

Asunción, 29 de abril del 2025.

Señora  
Liliana Elizabeth Alcaraz Recalde  
Ministra Secretaria  
Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes - SEPRELAD

***Objeto: Consulta referida a la necesidad de registrarse o no como sujeto obligado por parte de una empresa que presta servicios no custodiales de activos virtuales en territorio paraguayo.***

██████████, con C.I. Núm. ██████████, en representación propia, y bajo patrocinio de abogado, constituyendo domicilio real y procesal a los efectos de la presente consulta en el edificio ██████████ ubicado sobre ██████████ ██████████ Asunción y declarando como medio de comunicación electrónica el correo: ██████████ vengo por medio del presente escrito a requerir de dicha secretaria ministerial de prevención de lavado de dinero, se expida sobre una consulta puntual, exponiendo al respecto cuanto sigue:

Se pretende con la presente nota, poder determinar con precisión y objetividad, si resulta o no necesario que el desarrollo de un determinado modelo de actividad relacionado con activos virtuales deba ser inscripto como sujeto obligado, frente a la actual redacción regulatoria:

### **1. Objeto de la Consulta**

El avance de la tecnología ha dado lugar a nuevos modelos de negocios que facilitan transacciones con activos virtuales sin que el prestador del servicio tenga acceso a los fondos de los usuarios en ningún momento. Estos modelos son conocidos como **servicios no custodiales**, y se caracterizan porque los activos permanecen bajo el control exclusivo de los usuarios, **sin que exista intermediación financiera o almacenamiento de fondos por parte del proveedor del servicio.**

Estos servicios tienen como finalidad actuar como un puente entre las partes involucradas en la transacción, permitiendo que estos entren en comunicación y realicen operaciones con activos virtuales de manera directa.

Dado que la normativa paraguaya reconoce a los **proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV)** como sujetos obligados, pero sin establecer distinciones claras entre servicios **custodiales y no custodiales**, se requiere una aclaración sobre el alcance de estas disposiciones.

En particular, se consulta si una empresa que se radique en territorio paraguayo, con la finalidad de prestar servicios bajo un modelo estrictamente **no custodial**, deba registrarse o no como Sujeto Obligado de PSAV y cumplir con las obligaciones de **prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo (AML/KYC)**.

La presente consulta busca obtener un pronunciamiento expreso de SEPRELAD que proporcione seguridad jurídica y criterios claros sobre la aplicación de la normativa en este tipo de modelos de negocio.

## **2. Marco normativo aplicable**

Es consabido que la regulación en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo en Paraguay establece obligaciones para diversos sectores, incluyendo en la actualidad a los **proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV)**.

Para la presente consulta, tomamos en consideración las siguientes normativas:

- **Ley N° 1.015/97 y sus modificaciones (Ley N° 6.497/2019):** El **Artículo 13** de la Ley N° 1.015/97, modificado por la Ley N° 6.497/2019, incluye a los PSAV como sujetos obligados, sin especificar qué actividades se consideran dentro de esta categoría.
- **Resolución SEPRELAD N° 314/2021:** El **Artículo 1** establece que la normativa se aplica a PSAV domiciliados en Paraguay que realicen, entre otras actividades, **intercambio, transferencia, almacenamiento y administración de activos virtuales**.

## **3. Descripción del modelo de negocio.**

Los servicios objeto de la presente consulta se basan en facilitar las transacciones con activos virtuales **sin que el prestador del servicio tenga acceso, control o administración sobre los fondos de los usuarios en ningún momento**. Estos modelos, conocidos como servicios no custodiales, operan bajo el principio de que los activos permanecen en poder exclusivo de sus propietarios y que el proveedor del servicio actúa únicamente como un intermediario tecnológico para conectar a las partes que desean realizar transacciones.

A continuación, se describen los dos modelos de negocio en consulta:

### **3.1. Plataforma P2P de Activos Virtuales (P2P Platform No Custodial)**

Este servicio permite a los usuarios comprar y vender activos virtuales entre sí de forma directa, sin que la plataforma intervenga en la posesión o administración de los fondos. La operativa se desarrolla de la siguiente manera:

- Conexión entre las partes: Un comprador y un vendedor acuerdan los términos de una transacción dentro de la plataforma.
- Sistema de garantía (escrow no custodial): Para garantizar que ambas partes cumplan con el acuerdo, los activos virtuales se bloquean temporalmente en un sistema de seguridad (escrow), que es controlado conjuntamente por el vendedor y la plataforma a través de un mecanismo predefinido, que no permite a la plataforma de movilizar los fondos sin el consenso del vendedor.
- Desbloqueo de los activos:
  - (i) Si ambas partes cumplen con la transacción, los activos son liberados automáticamente al comprador.
  - (ii) Si surge una disputa y el vendedor no responde durante un período determinado (por ejemplo, 30 días), el sistema permite que los activos sean liberados al comprador bajo reglas preestablecidas, sin intervención discrecional de la plataforma.
- Flujo de dinero: La transferencia de dinero entre comprador y vendedor se realiza fuera de la plataforma, directamente entre las partes, sin que el proveedor del servicio tenga acceso o control sobre dichos fondos.

*Punto clave: El proveedor del servicio no retiene, administra ni dispone de los activos en ningún momento, ya que los usuarios mantienen el control de sus fondos. El sistema de garantía funciona de manera automatizada bajo reglas establecidas en el momento de la transacción, sin intervención directa de la plataforma.*

### **3.2. Procesador de Pagos con Activos Virtuales (Servicio No Custodial de Pagos)**

Este servicio permite a comercios aceptar pagos en activos virtuales de manera directa, sin intermediarios que administren los fondos. Su funcionamiento es el siguiente:

- Generación de dirección de pago: Cuando un cliente desea realizar un pago en activos virtuales, la plataforma genera una dirección única de pago, perteneciente al comerciante.
- Transferencia directa: El cliente envía los activos virtuales desde su propia billetera directamente a la dirección del comerciante, sin que la plataforma retenga o administre los fondos en ningún momento.

- Recepción y confirmación: Una vez recibido el pago, la transacción se confirma en la red y el comerciante puede disponer libremente de los fondos.

*Punto clave: El procesador de pagos no interviene en la administración de los fondos, ya que simplemente facilita la conexión entre el cliente y el comerciante. No existe almacenamiento ni control, ni intercambio, transferencia sobre los activos virtuales por parte del proveedor, ya que estos se transfieren directamente entre las partes.*

### 3.3. Operativa general

Básicamente, el desarrollo de la operativa en cuestión, trata de dos plataformas tecnológicas en proceso de prospección normativa y evaluación para una eventual radicación en la república del Paraguay. Ambas plataformas operan bajo un **modelo no custodial**.

Para comprender la característica **no custodial** de estas plataformas, conviene exponer algunas particularidades y características de cada una de ellas:

Característica	Modelo Custodial	Modelo No Custodial
<b>Quién controla los fondos</b>	La plataforma (ej. Binance, Coinbase)	El usuario (ej. Metamask, Ledger)
<b>Riesgo de hackeo</b>	Alto (depende de la seguridad del custodio)	Bajo (depende de la seguridad del usuario)
<b>Facilidad de uso</b>	Mayor (recuperación de cuenta posible)	Menor (si se pierde la clave, se pierden los fondos)
<b>Regulación AML/KYC</b>	Aplicable (requiere verificación de identidad)	Generalmente no aplicable (sin custodia de fondos)

Es decir, no administran, no almacenan ni controlan fondos. Su rol es exclusivamente tecnológico y meramente arbitral, en otras palabras, buscan que la plataforma genere una conexión entre usuarios que transaccionan activos virtuales de manera directa entre ellos.

En palabras más sencillas, las operaciones se ejecutan fuera de la infraestructura de la plataforma, sin intervención de ésta en el procesamiento de los pagos.

## 4. Modelo de ingresos y beneficios esperados

Ambos modelos generan ingresos a partir del uso de la plataforma por parte de sus usuarios, sin que exista manejo de fondos ni participación directa en las operaciones. El beneficio proviene de **servicios tecnológicos prestados**, sin implicar intermediación financiera ni administración de activos.

- a) **Plataforma de intercambio P2P:** obtiene ingresos aplicando una **comisión del 2% por cada operación realizada** entre usuarios. Esta comisión se deduce en concepto de servicio por el uso de la infraestructura tecnológica que permite la conexión, coincidencia de ofertas y activación del sistema de garantía descentralizado. Para evitar usos abusivos del sistema y prevenir actividades irregulares, se aplican **límites operativos estrictos por usuario**, tanto en monto diario como anual. Estos límites actúan como una medida de contención del riesgo operativo y regulatorio.
- b) **Procesador de pagos:** utiliza un modelo basado en **planes de suscripción anual**, cuyos costos varían según el volumen mensual de pagos procesados por el comerciante. Cada plan otorga un umbral libre de comisiones hasta cierto monto; superado ese umbral, se aplica un **porcentaje adicional sobre el excedente**.

En ambos casos, **no existe custodia de activos ni intervención en el flujo financiero**, por lo que la plataforma obtiene ingresos únicamente por la prestación de servicios tecnológicos, sin recaudos ni tenencia de bienes ajenos.

## **5. Medidas implementadas para la identificación de usuarios**

Pese a no implementar procedimientos de identificación tradicionales (KYC), ambas plataformas han desarrollado mecanismos alternativos, de base tecnológica, orientados a prevenir usos indebidos del sistema, garantizando la trazabilidad y control operativo sin vulnerar el derecho a la privacidad de los usuarios.

**a) Plataforma de intercambio P2P:** La identificación no se basa en la recopilación de datos personales, sino en la **verificación técnica del comportamiento del usuario** y la **unicidad de la operación**. Las principales medidas aplicadas son:

- **Uso de funciones hash para datos operativos sensibles:** al momento de crear una cuenta, el sistema solicita datos como número de cuenta bancaria, dirección de retiro de bitcoin o IMEI del dispositivo. Estos datos se convierten automáticamente en un **hash irreversible** mediante algoritmos criptográficos, lo que impide que el mismo usuario utilice múltiples cuentas. No se almacenan los datos originales, asegurando el cumplimiento de principios de minimización y privacidad.
- **Control por dispositivo:** las cuentas creadas desde un mismo teléfono móvil comparten el mismo identificador IMEI, lo que permite asociarlas entre sí como si fueran una sola.
- **Control de cuentas bancarias y direcciones crypto:** el sistema identifica cuando diferentes usuarios intentan operar desde una

misma cuenta bancaria o billetera digital. En tales casos, se agrupan automáticamente como una misma entidad.

- **Verificación criptográfica de propiedad de billeteras:** previo a completar una transacción, el comprador debe demostrar control sobre la dirección de retiro mediante la **firma criptográfica de un mensaje**, validado por la plataforma. Esto impide que un tercero reciba los fondos sin estar vinculado directamente a la transacción.

Estas medidas permiten asegurar que cada usuario sea técnicamente identificable y no utilice identidades ficticias ni múltiples cuentas para eludir los controles operativos.

**b) Procesador de pagos:** Esta plataforma actualmente **solicita documentación comercial básica** a todos los comercios registrados, incluyendo razón social, datos del representante legal y socios principales. Además, se encuentra en evaluación la implementación de un **modelo híbrido de identificación**, que permita mantener trazabilidad sin comprometer la confidencialidad de los usuarios, mediante la verificación parcial de datos vinculados a cada operación.

## **6. Políticas internas de mitigación de riesgos**

Ambos modelos integran **mecanismos internos proactivos de mitigación de riesgos**, diseñados conforme a las mejores prácticas del enfoque basado en riesgo, priorizando la trazabilidad, limitación del volumen transaccional y separación absoluta del sistema financiero tradicional.

- **Límites operativos por usuario:** tanto en frecuencia como en monto, los límites aplicados reducen de forma significativa la posibilidad de utilizar las plataformas para fines ilícitos. Estos toques son especialmente bajos en comparación con las prácticas de lavado de activos, lo cual refuerza su carácter preventivo.
- **Trazabilidad en blockchain:** dado que todas las operaciones se registran en la red pública de blockchain, se garantiza un nivel alto de transparencia y auditabilidad. Cualquier transacción puede ser rastreada por un tercero, incluyendo autoridades competentes, sin necesidad de intervención de la plataforma.
- **Ausencia total de intervención en el sistema financiero tradicional:** en ninguna de las plataformas existe contacto, tenencia o procesamiento de dinero fiduciario. Todos los pagos en moneda tradicional son realizados entre las partes fuera del sistema, eliminando el riesgo de integración o mezcla de fondos por parte del proveedor.

- **Voluntad expresa de fortalecimiento normativo:** ambas empresas han manifestado su compromiso con el cumplimiento normativo, incluyendo la futura implementación de políticas internas más robustas conforme a los criterios del GAFI y a lo que la SEPRELAD pudiera considerar necesario, en función de los riesgos y el volumen operativo.

## **7. No Configuración como EMPES ni como Fideicomiso**

Los modelos de negocio descritos no encuadran dentro de las categorías reguladas como Empresas de Medio de Pago Electrónico (EMPES) ni como fideicomisos, en tanto no reúnen los elementos esenciales de dichas figuras. En el caso de las EMPES, estas administran dinero electrónico, procesan pagos en moneda fiduciaria y retienen fondos en nombre de terceros, aspectos que no se presentan en las plataformas en cuestión, ya que no manejan dinero fiduciario, no emiten ni administran fondos electrónicos y las transacciones se realizan directamente entre las partes, sin intermediación financiera. Tampoco se configura un fideicomiso, ya que no existe cesión de titularidad ni administración de activos ajenos: el proveedor del servicio no retiene ni administra fondos, y los activos permanecen siempre bajo el control exclusivo de sus propietarios. Por tanto, se considera oportuno precisar si, dada esta naturaleza no custodial, dichos modelos se encuentran excluidos de las obligaciones aplicables a los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV).

## **8. Conclusión.**

A la luz de lo expuesto, y considerando la operativa descrita, se consulta expresamente si una empresa que adopta un modelo no custodial —que no administra, almacena ni controla fondos— debe ser considerada Sujeto Obligado conforme a la Ley N.º 1015/97, sus modificaciones y la Resolución SEPRELAD N.º 314/2021.

Desde una perspectiva jurídica, y conforme al principio de legalidad en materia administrativa, entendemos que tales actividades no encuadran en ninguna de las operaciones actualmente reguladas como propias de los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV), por lo que no correspondería su registro obligatorio en tanto Sujeto Obligado. No obstante, existe plena disposición por parte del consultante para adoptar medidas razonables de prevención y mitigación de riesgos en línea con los estándares internacionales y el enfoque basado en riesgo que inspira la normativa vigente.

La finalidad de esta consulta es obtener claridad interpretativa respecto a la aplicabilidad del régimen de PLD/FT a modelos estrictamente no custodiales, con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica de las operaciones y facilitar el cumplimiento normativo en caso de corresponder.