2004 claramente establece que los servicios contratados por COPACO incluyen:

- (a) Modificaciones del código fuente de la aplicación que aseguren la continuidad del funcionamiento del Sistema DATOS para LA COMPAÑIA, según los requerimientos que sean necesarios.
(b) Adaptación del Sistema DATOS para la habilitación de nuevos servicios, cambios en las políticas de ventas, en la organización, en procedimientos de abonados o atención al cliente, abarcando la optimización de las configuraciones y el correspondiente entrenamiento al personal de LA COMPAÑIA.
(c) Mejoras en la aplicación con el fin de mantener el nivel de competencia y calidad de acuerdo a los avances que se dan en el mercado internacional de las comunicaciones.
(d) Implementación periódica de las nuevas actualizaciones del Sistema DATOS, adecuándolas a la configuración para LA COMPAÑIA, con entrenamiento en las nuevas funcionalidades al personal de administración y operación. Entrega de la documentación actualizada para cada actualización.
(e) Solución de problemas para la implementación total, administración y operación del Sistema DATOS, para los módulos de Administración de Clientes, Facturación, Administración de la Red, Servicios de Averías, Cuentas a Cobrar, Intercambio de Cuentas entre Operadores, del sistema operativo UNIX y del Software de base Informix."

"En consecuencia, esta consultoría ha presentado a COPACO S.A un Memorandum dirigido a la Gerencia Administrativa de COPACO, en fecha 13 de junio de 2005, realizando consultas para el departamento jurídico de COPACO S.A. con relación al referido contrato N° 69/2004. Lastimosamente, hasta la fecha de finalización de la presente consultoría, no se ha recibido ninguna respuesta. En consecuencia, esta consultoría considera oportuno recordar a las instancias que correspondan que el contrato N° 69/2004 que es una continuación natural del contrato N° 74/2002 que claramente establece en su cláusula sexta que el precio total del servicio asciende a la suma de 370.804 USD y que dicho precio incluye el servicio de soporte técnico por un valor de 99.936 USD. En otras palabras, el mantenimiento es solo una parte menor de los servicios contratados, siendo la mayor parte del monto destinado a la actualización tecnológica, por lo que correspondería a COPACO recibir sin costo adicional todas las actualizaciones de DATOS2. En particular, se debe recordar que DATOS2 ya no continúa su desarrollo por lo que ni siquiera soporta nuevos módulos como el de GSM. En consecuencia, mal podría estar cobrando una empresa por una actualización tecnológica que ya no se hace. Resulta natural pensar entonces que los centenares de miles de dólares americanos pagados por la actualización tecnológica de la versión 2 del sistema DATOS, naturalmente incluye su actualización a la versión 3, conocida como DATOS3. Lógicamente, COPACO deberá proceder conforme a lo que corresponda en derecho".

Posterior a ello, el consultor realizó una serie de cuestionamientos a la adquisición pretendida por la administración de la entidad, haciendo referencia a las cláusulas del contrato N.º 69/2004, que en dicho momento aún se encontraba vigente, que por su importancia se transcribe a continuación:

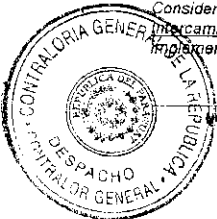
CONSULTA 1: Upgrade del Sistema de Datos

Considerando que el contrato N° 69/2004 se encuentra vigente y que el mismo incluye en el ítem (c) a las mejoras en la aplicación con el fin de mantener el nivel de competencia y calidad de acuerdo a los avances que se dan en el mercado internacional de las comunicaciones y además en el ítem (d) contempla la implementación periódica de las nuevas actualizaciones del Sistema DATOS, ¿no corresponde a COPACO S.A. exigir posiblemente sin costo adicional, la nueva versión del Sistema DATOS (lo que se conoce técnicamente como upgrade de versión)? Se debe recordar que el contrato solo esta vigente hasta el 30 de junio.

CONSULTA 2: Intercambio de Cuentas entre Operadores

Considerando que el contrato N° 69/2004 se encuentra vigente y que el mismo contempla explícitamente en el ítem (e) el intercambio de Cuentas entre Operadores, ¿no corresponde a COPACO S.A. exigir posiblemente sin costo adicional, la implementación del módulo de CONCILIACIÓN del Sistema DATOS?

Nuestra Visión: Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública



Handwritten signature



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión

CONSULTA 3: Nuevos Servicios

Considerando que el contrato N° 69/2004 se encuentra vigente y que el mismo contempla explícitamente en el ítem (b) la adaptación del Sistema DATOS para la habilitación de nuevos servicios, ¿no corresponde a COPACO S.A. solicitar el módulo para facturación de telefonía móvil del Sistema DATOS, en lugar de adquirirlo?

CONSULTA 4: Mediación

Considerando que el contrato N° 69/2004 se encuentra vigente y que el mismo contempla, soporte a la facturación y reportes diversos, así como las mejoras en la aplicación con el fin de mantener el nivel de competencia y calidad de acuerdo a los avances que se dan en el mercado internacional de las comunicaciones, ¿no corresponde a COPACO S.A. negociar posiblemente sin mayores costos adicionales, la implementación del módulo de MEDIACIÓN del Sistema DATOS?

Respecto al planteamiento realizado por el Consultor, obra en autos la providencia de la Asesoría Jurídica de COPACO S.A. N° 1024 de fecha 24 de junio de 2005, firmada por el Abog. Sixto Milciades Rivas Laguardia, que no fue puesta a conocimiento del Ing. Benjamín Barán, según refirió este último en su dictamen técnico.

El mencionado parecer de la Asesoría Jurídica expresaba entre otros lo siguiente: "En el marco del Contrato N° 69/2004 la COPACO S.A. no ha adquirido Licencia de Sistema alguno sino el Servicio de Mantenimiento del Software del Sistema Datos, cuya Licencia fuera adquirida por ANTELCO (hoy COPACO S.A.) mediante el Contrato Riesgo Compartido N° 97/1 995 con la Siemens AG, a través del cual se adquirió la versión DATOS2, y las funcionalidades descritas en el Contrato N° 97/1 995 contempladas en su Clausula Segunda, punto b) corresponden al Sistema DATOS Versión 2.9 con sus Módulos de Facturación y Cuentas por Cobrar, Administración de la Red y Sistemas de Averías, y Administración de Clientes, según Protocolo de Aceptación del mismo por parte de ANTELCO y CITSA, cuyas fotocopias de los documentos han sido agregados en fs. 33 al 47 por la Sub Gerencia de Sistemas de Información y Facturación.

POR TANTO, entendemos que la prestación del servicio de mantenimiento contratado (Contrato N° 69/2004) es para los módulos de facturación existente actualmente, y no contempla lo que se pretende adquirir a través del Proyecto: "Actualización Tecnológica del Sistema de Facturación", conforme al documento obrante a fs. 23 y 24, que son las licencias de DATOS G.S.M., DCM - VOS, DATOS CIS Y DATOS3".

Con relación a lo transcrito precedentemente, ésta Contraloría General, de conformidad a los documentos obrantes en autos y en especial el informe del Consultor contratado, en el cual se expresa que el servicio de mantenimiento de años anteriores, es solo una parte menor de los servicios contratados, siendo la mayor parte del monto destinado a la actualización tecnológica, considera que COPACO S.A. debió recibir sin costo adicional todas las actualizaciones de DATOS2, teniendo en cuenta que los Contratos N.º 74/2002 y N.º 69/2004, establecían claramente actualizaciones para el sistema con que contaba en ese momento, por lo que COPACO debió exigir el cumplimiento del mismo a la firma T-Systems.

Lo mencionado precedentemente tiene amplio sustento técnico, atendiendo a que el Consultor señaló terminantemente que "DATOS3 es una actualización tecnológica del Sistema DATOS2 existente y no un módulo adicional".

A criterio de este Órgano Contralor, resulta improcedente que la mencionada compañía T-SYSTEMS, haya prestado servicios de mantenimiento y de actualizaciones tecnológicas, a sistemas totalmente obsoletos y que las distintas administraciones no se hayan percatado de dicho detalle.

Cabe señalar al respecto, que el Dictamen Jurídico citado más arriba no se sustenta en un Informe Técnico de la entidad, por tanto; el análisis efectuado carece de fundamento técnico y colisiona con el dictamen del Ing. Benjamin Baran que señalaba "el mantenimiento es solo una parte menor de los servicios contratados, siendo la mayor parte del monto destinado a la actualización tecnológica, por lo que correspondería a COPACO recibir sin costo adicional todas las actualizaciones de DATOS2".

De lo expresado anteriormente, surgen serios indicios que evidencian que las diversas administraciones de COPACO S.A., han venido renovando contratos con la empresa T-SYSTEMS para la prestación de servicios, que en la práctica no se cumplan.

ADQUISICIÓN DE MÓDULO, SIN URGENCIA EVIDENTE, NI DEPENDENCIA TECNOLÓGICA

En el proceso de análisis de los documentación remitida, esta Contraloría General ha observado que la entidad tenía contemplado para el nuevo contrato N.º 131/05, suscrito en fecha 17 de noviembre de 2005 con el representante de la empresa T-SYSTEMS, señor Ricardo Bensignor, la adquisición de licencia, implementación y adiestramiento de DATOS G.S.M. (Sistema de Facturación para telefonía móvil).

Referente a ello, la consultoría contratada por el ente determinó categóricamente, que no recomendaba aún la adquisición del módulo DATOS G.S.M., al menos hasta la adjudicación del

Nuestra Visión: Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública



Handwritten signature



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión

Asimismo, corresponde señalar que el citado profesional contratado, conforme a su dictamen, no tenía conocimiento de que COPACO S.A., tuviera un Pliego de Bases y Condiciones para implementar la tecnología GSM: asimismo, con relación a la viabilidad económica, refería que no había tenido acceso al proyecto de compra, dado que no podía ser analizado sobre la base de datos estadísticos e históricos, atendiendo que es un área de actividad totalmente nueva para la compañía.

Consecutivamente, la administración de COPACO S.A., aceptó la propuesta de la firma T-SYSTEMS, incurriendo así en una grave contradicción al supuesto de excepción invocado para la compra, estableciendo como condición en el contrato, que la adquisición del módulo GSM se realizará dentro de los 180 días de la firma, asegurando de esta forma al proveedor, la compra en un plazo de 6 meses, sin siquiera contar aún con la tecnología para su implementación, y sin demostrar justificadamente que la compra ha sido la más conveniente para los intereses de la Institución.

Items	Oferta B" si la adquisición del módulo GSM se realiza dentro de los 180 días			Actualización DATOS 3	Totales	
	Módulos Nuevos G.S.M.	DCMS UDS	CIS			
Licencia completa	€ 159.917	€ 160.661	€ 122.728		€ 443.306	25%
Servicios	€ 196.215	€ 156.199	€ 152.182	€ 407.454	€ 912.050	52%
Capacitación	€ 26.777	€ 26.777	€ 26.777	€ 44.628	€ 124.959	7%
Licencia actualización				€ 70.661	€ 70.661	4%
Licencia de terceros				€ 208.265	€ 208.265	12%
<b>Totales</b>	<b>€ 382.909</b>	<b>€ 343.637</b>	<b>€ 301.687</b>	<b>€ 731.008</b>	<b>€ 1.759.241</b>	<b>100%</b>
Composición	22%	20%	17%	42%		100%
OBS: Descuento global del 10% sobre el monto total del proyecto					€ 195.470	

De acuerdo a los términos insertados en el convenio mencionado, y en el cuadro que antecede, se evidencia notoriamente que la entidad COPACO S.A., se ha obligado ante el proveedor a adquirir el módulo GSM (en un plazo de 180 días), por un total de € 382.909 (Euros trescientos ochenta y dos mil novecientos nueve), sin que la entidad tenga aún implementada la tecnología mencionada, otorgando directamente a la compañía T-Systems, la compra del módulo por la vía de la excepción con una dilación de seis meses, sin estar acreditado plenamente el supuesto de excepción, eludiendo de esta forma aquella administración, los procedimientos establecidos en la Ley N.º 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS" y sus decretos reglamentarios, sin comprobar que la oferta ha sido la más económica para los intereses del ente, y sin demostrar que dependerá tecnológicamente de la tecnología GSM a ser implementada.

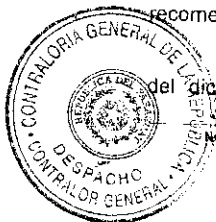
Al respecto, se concluye categóricamente que la adquisición del módulo de referencia, no se hallaba plenamente avalada en ninguno de los supuestos de excepción, establecidos en el artículo 33 de la Ley N.º 2051/03 "De Contrataciones Públicas" y sus decretos reglamentarios.

Con relación a la actualización de DATOS3, la Comisión conformada por la administración del ente, según Memorandum 191/P de fecha 6 de julio de 2005, conformada por los señores Constantino Guefos K. Coordinador, Gerente Administrativo Financiero; Ing. Myriam Samaniego de Maluff, Jefa Dpto. Facturación de Servicios; Ing. Héctor R. Vega E., Sub-Gerente Operacional y el Abog. Sixto M. Rivas L., Asesor Jurídico; incluyó en su informe de fecha 20 de julio de 2005, las propuestas efectuadas a la empresa T-SYSTEMS para la contratación, que entre otros, se destaca el punto siguiente: "3. Que la Actualización DATOS3 se cotice a costo cero".

Al respecto, según consta en el informe de Evaluación de Ofertas, la empresa T-SYSTEMS presentó tres propuestas para la "Actualización del Sistema de Facturación de COPACO S.A.", una de las cuales fue detallada más arriba y aceptada por la administración, observándose además, que en ninguna de las propuestas mencionadas la empresa ha tenido en cuenta el pedido de la administración del ente, ni la opinión del consultor técnico de cotizar en costo cero la "Actualización DATOS3". Sin embargo, luego del estudio de las propuestas presentadas, la referida Comisión Evaluadora recomendó finalmente aceptar la oferta en la que se incluía DATOS3, a un costo de Euros 731.008 (Euros Setecientos treinta y un mil ocho), por considerar "la más conveniente a los intereses de la entidad", contradiciendo expresamente el pedido solicitado por la administración de COPACO S.A., y la recomendación del consultor Benjamín Barán.

Estos hechos debieron ser aclarados por la Asesoría Jurídica de la entidad, en oportunidad del dictamen emitido. Por ende, esta Contraloría General sostiene que no se halla plenamente

Nuestra Visión: Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública



Handwritten signature



## CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión

acreditada "la urgencia", en la adquisición de referencia, por lo que a criterio de este Órgano Contralor, el contrato N.º 131/05, adolece de serios vicios de nulidad.

Sobre el punto, resulta necesario señalar, que el consultor también dejó abierta la posibilidad de contratar profesionales paraguayos o extranjeros que se dediquen de lleno a un proyecto de esta envergadura, con lo cual se desvirtúa plenamente que la adquisición de referencia, dependiera exclusivamente de la tecnología del proveedor.

Igualmente, con relación a la adjudicación del contrato N.º 131/05 a la misma empresa que venía prestando servicios desde años anteriores, cabe señalar las conclusiones y recomendaciones finales del Ing. Benjamín Barán, que entre otros, señalaba lo siguiente: "COPACO S.A. no debe continuar acumulando pérdidas mensuales del orden de los 1.889.345 USD, pues esta situación no le permitirá competir con eficiencia en este vertiginoso mercado de telecomunicaciones. Por ello, necesita urgentemente actualizar su sistema de facturación (DATOS 2) e incluir nuevas funcionalidades de Mediación y conciliación con el fin de lograr ahorros de por lo menos 5.214.559 USD.... Este substancial ahorro le permitirá amortizar rápidamente su inversión, logrando tiempos de recupero de la inversión de 3 a 6 meses, lo que resulta sumamente atractivo...."

Finaliza el informe: "... En resumen, COPACO tiene la imperiosa necesidad de tomar medidas urgentes para el corto plazo, y realizar un cuidadoso PLAN ESTRATÉGICO DE MEDIANO Y LARGO PLAZO"

Del análisis efectuado a la transcripción precedente, en opinión de esta Contraloría General, se confirma que el Servicio de mantenimiento de software del "Sistema de Datos y el soporte técnico del sistema de facturación", contratado por la Administración de la Compañía Paraguaya de Comunicaciones (COPACO S.A.), arrojaba pérdidas millonarias como consecuencia del grado de desactualización, atribuible a la empresa T- SYSTEMS NOVA GMBH.

Al respecto, surge claramente que las distintas administraciones de COPACO S.A. han venido suscribiendo contratos con la mencionada compañía, y no han tomado las decisiones oportunas para evitar pérdidas a la entidad, evaluadas en el orden de los 1.889.345 USD, debido a la vulnerabilidad a "fraudes" del "Sistema de Facturaciones", pudiendo las mismas configurar hechos punibles contra el patrimonio de la institución, previstos en el Código Penal vigente.

#### OPINIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Anexo a la nota P. N.º 863 de fecha 30 de agosto de 2006 remitida a esta Contraloría General por el Presidente de COPACO S.A., se remite copia del Memorando MH/UCNT 320/2006 del 29 de agosto de 2006 de la Dirección General de Contrataciones Públicas, quien efectuó un análisis al proceso de Contratación Directa por vía de la excepción considerando las publicaciones vertidas por los medios de prensa, de la cual se desprende la siguiente conclusión: "En cuanto al procedimiento, el llamado a contratación se encuentra ajustado a las disposiciones de la Ley 2051/03 y sus reglamentos. Así mismo, se ha dado cumplimiento a la publicidad del proceso, que es uno de los principios generales establecidos en la Ley 2051/03. Ahora bien, en cuanto a las cuestiones técnicas alegadas por la Contratante, para justificar el presente proceso, las mismas son de exclusiva responsabilidad de la Convocante, a tenor de las disposiciones del artículo 33 de la Ley 2051 "De Contrataciones Públicas".

Con relación a este punto, la Dirección General de Contrataciones Públicas, dependiente del Ministerio de Hacienda, opinó que el procedimiento se ajustaba a las disposiciones de la Ley N.º 2051/03, al respecto, a nuestro criterio la referida Dirección General, no examinó suficientemente el supuesto de excepción invocado por la entidad, teniendo en cuenta que en el ejercicio fiscal 2004 ya existían antecedentes de mal servicio por parte de la empresa contratada.

Asimismo, cabe señalar que si la COPACO S.A. tenía pérdidas mensuales de U\$\$ 1.889.345 (dólares americanos un millón ochocientos ochenta y nueve mil trescientos cuarenta y cinco), como consecuencia del deficiente servicio que prestaba la firma T- Systems a la COPACO S.A., no debió haber contratado a la referida empresa por la millonaria inversión efectuada.

Este hecho se halla suficientemente documentado según consta en el Informe de Auditoría de fecha del 26 de octubre de 2004, elaborado para la suscripción del contrato N.º 69/2004, que entre otros señala lo siguiente: "... en principio se planteó la Contratación Directa existiendo además una consulta a la Dirección General de Contrataciones Públicas (hoja 13) y la respuesta a la misma (hoja 14) en donde manifiestan que siempre y cuando se cumpla lo estipulado en el Decreto N.º 21.909/03 se podrá proceder a la Contratación consultada.

Además, se solicita consultar a la Sub Gerencia de Sistemas de Información y Facturación, si en el modelo de Contrato adjunto dicha Sub Gerencia previó la ampliación de los Niveles de Seguridad del Sistema DATOS, considerando los últimos casos como ser por ejemplo el de la carga de pagos fraudulentos en el Sistema, que causaron notables pérdidas a la compañía. Por la misma razón, si también incluyen mayores posibilidades de Auditoría, como por ejemplo el que se pueda registrar desde qué máquina se realizó la carga de pagos, lo cual no pudo determinarse para el caso antes mencionado. En conclusión, que todos los datos relacionados a cada una de las transacciones sean almacenados en algún archivo de forma a permitir posteriores verificaciones... considerando que es la firma T-SYSTEMS la que solicita la renovación del contrato y que lo que se está

Nuestra Visión: Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del estado mediante una eficiente y transparente gestión

máquina se realizó la carga de pagos lo cual no pudo determinarse para el caso antes mencionado. En conclusión, que todos los datos relacionados a cada una de las transacciones sean almacenados en algún archivo de forma a permitir posteriores verificaciones... considerando que es la firma T-SYSTEMS la que solicita la renovación del contrato y que lo que se está solicitando debería haber sido previsto e incluido desde el mismo inicio de la implementación del Sistema DATOS, la inclusión de estos puntos en el mismo debe efectuarse sin aumentar el valor del Contrato".

De acuerdo a lo observado en los antecedentes, la COPACO S.A., ya evidenciaba deficiencias en el sistema, razón por la cual en el año 2005, debió haber efectuado un llamado a Licitación Pública, o en su defecto, cursar invitaciones a otras firmas dedicadas al ramo, a los efectos de comparar precios y contratar la opción más ventajosa para resguardar el patrimonio de la entidad, más aún teniendo en cuenta que la entidad venía arrastrando pérdidas millonarias por la vulnerabilidad a "fraudes", detectada en el "Sistema de Facturación".

Teniendo en cuenta la importancia del monto del contrato N.º 131/05 que asciende a Euros 1.759.241, la entidad debió haber demostrado mayor transparencia para beneficio de los intereses de la misma, tal como lo dispone la Ley N.º 2051/03 "De Contrataciones Públicas", que en el artículo 4, establece: "... inc. a) Economía y eficiencia: "Garantizarán que los organismos, entidades y municipalidades se obliguen a planificar y programar sus requerimientos de contratación, de modo que las necesidades públicas se satisfagan con la oportunidad, la calidad y el costo que aseguren al Estado Paraguayo las mejores condiciones, sujetándose a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria" y el inciso b) Igualdad y Libre Competencia: "Permitirán que todo potencial proveedor o contratista que tenga la solvencia técnica, económica y legal necesaria y que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley, en su reglamento, en las bases o pliegos de requisitos y en las demás disposiciones administrativas, esté en posibilidad de participar sin restricción y en igualdad de oportunidades en los procedimientos de contratación pública".

CONTRATO SUSCRITO CON LA EMPRESA T-SYSTEMS N.º 69/04

La COPACO S.A. ha remitido a este Organismo Superior de Control, la nota P. N.º 932 de fecha 15 de septiembre de 2006, anexando a la misma, copia del contrato N.º 69/2004, suscrito entre la firma T-Systems Nova GmbH, representado por el señor Ricardo Besignor y el Presidente de COPACO, Ing. Omar Javier Ramos, para la "Prestación de los Servicios de Mantenimiento de Software del Sistema Datos, incluido el Soporte Técnico Local"

El precio total del contrato firmado ascendía a € 330.000 (Euros trescientos treinta mil), según se observa, la Cláusula séptima establecía que la duración del contrato se iniciaría a partir del 1 de julio de 2004 hasta el 30 de junio de 2005, sin embargo; el contrato se firmó recién el 1 de diciembre de ese año, es decir 5 (cinco) meses después, con efecto retroactivo.

Según se desprende de la nota remitida por la firma T-Systems (folio 019), suscrita por el Sr. Ricardo Besignor, ingresada al Departamento de Compra en fecha 19 de octubre de 2004 y dirigida a Juan Francisco Godoy, entonces Presidente de la COPACO S.A. éste solicitaba la renovación del contrato por el periodo 01.07.2004 al 30.06.2005, aduciendo que el presente es prórroga del Contrato N.º 74 del 18.09.2002, que ha sido precedido por el Contrato 222 del 31.12.1999, con sus respectivas prórrogas según Resoluciones 160/I del 02.02.2001 y 1482-I del 26.11.2001, y el Contrato 24 del 27.02.2002.

En el referido contrato ya se previó en la cláusula primera, entre otros lo siguiente: OBJETO: "Implementación periódica de las nuevas actualizaciones del sistema DATOS, adecuándolas a la configuración para LA COMPAÑIA, con entrenamiento en las nuevas funcionalidades al personal de administración y operación. Entrega de la documentación actualizada, para cada actualización"

Solución de problemas para la implementación total, administración y operación del sistema, DATOS, para los módulos de Administración de Clientes, Facturación, Administración de la Red, Servicios de Averías, Cuentas por Cobrar, Intercambio de Cuentas entre operadores, del sistema operativo, UNIX y del software de base Informix".

De acuerdo a lo observado en autos, la firma T-Systems ha venido renovando contratos desde el año 1999 con la COPACO S.A., empresa que según documentos internos de la entidad, prestaba servicios deficientes debido al grado de vulnerabilidad a "fraudes" del sistema, que ocasionaba serios "perjuicios económicos" al ente. Este hecho evidencia aún más, que la COPACO S.A. debió haber rescindido el contrato de mantenimiento de software y adecuado sus procedimientos de convocatoria pública con la debida transparencia e igualdad de oportunidades, determinada en la ley N.º 2051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS", a los efectos de obtener cotizaciones de precios, y ventajas en las mejores condiciones para la entidad.

Para una mejor ilustración, se señalan a continuación los contratos suscritos por la entidad:

Contrato N.º 74/02 vigencia (1 de julio de 2002 al 30 de junio de 2003) - U\$S 370.804 (Dólares trescientos setenta mil ochocientos cuatro). Para prestación de Servicios de Mantenimiento del Software del Sistema Datos, incluido el Soporte Técnico Local, suscrito por los

Nuestra Visión: Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública





## CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión

Señores **Holger Deglow y Thomas Wunsch**, representantes de T-Systems Nova GMBH y el Econ. Carlos Ortega representante de COPACO S.A.

- **Del 30 de junio de 2003 al 30 de junio de 2004**, no se observaron antecedentes en autos, en este período de tiempo, y teniendo en cuenta que el contrato N.º 74/2002 fue renovado por el contrato N.º 69/04, se infiere que éste último siguió vigente hasta el 30 de junio de 2004, por el mismo importe.
- **Contrato N.º 69/04 vigencia (1º de julio de 2004 al 30 de junio de 2005) - € 330.000 (Euros trescientos treinta mil)**. Para prestación de Servicios de Mantenimiento del Software del Sistema Datos incluido el Soporte Técnico Local, suscrito por Ricardo Isaac Besignor, representante de T-Systems Nova GMBH y Omar Javier Ramos Llano, representante de COPACO S.A.
- **Contrato N.º 131/05 suscrito el 17 de noviembre de 2005 - € 1.759.241 (Euros un millón setecientos cincuenta y nueve mil doscientos cuarenta y uno)**, para la Adquisición de bienes y servicios para la implementación del proyecto de Actualización Tecnológica del Sistema de Facturación (llave en mano), suscrito por Ricardo Isaac Besignor, representante de T-Systems Internacional GMBH y Omar Javier Ramos Llano, representante de COPACO S.A.

Concluyentemente, se reitera que el procedimiento de Adquisición de Bienes y Servicios para la "Actualización Tecnológica del Sistema de Facturación", (contrato llave en mano), provisión de licencia, implementación y adiestramiento para 4 módulos adicionales del Sistema de Facturación existente, no se halla sustentado en ninguno de los "supuestos de excepción" previstos en el artículo 33 de la Ley N.º 2051/03 "De Contrataciones Públicas". Por ende, la administración de COPACO S.A. debió proceder a un llamado a Licitación Pública.

En consecuencia, atento a las irregularidades individualizadas a lo largo de la presente nota, a criterio de esta Contraloría General de la República, existen serios indicios de hechos punibles previstos en el Código Penal, razón por la cual y a fin de determinar en forma expresa la existencia de perjuicios al patrimonio del Estado, ha encomendado a la Unidad de Apoyo, la profundización de los indicios detectados, por un lado, respecto a la contratación realizada por la vía de la excepción, y por el otro, si las actuaciones realizadas en dicho proceso se ajustaron a las disposiciones que rigen en materia tributaria, llámese, Ley N.º 125/91 "Que establece el nuevo Régimen Tributario" y N.º 2421/04 "De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal" y sus reglamentaciones.

Hago propicia la oportunidad para saludar a usted muy atentamente.

LOURDES FERREIRA  
Titular Secretaría General



OCTAVIO AUGUSTO AIRALDI  
Contralor General  
de la República

OAABJ/vrp