CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: **"SAFRAN IDENTITY SECURITY C/ RES. Nro. 4636 DEL 27/12/2017 DICT. POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".** Expte. C.S.J. Nro.8; Folio: 97 vlto; Año: 2023. ----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 21-03-2024 Roque López Franco

ACUERDO Y SENTENCIA Nº..... sesenta y dos

En la ciudad de Asunción, capital de la República del Paraguay, a los veintiún días del mes de marzo del año dos mil veinticuatro, estando reunidos en la Sala de Acuerdos los Excelentísimos Señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, **Dres. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS y LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA**, ante mí, la Secretaria autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **"SAFRAN IDENTITY SECURITY C/ RES. Nro. 4636 DEL 27/12/2017 DICT. POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS"**, a fin de resolver los recursos de nulidad y apelación interpuestos por el Abg. Benjamín Pérez, en representación de la parte actora, SAFRAN IDENTITY & SECURITY SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA, OBERTHUR TECHNOLOGIES SOCIEDAD ANÓNIMA y WINNER SRL (todas integrantes del CONSORCIO IDAP (IDENTIDAD AUMENTADA PARAGUAY), contra el Acuerdo y Sentencia Nro.228 de fecha 30 de agosto de 2.022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala.----------

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, resolvió plantear las siguientes: ----------

CUESTIONES:
¿Es nula la sentencia apelada?
En caso contrario, ¿Se halla ajustada a derecho?

Practicado el sorteo de la ley para determinar el orden de votación dio el siguiente resultado: **MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS Y LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA..**----------

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA, EL DR. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA DIJO: El Abg. Jorge A. Zárate, por la representación de la parte actora, ha desistido expresamente del recurso de nulidad interpuesto, conforme se observa en el escrito obrante a fs. 383/398 de autos. Por otro lado, de las constancias del expediente no se advierten vicios de forma del proceso o de la resolución judicial que ameriten la declaración de oficio de su nulidad, en los

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

términos autorizados por los artículos 113 y 404 del Código Procesal Civil (C.P.C). Por tanto, corresponde tener por **DESISTIDO** del Recurso de Nulidad. **Es mi voto.**----------

A sus turnos, los **Dres. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS** y **LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA** manifestaron que se adhieren al voto del Dr. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA, por los mismos fundamentos.----------

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA, EL DR. MANUEL DEJESÚS RAMÍREZ CANDIA DIJO: Que, por el Acuerdo y Sentencia Nro. 228 de fecha 30 de agosto de 2022 (fs.363/368), dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala, se resolvió: *"**1. NO HACER LUGAR** a la presente demanda contencioso-administrativa promovida por la firma SAFRAN IDENTITY SECURITY SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA, OBERTHUR TECHNOLOGIES SOCIEDAD ANONIMA y WINNER SRL., contra la RESOLUCIÓN N°4636 DE FECHA 27 DE DICIEMBRE DE 2017, DICTADA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, conforme a los términos expuestos en el considerando de la presente resolución. **2. CONFIRMAR** la resolución DNCP N°4636/17 de fecha 27 de diciembre de 2017 y la res. Res. DNCP N°458/18, dictada por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. **3. IMPONER** las costas de la instancia a la parte perdidosa. **4. NOTIFICAR**…".*----------

El citado acuerdo y sentencia (en adelante A.S) se funda en el siguiente argumento: La firma actora no cumplió con los requisitos establecidos en el Pliego de Bases y Condiciones, en el marco de la Licitación Pública Internacional Nro. 01/2017 para el Mejoramiento del Sistema Nacional de Identificaciones y Emisión de Cédulas y Pasaportes Electrónicos en Paraguay, convocada por el Ministerio del Interior, por lo que la decisión administrativa objeto de impugnación es un acto administrativo regular.----------

El representante de la parte actora se agravia contra el referido A.S., en los términos del escrito obrante a fs. 383/398 de autos. Alega que la omisión principal en la que incurre el Tribunal de Cuentas es en relación al análisis del cumplimiento de las reglas del debido proceso en el trámite de cada protesta deducida: falta de apertura de la protesta a prueba y falta de cumplimiento de los plazos para la apertura del sobre Nro.2. Manifiesta que la Administración procedió a la apertura del sobre Nro. 2 sin respetar el plazo de 10 días hábiles que debió considerar como intervalo de tiempo entre la apertura de los sobres 1 y 2 y existiendo una protesta contra las resultas del sobre Nro. 1, con tramitación vigente y resultado pendiente, situación que por sí misma tiene el efecto de suspender el acto de apertura del sobre Nro. 2, por imperio del Decreto Nro. 3729/2015. Señala que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), en la tramitación de la protesta promovida por su representación contra la Resolución del Ministerio del Interior Nro. 625/17, no procedió al diligenciamiento de las pruebas debidamente ofrecidas

EXPEDIENTE: **"SAFRAN IDENTITY SECURITY C/ RES. Nro. 4636 DEL 27/12/2017 DICT. POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".** Expte. C.S.J. Nro.8; Folio: 97 vlto; Año: 2023. ----------

RECIBIDO ESTADÍSTICA CIVIL 21-03-2024

en el escrito de protesta, privándole a su representada de la oportunidad de practicar pruebas, que revisten carácter sustancial para dilucidar la cuestión.------

La Abg. Laura Raquel Benítez Torres, en representación del CONSORCIO DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS DEL PARAGUAY, contesta el traslado que se le corriese del escrito de expresión de agravios exponiendo, en resumen, lo siguiente: **1)** El memorial presentado por la parte recurrente no cumple con la carga impuesta por el art. 419 del Código Procesal Civil (C.P.C.), por lo que corresponde declarar desierto el recurso de apelación interpuesto; **2)** La firma actora no cumplió con varias de las exigencias consignadas en el Pliego de Bases y Condiciones (PBC) y tampoco impugnó la totalidad de los incumplimientos que le fueron atribuidos, lo que implica una aceptación tácita al rechazo de su oferta. **3)** En relación a la supuesta falta de apertura de la protesta a prueba, el órgano examinador no se encuentra obligado a admitir y diligenciar todas las pruebas ofrecidas, sino solo aquellas que consideren oportunas y necesarias para dilucidar la cuestión. Además, la hoy actora ha ejercido de la manera más amplia su derecho a la defensa en sede administrativa.----------

Por su parte, la Abg. María Eugenia Otazo Aponte, en representación de la DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, contesta el traslado en los términos en los términos del escrito obrante a fs. 413/415, en base a los siguientes argumentos: **1)** La accionante cae en un error de interpretación al pretender que todas las pruebas que se ofrecen deben ser necesariamente admitidas y producidas, pues el Juzgador no está obligado al mismo en virtud al principio de la sana crítica, pudiendo rechazarlas cuando resulten inconducentes; **2)** El derecho de los oferentes a ejercer su defensa no ha sido afectado, siendo prueba de ello que la firma accionante ha promovido protesta sin reparos.----------

Al iniciar el análisis del presente caso, corresponde señalar que el juicio contencioso administrativo fue promovido por el Abg. Pablo Seitz Ortíz, en representación de las empresas SAFRAN IDENTITY & SECURITY SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA, OBERTHUR TECHNOLOGIES SOCIEDAD ANÓNIMA y WINNER SRL, todas integrantes del CONSORCIO IDAP (IDENTIDAD AUMENTADA DEL PARAGUAY) contra las siguientes resoluciones: **1) Resolución Nro. 625 del 20 de diciembre de 2017** (fs. 79/80), dictada por el

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Car
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

Ministro del Interior, que resolvió *"**Art. 1°** Adjudicar el Llamado a Licitación Pública Internacional N° 1/2017 "Mejoramiento del Sistema Nacional de Identificaciones y Emisión de Cédulas y Pasaportes Electrónicos en Paraguay – Ad Referéndum – Plurianual", a favor de la firma CONSORCIO CDE – Consorcio Documentos Electrónicos…"*; **2) Resolución DNCP Nro. 4636 del 27 de diciembre de 2017** (fs. 14/57), dictada por el Director Nacional de Contrataciones Públicas, que resolvió *"1. RECHAZAR LAS PROTESTAS PROMOVIDAS POR LA FIRMA CONSORCIO IDAP (IDENTIDAD AUMENTADA DEL PARAGUAY) CONTRA LA DESCALIFICACIÓN Y CONTRA LA ADJUDICACIÓN REALIZADA A FAVOR DEL CONSORCIO CDE EN EL MARCO DE LA LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL N°01/2017…".*; **3) Resolución DNCP Nro. 458 del 06 de febrero de 2018** (fs. 58/78), dictada por el Director Nacional de Contrataciones Públicas, que resolvió *"**1.** RECHAZAR EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTO POR LA FIRMA CONSORCIO IDAP (IDENTIDAD AUMENTADA DEL PARAGUAY… **2. CONFIRMAR** la Resolución DNCP N°4636/17 del 27 de diciembre de 2017 en todos sus puntos. **3. COMUNICAR**…".*----------

Como antecedentes de los actos administrativos impugnados se tiene que el MINISTERIO DEL INTERIOR había convocado a Licitación Pública Internacional (Nro. 01/2017) para el *"Mejoramiento del sistema nacional de identificaciones y emisión de cédulas y pasaportes electrónicos en Paraguay. Ad Referéndum – Plurianual"*. La Licitación se ha realizado por el sistema de doble sobre. Luego de los trámites pertinentes, por Resolución Nro. 579 de fecha 5 de diciembre de 2017, dictada por el Ministerio del Interior, se resolvió "**Art. 1° Aprobar** el Informe de Evaluación de Ofertas Técnicas (Sobre Nro. 1) de fecha 5/12/17, **Art. 2° Descalificar** al oferente CONSORCIO IDAP, por incumplimiento de los requerimientos de experiencia específica y capacidad establecidos en el PBC, **Art. 3° Proseguir** con la siguiente etapa de Evaluación, correspondiente a la Apertura de Propuesta de Precios (Sobre Nro. 2) de la oferta correspondiente al oferente CONSORCIO CDE, teniendo en cuenta que el mismo ha superado la Evaluación de la Propuesta Técnica – Sobre 1…".----------

Posteriormente, en fecha 20 de diciembre de 2017, la firma IDENTIDAD AUMENTADA DEL PARAGUAY (IDAP) promovió protesta contra el resultado de la evaluación del Sobre Nro. 1; en esa misma fecha (20/12/17) fue dictada, en el marco de la apertura del sobre Nro. 2, la Resolución Nro. 625 que resolvió adjudicar el Llamado a Licitación Pública Internacional Nro. 1/2017 a favor de la firma CONSORCIO CDE y contra esta resolución la firma IDAP promovió protesta en fecha 21 de diciembre de 2017. Ambas protestas fueron rechazadas por Resolución DNCP Nro. 4636 de fecha 27 de diciembre de 2017.----------

Ahora bien, en lo que respecta a los agravios expuestos por el recurrente se observa que los mismos versan sobre 2 cuestiones: **1)** la falta de cumplimiento del plazo para la apertura del sobre Nro. 2 y **2)** la falta de apertura de la protesta a

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: **"SAFRAN IDENTITY SECURITY C/ RES. Nro. 4636 DEL 27/12/2017 DICT. POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".** Expte. C.S.J. Nro.8; Folio: 97 vlto; Año: 2023. ----------

RECIBIDO ESTADO DE LA CAUSA 21-03-2024 Roque López Franco Asistente

prueba.----a----------

En ese sentido, la primera cuestión a resolver es si el Ministerio del Interior, como convocante de la Licitación Pública, respetó el plazo que debía mediar entre la apertura de los sobres 1 y 2, establecido para la interposición del recurso de protesta. ----------

Al respecto, el **Decreto Nro. 3719/2015** *"Por el cual se modifican los artículos 13,14,17,21,26,42, 52, 54, 60, 61 y 64 del Decreto Nro. 21.909/2003, "Por el cual se reglamenta la Ley Nro. 2051/2003 "De Contrataciones Públicas", y los artículos 56 y 92, modificados por el Decreto Nro. 5174/2005, "Por el cual se modifican los artículos 18,19,24,25,26,35,44,47,48, 49, 51, 53, 56, 62,75,78, 81, 83, 84, 92, 112, 118 y 125 del Decreto Nro. 21.909/2003"* establece en su art. 61 cuanto sigue: *"Método de evaluación…b. Sistema de presentación de las ofertas en doble sobre…Evaluación del Sobre N°1… En dicho acto público, la Convocante informará el día y hora fijados para la apertura de las ofertas de precio de aquellas firmas que hayan superado el análisis técnico; la fijación de la fecha y hora deberá contemplar el plazo establecido en la normativa para la interposición del recurso de protesta. La impugnación contra el resultado de la evaluación técnica tendrá efectos suspensivos respecto a la apertura de la oferta de precios".* ----------

Por su parte, la **Ley Nro. 2051/03** *"De Contrataciones Públicas"*, en su art. 79 establece: *"PROCEDENCIA. Las personas interesadas podrán protestar ante la Unidad Central Normativa y Técnica (UCNT) en cualquier etapa de los procedimientos de contratación, cuando existan actos que contravengan las disposiciones que rigen las materias objeto de esta Ley. La protesta será presentada, a elección del promotor, por escrito o a través de medios remotos de comunicación electrónica que al efecto establezca la referida Entidad, dentro de los* ***diez días hábiles siguientes a aquél en que ocurra el acto o el promotor tenga conocimiento de éste****".*----------

En el presente caso, la firma CONSOCIO IDAP fue notificada en fecha **05 de diciembre de 2017** (fs. 426 –Ant.Adm.) de la Res. Nro. 579/17 referente a la culminación de la Evaluación de Propuestas Técnicas (Sobre Nro. 1). Realizado el cómputo del plazo de 10 días hábiles desde la fecha de notificación, el mismo

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Cano
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

vencía el 20 de diciembre de 2017, habiendo la firma CONSORCIO IDAP promovido protesta en esa misma fecha (20/12/17). A su vez, en esta misma fecha, tuvo lugar la apertura del sobre Nro. 2.----------

En este contexto, resulta pertinente señalar que, si bien es cierto que la autoridad administrativa dispuso la apertura del sobre Nro. 2 antes de que se resolviera la protesta promovida por el CONSORCIO IDAP contra el resultado de la apertura del sobre Nro. 1, dicha situación a la fecha no amerita la nulidad del procedimiento administrativo, pues resultaría un despropósito retrotraer las actuaciones para sustanciar la protesta, ya que a esta altura es conocida la decisión de la Administración respecto a la evaluación del sobre Nro. 2, habiéndose procedido a la adjudicación y ejecución de la licitación en cuestión.----------

En ese sentido, cabe señalar que la cuestión discutida versa sobre una licitación del año 2017, que –como se señaló más arriba- ya fue adjudicada, y a la fecha el reclamo del actor ha perdido eficacia.----------

Por otra parte, en cuanto a la manifestación del recurrente – expuesta como **segundo agravio**- de que la Administración no habría diligenciado las pruebas ofrecidas por su representación, cabe referir que la autoridad administrativa no se encuentra obligada a valorar todos los elementos probatorios ofrecidos por las partes, sino aquellos que considere conducentes -esenciales y decisivos- en la resolución del caso, pudiendo obviar aquellas pruebas que no lo sean, de acuerdo a las reglas de la sana crítica. Por este motivo, y considerando que la Administración se basó en las constancias del expediente administrativo para resolver la cuestión, no existe razón para considerar que el acto administrativo impugnado carezca de validez por falta de valoración de todas las pruebas.----------

En conclusión, y conforme a todo lo expuesto precedentemente, corresponde **NO HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por el representante de la parte actora y, en consecuencia, **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nro. 228 de fecha 30 de agosto de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala. En cuanto a las costas, corresponde que sean impuestas por su orden, en ambas instancias, debido a que la parte actora actuó con razonable convicción del derecho que le asistiera, es decir, de buena fe, en virtud al principio establecido en el art. 193, en concordancia con el art. 205 del C.P.C.. **Es mi voto**.----------

A su turno, la Dra. MARÍA CAROLINA LLANES OCAMPOS dijo: Me adhiero al voto del distinguido colega preopinante, Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia, por sus mismos fundamentos, en el sentido de RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por la representación de la parte actora, debiéndose en consecuencia CONFIRMAR el Acuerdo y Sentencia N° 228 de fecha 30 de agosto de 2022 dictado por el Tribunal de Cuentas – Primera Sala. Concuerdo igualmente respecto de la imposición de costas en el orden causado. **Es mi voto.**----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

EXPEDIENTE: **"SAFRAN IDENTITY SECURITY C/ RES. Nro. 4636 DEL 27/12/2017 DICT. POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS".** Expte. C.S.J. Nro.8; Folio: 97 vlto; Año: 2023. ----------

RECIBIDO ESTADISTICA 21-03-2024

A su turno, el Dr. LUIS MARÍA BENÍTEZ RIERA dijo: Me adhiero al voto del Ministro Preopinante, en el sentido de no hacer lugar al recurso de apelación interpuesto, por los siguientes fundamentos:----------

Que, respecto al primer agravio, referente a la falta de cumplimiento del plazo para la apertura del sobre Nro. 2, se advierte que, si bien surge del cómputo que la autoridad administrativa ordenó la apertura del segundo sobre antes que se resuelva la protesta promovida por el CONSORCIO IDAP –contra su descalificación-, no menos cierto es que, finalmente, la cuestión se resolvió conforme a derecho y no modificó la situación anterior, por ello resulta incoherente retrotraer el proceso licitatorio hasta dicha etapa, pues como se sabe, no existe la nulidad por la nulidad misma.----------

Ahora bien, el segundo agravio versó sobre la falta de diligenciamiento del pedido de informe solicitado por el recurrente. En este sentido, por Res. N°458/18 de fecha 06 de febrero de 2018, la administración se pronunció y manifestó que: *"…es menester traer a colación lo dispuesto en el art. 8, tercer párrafo del Decreto N°7434/11: …" El funcionario designado para la sustanciación del proceso podrá ordenar pruebas periciales, pruebas testificales, pruebas de informes, pruebas de reproducción y exámenes, constitución y reconocimiento físico y cuantas pruebas considere conducentes al esclarecimiento de los hechos expuestos en la protesta…" De la disposición transcripta queda claro que no todas las pruebas ofrecidas habrán de ser diligenciadas, sino tan solo aquellas que puedan aportar datos al proceso en los cuales pueda fundarse la resolución de un caso en estudio…" la prueba de informe ofrecida por el recurrente no era susceptible de aportar datos al proceso mayores que los ya indicados en los datos publicados en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas. Al verificar el Portal puede observarse que allí se encuentra publicada la constancia de plurianualidad y la constancia de tramitación ad referéndum…"* y, afirmó que la prueba en cuestión no agregaría ningún dato nuevo que pudiera servir a la Dirección para la resolución de la protesta, pues los datos publicados resultan suficientes a tal efecto.----------

Así pues, queda en evidencia que, la falta de diligenciamiento de la prueba resultó inane para el esclarecimiento de los hechos, conforme surge del pronunciamiento de la autoridad administrativa obrante a fs. 926/927. Por tal motivo, no considero que exista transgresión a las normas del debido proceso y

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candia
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

por ende, el acto administrativo dictado es válido. **Es mi voto.**----------

Con lo que se dio por terminado el acto firmando S.S.E.E. todo por ante mí, que lo que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

Ante mí:

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:.....62.....

Asunción, 20 de marzo 2024.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la Excelentísima,----------

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PENAL
RESUELVE:

1. **TENER POR DESISTIDO** del Recurso de Nulidad;----------
2. **NO HACER LUGAR** al recurso de apelación interpuesto por el Abg. Benjamín Pérez, en representación de la parte actora, SAFRAN IDENTITY & SECURITY SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADA, OBERTHUR TECHNOLOGIES SOCIEDAD ANÓNIMA y WINNER SRL (todas integrantes del CONSORCIO IDAP (IDENTIDAD AUMENTADA PARAGUAY) y, en consecuencia, **CONFIRMAR** el Acuerdo y Sentencia Nro. 228 de fecha 30 de agosto de 2022, dictado por el Tribunal de Cuentas, Primera Sala;----------
3. **IMPONER** las costas en el orden causado;----------
4. **ANOTAR**, registrar y notificar.----------

PODER JUDICIAL
SECRETARIA JUDICIAL IV CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Ante mí:

Luis María Benítez Riera
Ministro

Dr. Manuel Dejesús Ramírez Candi
MINISTRO

Dra. Ma. Carolina Llanes O.
Ministra

Abg. Norma Domínguez V.
Secretaria