DICTAMEN TECNICO/LEGAL – ADMINISTRADOR DE CONTRATO

Referencia: "CONTRATACIÓN POR VÍA DE LA EXCEPCIÓN DE SISTEMA API/PNR PARA MEJORAMIENTO DE LA SEGURIDAD EN EL TRÁNSITO AÉREO, DE LAS INSTALACIONES AEROPORTUARIOS Y DEL CONTROL MIGRATORIO, POR RAZONES TÉCNICAS Y DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD DEL ESTADO" ID N° 474.811.-

Asunción, de Setiembre del 2025.

Administrador de Contrato:

- *Lic. Derlis Gustavo Aguilar Falcón, Director de la Dirección de Tecnología de la información y Comunicación.-*

En el marco del llamado "CONTRATACIÓN POR VÍA DE LA EXCEPCIÓN DE SISTEMA API/PNR PARA MEJORAMIENTO DE LA SEGURIDAD EN EL TRÁNSITO AÉREO, DE LAS INSTALACIONES AEROPORTUARIOS Y DEL CONTROL MIGRATORIO, POR RAZONES TÉCNICAS Y DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD DEL ESTADO" ID N° 474.811, en mi carácter de Administrador de Contrato de la licitación de referencia, esta Dirección realiza las siguientes manifestaciones:

Antecedentes:

La Dirección Nacional de Migraciones enfrenta importantes desafíos en materia de control fronterizo, especialmente en el Aeropuerto Internacional, que representa el principal punto de ingreso al país. El incremento del flujo de pasajeros, la evolución de las amenazas transnacionales y las exigencias internacionales en materia de seguridad fronteriza hacen indispensable la modernización tecnológica de los procesos migratorios.

Una de las principales debilidades actuales es la falta de acceso y procesamiento anticipado de información sobre los pasajeros, junto con la ausencia de herramientas automatizadas para su identificación y validación biométrica. Esta situación limita la capacidad de respuesta ante posibles personas con antecedentes delictivos o perfiles sospechosos, y obliga a realizar controles manuales que ralentizan significativamente el flujo migratorio.

En este contexto, se plantea la necesidad urgente de adquirir un software especializado, robusto y confiable, que permita:

- ✓ *Obtener información anticipada de pasajeros para la toma de decisiones antes del arribo.*
- ✓ *Realizar un procesamiento migratorio rápido y seguro, con validación documental y biométrica.*
- ✓ *Disponer de herramientas de análisis de riesgos en tiempo real, que permitan detectar perfiles sospechosos vinculados con delitos transnacionales.*
- ✓ *Garantizar una experiencia fluida y sin trabas para el viajero legítimo, mejorando la eficiencia institucional.*

Normativa Aplicable:

El Art. 40 inc. a de la Resolución DNCP Nº 230/2025.

Que, se encuentra vigente la Resolución DNCP Nº 230/2025 POR LA CUAL SE REGLAMENTAN DISPOSICIONES APLICABLES A LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACION EN GENERAL REGIDOS POR LA LEY Nº 7021/22 "DE SUMINISTRO Y CONTRATACIONES PUBLICAS".

Justificación técnica que respalda la objetividad, imparcialidad, regularidad y la razonabilidad o proporcionalidad de los requerimientos técnicos solicitados:

Actualmente, las fronteras del país presentan desafíos significativos relacionados con la detección oportuna de amenazas, el procesamiento manual y fragmentado de la información, y la ausencia de herramientas automatizadas para análisis predictivo y gestión eficiente del flujo migratorio.

La ausencia de una plataforma integrada debilita la capacidad del Estado para detectar y prevenir delitos transnacionales, además de generar retrasos innecesarios en los controles migratorios, impide la identificación rápida y segura de personas con antecedentes criminales o alertas internacionales y dificulta la gestión eficaz de grandes flujos de pasajeros, especialmente en eventos de alta demanda como feriados o situaciones de emergencia.

Objetivo General

Adquirir e implementar un software integral de gestión fronteriza para el Aeropuerto Internacional, que permita contar con información anticipada de pasajeros, automatizar los procesos migratorios y evaluar riesgos de seguridad en tiempo real, mediante el uso de herramientas biométricas y motores de análisis, alineados a estándares internacionales.

Objetivos Específicos

- ✓ *Implementar un módulo de recepción y análisis de información anticipada de pasajeros (API/PNR) que permita detectar con antelación perfiles de riesgo y tomar decisiones informadas antes del arribo de los viajeros al país.*
- ✓ *Incorporar herramientas biométricas para la identificación y validación de pasajeros, mediante el uso de tecnologías de reconocimiento facial, huellas dactilares y verificación documental automatizada.*
- ✓ *Automatizar los procesos migratorios en el aeropuerto, reduciendo la intervención manual y agilizando el control de ingreso y salida de personas, garantizando fluidez y seguridad en el flujo migratorio.*
- ✓ *Incorporar un módulo de gestión automatizada en el control migratorio, que permita la utilización de dispositivos como puertas electrónicas (e-Gates), quioscos de autoatención y corredores biométricos sin contacto basados en reconocimiento facial, para optimizar la experiencia del viajero y fortalecer la seguridad.*
- ✓ *Integrar un motor de análisis de riesgos en tiempo real, que utilice fuentes de datos gubernamentales y abiertas para evaluar el nivel de riesgo de cada viajero, generando alertas preventivas cuando corresponda.*
- ✓ *Asegurar que el software adquirido cumpla con los estándares internacionales de seguridad, interoperabilidad y protección de datos, incluyendo OACI, ISO 27001 y normativas migratorias vigentes.*

Alcance

El proyecto contempla la adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de una solución tecnológica completa que operará exclusivamente en el Aeropuerto Internacional, como piloto o primer paso de modernización. El alcance incluye:

- ✓ *Licenciamiento de software especializado.*
- ✓ *Integración con equipos biométricos (lectores de huella, rostro, escáneres de documentos, cámaras con reconocimiento facial).*
- ✓ *Implementación de dispositivos físicos y lógicos de control automatizado, como e-Gates, quioscos de validación y corredor biométrico sin contacto, integrados al sistema central.*
- ✓ *Recepción y procesamiento de datos de pasajeros en forma anticipada.*
- ✓ *Evaluación automatizada de riesgos.*
- ✓ *Interfaz de monitoreo para personal migratorio.*
- ✓ *Capacitación del personal (operativo y técnico) que utilizará la plataforma.*

Componentes Principales del Software Requerido

El sistema deberá estar estructurado en módulos que deberán realizar las siguientes tareas:

Módulo de Información Anticipada

- ✓ *Integración con aerolíneas y operadores internacionales.*
- ✓ *Recepción anticipada de datos de pasajeros.*
- ✓ *Validación contra listas de alerta nacionales e internacionales.*

Módulo de Identificación y Control Migratorio

- ✓ *Escaneo y verificación de documentos de viaje.*
- ✓ *Captura biométrica (huella, rostro, iris).*
- ✓ *Interfaz para el registro y control por parte del inspector migratorio.*

Módulo de Análisis de Riesgos

- ✓ *Evaluación de perfiles en tiempo real.*
- ✓ *Comparación con fuentes gubernamentales, INTERPOL, bases criminales.*
- ✓ *Asignación de niveles de riesgo y generación de alertas.*

Módulo de Gestión Automatizada

- ✓ *Integración con puertas de inmigración automatizadas (e-Gates) para verificación sin contacto de documentos y datos biométricos.*
- ✓ *Quioscos de autoatención y validación del viajero.*
- ✓ *Implementación de un corredor biométrico sin contacto, basado en reconocimiento facial, para la identificación segura y ágil durante el tránsito.*
- ✓ *Infraestructura escalable para adaptarse a nuevos dispositivos y tecnologías emergentes.*

Requerimientos Técnicos Generales

- ✓ *Software interoperable con sistemas existentes del aeropuerto y la institución.*
- ✓ *Soporte para integración con hardware biométrico certificado.*
- ✓ *Cumplimiento con estándares internacionales: OACI (Organización de Aviación Civil Internacional), IATA, INTERPOL.*
- ✓ *Seguridad de la información conforme a ISO 27001.*
- ✓ *Panel de control amigable, con reportes y auditorías.*
- ✓ *Disponibilidad de soporte técnico y mantenimiento por parte del proveedor.*

Modalidad de Adquisición

La solución será adquirida mediante proceso de ***contratación pública por vía de la excepción,*** *considerando proveedores con experiencia internacional comprobada en sistemas de control migratorio, fronteras inteligentes o soluciones similares implementadas en aeropuertos internacionales. El producto debe estar listo para su implementación y uso, sin requerir desarrollo*

adicional por parte del equipo técnico de la institución además todo su conjunto seria llave en mano.

Beneficios Esperados

- ✓ *Mejora en la capacidad de prevención del ingreso de personas vinculadas a delitos transnacionales.*
- ✓ *Decisiones informadas antes del arribo de los pasajeros.*
- ✓ *Mayor eficiencia y reducción del tiempo de procesamiento migratorio.*
- ✓ *Modernización tecnológica alineada con estándares internacionales.*
- ✓ *Fortalecimiento de la imagen institucional ante organismos internacionales de seguridad y migración, así como mejora de la imagen país, al modernizar los procesos en el Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi, uno de los principales accesos al territorio nacional*

Disminución de tiempos de espera y contacto físico mediante el uso de tecnologías automatizadas como e-Gates y corredores biométricos.

La modernización del control migratorio en el Aeropuerto Internacional Silvio Pettirossi, mediante la adquisición de un sistema integral de información anticipada de pasajeros (API/PNR) con componentes biométricos y automatización de procesos, constituye una decisión estratégica y prioritaria para la seguridad nacional. Esta iniciativa permitirá detectar y gestionar de manera oportuna los riesgos asociados al tránsito de personas, anticipando perfiles de alta peligrosidad y garantizando un control migratorio ágil, confiable y alineado a las mejores prácticas internacionales.

La implementación de esta solución llave en mano aportará beneficios directos a la Dirección Nacional de Migraciones y al Estado paraguayo:

***Prevención y respuesta más eficaz** ante delitos transnacionales, al disponer de información anticipada y análisis de riesgos en tiempo real.*

***Optimización de procesos y reducción de tiempos de atención**, mejorando la experiencia de viaje de ciudadanos y visitantes.*

***Cumplimiento de estándares internacionales** de seguridad, interoperabilidad y protección de datos, fortaleciendo la imagen institucional ante organismos multilaterales y socios estratégicos.*

***Proyección de Paraguay como país moderno y confiable**, generando un impacto positivo en la integración regional, el turismo y las inversiones.*

*Asimismo, la envergadura técnica y la criticidad de este proyecto hacen imprescindible que su provisión sea realizada por una **empresa con amplia experiencia y reconocida trayectoria internacional** en sistemas de control migratorio, fronteras inteligentes y soluciones aeroportuarias. Solo un proveedor con antecedentes comprobados puede garantizar una plataforma robusta, segura y llave en mano, que cumpla con los requisitos de alta disponibilidad, soporte técnico especializado y escalabilidad futura. La participación de un integrador de prestigio asegura no solo la correcta instalación y puesta en marcha, sino también la transferencia de conocimiento, capacitación del personal y un servicio posventa capaz de acompañar la evolución tecnológica.*

*En virtud de todo lo expuesto, se considera **plenamente justificada la contratación por vía de la excepción**, conforme a la normativa vigente, asegurando que el Estado paraguayo cuente con una solución integral que refuerce la seguridad en el tránsito aéreo, eleve la eficiencia institucional y posicione a la Dirección Nacional de Migraciones como referente regional en innovación y control fronterizo.*

En cuanto al punto en el pliego que pueden considerarse restrictivos, ambiguos o desequilibrados, limitando la libre competencia y generando riesgos para el proyecto; 1) Requisitos de experiencia excesivos.

El procedimiento se ampara en el Art. 3, inciso c) de la Ley 7021/2022, que establece excepciones a las reglas generales de contrataciones públicas por razones de seguridad nacional, permitiendo

la adopción de condiciones particulares que garanticen la protección e intereses estratégicos del Estado.

Ley 7021/22 – Artículo 3, inc. c): "Quedan exceptuadas del régimen general de contratación las contrataciones que por su naturaleza comprometan la seguridad nacional, según lo determine el órgano competente."

Asimismo, conforme a lo dispuesto en el Art. 13 de la misma ley, las entidades contratantes tienen la responsabilidad de asegurar que los bienes y servicios adquiridos sean adecuados, seguros y eficientes para cumplir fines esenciales del Estado.

a. Contratos Vigentes como Requisito de Experiencia

El requerimiento de que los contratos estén vigentes responde a la necesidad de garantizar que la empresa proponente mantiene actualmente la capacidad operativa, técnica y organizativa para cumplir con una prestación crítica. No se trata solo de tener antecedentes históricos, sino de demostrar actualidad y continuidad técnica, lo cual es fundamental tratándose de una prestación estratégica y sensible para la seguridad nacional.

En entornos críticos (como sistemas de defensa, gestión de infraestructura crítica, etc.), el riesgo asociado a proveedores que no operan actualmente en contratos similares compromete la continuidad y confiabilidad del servicio.

b. Antigüedad de 10 Años en el Rubro

En atención a la naturaleza crítica y sensible de la presente contratación, cuyo objeto se encuentra directamente relacionado con la implementación de soluciones de control fronterizo y el procesamiento de mensajes API y PNR, se estima indispensable exigir a los oferentes una antigüedad comprobable no inferior a diez (10) años en el rubro específico.

La materia objeto de la contratación reviste un carácter estratégico para el Estado, en tanto atañe simultáneamente a los ámbitos de la defensa y la seguridad nacional, así como al estricto

cumplimiento de las normas y estándares internacionales establecidos por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

La imposición de este requisito encuentra fundamento en razones de interés público, seguridad nacional y continuidad operativa, toda vez que:

1.- La experiencia acumulada en el sector resulta esencial para garantizar la idoneidad técnica y operativa de los proponentes, dada la complejidad inherente a los sistemas de control fronterizo y su interacción con organismos nacionales e internacionales, incluyendo aerolíneas y autoridades migratorias.

2.- La acreditación de una trayectoria mínima de diez años permite constatar que la empresa ha atravesado cambios tecnológicos, regulatorios y normativos, consolidando de este modo una capacidad institucional estable y comprobada.

3.- Se asegura con ello que los oferentes dispongan de metodologías maduras, equipos especializados y antecedentes verificables, elementos indispensables para mitigar riesgos derivados de la criticidad del servicio.

4.- La exigencia de antigüedad no configura una restricción arbitraria a la competencia, sino que constituye una condición objetiva, razonable y proporcionada, orientada a salvaguardar la eficacia, seguridad, integridad y confiabilidad de la solución a implementar.

En consecuencia, la exigencia de una antigüedad mínima de diez (10) años en el rubro se encuentra jurídicamente justificada y resulta proporcional al objeto contractual, asegurando que el adjudicatario cuente con la solvencia técnica, la madurez institucional y la experiencia acumulada que la materia —por su delicadeza y relevancia estratégica— inexorablemente demanda.

Magnitud de Contratos (5 contratos similares, 100% del monto ofertado)

Este criterio tiene como objetivo comprobar fehacientemente la capacidad real y actual del proveedor para ejecutar contratos de magnitud equivalente. Dado el alcance económico y

estratégico del contrato, se requiere demostrar solvencia en proyectos de igual escala para evitar interrupciones, sobrecostos o incumplimientos contractuales.

Relajar este requisito podría conllevar a adjudicar a empresas sin capacidad demostrada, exponiendo al Estado a riesgos operativos y de seguridad que, en este caso, no son aceptables dadas las implicancias críticas del proyecto.

La exigencia de experiencia vigente, alta antigüedad y magnitud contractual no son restrictivas per se, sino proporcionales y justificadas por el interés superior de garantizar la seguridad nacional.

En procesos ordinarios estos requisitos podrían ser excesivos; sin embargo, al estar invocada y documentada la excepción de seguridad nacional conforme a Ley 7021/22, el marco normativo permite e incluso recomienda este tipo de previsiones reforzadas.

Todos los requisitos establecidos en el PBC responden al principio de adecuación al objeto del contrato, y están plenamente respaldados por la Ley 7021/2022 al estar debidamente fundamentados en la excepción por seguridad nacional

Conclusión

Por lo tanto, en base a las condiciones precedentemente manifestadas y en virtud al Artículo 40. Inc a) de la Resolución DNCP Nº 230/2025 "POR LA CUAL SE REGLAMENTAN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACION REGIDOS POR LA LEY Nº 7021/22 "DE SUMINISTRO Y CONTRATACIONES PUBLICAS", se considera que las Especificaciones Técnicas reúnen las exigencias establecidas por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, y que, así mismo todo se halla debidamente documentado.

ES MI DICTAMEN.

