



Guía Referencial del

Sandbox Regulatorio

La **Blockchain** es una tecnología con mucho poder, cuyo principal riesgo es no utilizarla sobre todo en estos momentos





Índice

Palabras del Presidente Mario Castro.....	2
Equipo	3
Presentación	4
Introducción	7
Objetivo General	9
Metodología	10
Qué es el sandbox regulatorio	11
Alcance.....	12
No Cobre.....	13
Ciclo Regulatorio y Sandbox	15
Trayectoria para la implementación del sandbox regulatorio.....	16
Identificación del desafío o la oportunidad.....	17
Definición del enfoque regulatorio	18
Consulta interna y consulta con los organismos reguladores afectados... ..	24
Transparencia y participación social	27
Análisis jurídico	32
Elaboración de instrumentos normativos para el establecimiento de un SANDBOX regulatorio.....	33
Elaboración del anuncio público o términos de referencia	46
Autorizaciones temporales	49
Implementación y seguimiento.....	51
Evaluación	53
Decisión regulatoria.....	55
Consideraciones finales	58
Notas Finales	59

Palabras del Presidente Mario Castro

acompañando el proceso técnico y regulatorio desde el sector privado que conforman el fundamento jurídico sobre el cual se construye la presente Guía.

Es en este contexto que tengo el honor de presentar la Guía de Referencia del Sandbox Regulatorio, documento orientador para el diseño e implementación del primer entorno de experimentación regulatoria controlada de la República del Paraguay en materia de innovación apuntando a la tecnología blockchain y activos digitales. El Sandbox Regulatorio es una herramienta de política pública que permite a empresas, cooperativas e instituciones probar productos, servicios y modelos de negocio innovadores en condiciones de mercado real, bajo supervisión de las autoridades competentes y con salvaguardas expresamente definidas, sin exigir el cumplimiento inmediato de la totalidad de las exigencias normativas habituales durante un período temporal y acotado. Esta metodología, adoptada exitosamente en más de cincuenta jurisdicciones y promovida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Pagos Internacionales (BIS) para la región latinoamericana, permite generar evidencia empírica para la toma de decisiones regulatorias informadas, reducir la incertidumbre jurídica para los innovadores y construir capacidades institucionales en los organismos supervisores.

La Cámara Paraguaya de Blockchain, con la Red LEGALEDGER, impulsa la creación de este primer sandbox como contribución concreta a la modernización del sistema financiero paraguayo y al cumplimiento de los indicadores de la OCDE, el Banco Mundial y el BID en materia de gobernanza digital e inclusión financiera.

Invitamos los reguladores como ser el Banco Central del Paraguay, el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), la Corte Suprema de Justicia y el sector cooperativo nacional a ayudar a impulsar el primer sandbox de Paraguay

La experimentación regulatoria responsable no es un privilegio reservado a los países más desarrollados. El derecho es el activo más estratégico de la era digital. La tokenización regulada es su expresión más concreta y poderosa. tal como lo señalan Larry Fink de BlackRock , "la tokenización no es una tendencia, es una transformación estructural de las finanzas". Paraguay tiene hoy la oportunidad de posicionarse en la vanguardia de esa transformación con fundamentos jurídicos propios , aprovechando la infraestructura jurídica que ya tiene, la tecnología soberana que ya está construyendo y el capital institucional que ya ha acumulado. El Paraguay que fue uno de los pioneros en legislación del documento electrónico en el mundo puede serlo también en la aplicación cooperativa y responsable de esa tecnología.

Esta Guía no es un documento definitivo ni prescriptivo. Es una invitación al diálogo permanente entre el Estado paraguayo, el sector privado, el movimiento cooperativo, la academia y la sociedad civil. Sus orientaciones deben leerse como puntos de partida para la construcción colectiva del marco regulatorio que el Paraguay innovador merece y que la ciudadanía paraguaya necesita.

La solidaridad y la innovación no son fuerzas opuestas. En Paraguay, son la misma fuerza.



Mario Castro-Presidente Cámara Paraguaya de Blockchain
Presidente del Comité Organizador Cooperativa Multiactiva Blockchain Limitada
Asunción, República del Paraguay 2026

La innovación es un motor irreversible del desarrollo de las naciones. El conocimiento, la tecnología y los procesos innovadores fortalecen la autonomía y la soberanía de los Estados, al tiempo que promueven la inclusión social, la justicia económica y la sostenibilidad. En este escenario de transformación acelerada, los distintos sectores de la economía paraguaya desempeñan un papel estratégico para conectar realidades diversas y responder a los desafíos del mundo globalizado.

En mi doble calidad de presidente de la Cámara Paraguaya de Blockchain y del Comité Organizador de la Cooperativa Multiactiva Blockchain Ltda primera cooperativa blockchain del mundo, soy testigo cotidiano de la relevancia del marco jurídico en este proceso. La innovación tecnológica no prospera en el vacío normativo: requiere certeza jurídica, instituciones ágiles y reguladores dispuestos a acompañar el cambio sin convertirse en obstáculo para él.

La República del Paraguay ha dado pasos normativos concretos que sientan las bases jurídicas de este proceso. La Ley N° 6822/2021, reglamentada mediante Decreto N° 7576/2022 y bajo la autoridad de aplicación del Ministerio de Industria y Comercio, establece el marco jurídico para los servicios de confianza en transacciones electrónicas, el documento electrónico y los documentos transmisibles electrónicos, habilitando el uso de tecnologías de registro distribuido en actos jurídicos públicos y privados. En el marco de esta normativa, la Red LEGALEDGER se desarrolla como infraestructura blockchain de registro soberano, que avanza hacia su implementación progresiva (tipo "margarita" o daisy chain). La Ley N° 7572/25 del Mercado de Valores y Productos incorporó expresamente los instrumentos emitidos, registrados o transferidos mediante tecnologías de registro distribuido (DLT) al perímetro regulatorio formal, habilitando su supervisión por el Banco Central del Paraguay a través de la Superintendencia de Valores. Estas dos normas, junto a la Constitución Nacional en su artículo 113°, que eleva el cooperativismo a política de Estado y la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2026 2031 del Ministerio de Economía y Finanzas, la Cámara Paraguaya de Blockchain participa activamente en esta construcción institucional,

Equipo

Camara Paraguaya de Blockchain



Ricardo Prieto
Coordinador



Glauco Silva
Digital Payments Blockchain Infrastructure Comité
de Innovación



Mabel Pereira
Secretaria



Eduardo Oyarzun
Arq. de blockchain

LABORATORIO DE INNOVACIÓN - Lablock



Dr. Enrique Ramirez
Especialista Legaltech



Dr. Rogelio Benitez



Dr. Pablo Caballero



Dr. Enrique Ocampo



Dr. Jose Buttner



ellassai



xxxx



Celestino

Blockchain





Presentación

La presente Guía de Referencia del Sandbox Regulatorio es un documento elaborado por el Laboratorio de Innovación de la Cámara Paraguaya de Blockchain denominado Lablock, en asociación con la Cooperativa Multiactiva Blockchain Ltda., con el objetivo de orientar la implementación de entornos de experimentación regulatoria en la República del Paraguay, armonizando procedimientos y fortaleciendo la seguridad jurídica del ecosistema de innovación nacional.

El sandbox regulatorio nació en el Reino Unido entre 2015 y 2016, impulsado por la Financial Conduct Authority (FCA). Diseñado inicialmente para el sector fintech, este entorno de pruebas permitió a empresas probar innovaciones financieras bajo supervisión institucional, constituyendo el primer caso formal a nivel mundial. Desde entonces, más de cincuenta jurisdicciones han adoptado esta metodología, promovida por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Pagos Internacionales (BIS) como instrumento estratégico para la gobernanza de la innovación

financiera. La República del Paraguay cuenta hoy con un marco jurídico sólido que sustenta el desarrollo del primer sandbox regulatorio nacional. Este marco descansa sobre tres pilares normativos fundamentales. Primero, la Ley N° 6822/2021 y su Decreto Reglamentario N° 7576/2022, bajo la Autoridad de Aplicación del Ministerio de Industria y Comercio a través de la Dirección General de Firma Digital y Comercio Electrónico, que establece el régimen jurídico para los servicios de confianza en transacciones electrónicas, el documento electrónico y los documentos transmisibles electrónicos, habilitando el uso de tecnologías de registro distribuido en actos jurídicos públicos y privados. Segundo, la Ley N° 7572/2025 del Mercado de Valores y Productos, bajo la Autoridad de Aplicación del Banco Central del Paraguay a través de la Superintendencia de Valores, que incorporó expresamente al perímetro regulatorio formal los instrumentos emitidos, registrados o transferidos mediante tecnologías DLT. Tercero, la Ley N° 7561/2025 de Arbitraje promulgada el 23 de diciembre de 2025 ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia, con participación activa del Centro de Arbitraje y Mediación Paraguay (CAMP), dependiente de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Paraguay (CNCSP), que moderniza integralmente el régimen arbitral paraguayo, alineándolo con la Ley Modelo UNCITRAL y fortaleciendo los mecanismos alternativos de solución de conflictos patrimoniales como complemento del sistema judicial ordinario.

Este conjunto normativo, mas los cinco años de trabajo institucional sostenido por la Cámara Paraguaya de Blockchain junto a organismos del Estado, el sector privado y la academia confirma la madurez del ecosistema jurídico paraguayo para albergar soluciones de innovación financiera responsable. El sandbox regulatorio, en este contexto, se configura como un instrumento que otorga autorización temporal y supervisada a personas jurídicas participantes para desarrollar productos, servicios y modelos de negocio innovadores en condiciones de mercado real, mediante el cumplimiento de criterios y límites previamente establecidos por los organismos con competencia regulatoria sectorial. El sandbox regulatorio es, por tanto, un instrumento con potencial para establecer nuevas vías normativas que se adecúen a la capacidad nacional de innovación. Su metodología estructurada facilita la colaboración y el aprendizaje entre reguladores y entidades reguladas. Su adopción representa una oportunidad para que la innovación se desarrolle en condiciones de seguridad jurídica tanto en términos de nuevos modelos de negocio, productos y servicios, como en términos de mejora y actualización del propio marco regulatorio que da forma a los mercados. La Cámara Paraguaya de Blockchain actúa como interlocutor del sector de tecnología e innovación ante instituciones nacionales e internacionales, en los ámbitos tanto judicial como extrajudicial, contribuyendo a tender puentes efectivos entre la innovación tecnológica, los marcos normativos y las políticas públicas orientadas al bien común.



Lablock, el Laboratorio de Innovación de la Cámara Paraguaya de Blockchain, es un entorno colaborativo y multidisciplinar que desarrolla soluciones innovadoras en productos, servicios y procesos con fundamento en la seguridad jurídica. En el marco de la presentación de la Red LEGALEDGER a organismos públicos y privados, se ha constatado que el concepto de **sandbox regulatorio** es aún poco conocido en amplios sectores del ecosistema institucional paraguayo. Esta realidad refuerza la necesidad de simplificar su comprensión, fomentar la innovación regulatoria y construir capacidades institucionales que permitan enfrentar eficazmente los obstáculos al desarrollo económico y social.

Ampliar la conexión entre las agendas jurídica y regulatoria es también relevante para reducir costos e incertidumbre, y para contribuir a una mayor promoción de la competitividad, la productividad y la innovación en el país.

Con plena conciencia de los desafíos inherentes a la aplicación del sandbox regulatorio en el entorno nacional paraguayo, Lablock publica la presente Guía de Referencia del Sandbox Regulatorio con el propósito de facilitar el camino para que este instrumento de experimentación regulatoria, debidamente utilizado, genere un impacto positivo en la sociedad paraguaya. Al tratarse de un documento vivo sujeto a actualización permanente, busca expresarse en un lenguaje sencillo y accesible, clarificando las posibilidades y limitaciones que emergen de la experimentación regulatoria, en la construcción de una gobernanza adaptativa que permita relaciones más sostenibles y equilibradas entre los organismos reguladores, los agentes regulados y la ciudadanía paraguaya.





Introducción

La innovación desempeña un papel central en el desarrollo de las naciones. Las nuevas ideas, tecnologías y enfoques orientan la resolución de problemas complejos en beneficio de las sociedades. Las soluciones innovadoras transforman la economía y amplían las capacidades del Estado, impulsando el crecimiento sostenible, creando mercados, fortaleciendo la industria nacional, mejorando las políticas públicas y proyectando al país en el escenario internacional.

La dinámica de la innovación exige, sin embargo, una respuesta anticipatoria del Estado en la construcción y adaptación de las políticas públicas y especialmente en materia regulatoria, de modo que las normas vigentes no se conviertan en barreras o impedimentos para aprovechar las oportunidades y los beneficios derivados del proceso de innovación. La OCDE señala que los enfoques tradicionales de regulación son predominantemente reactivos: no logran anticiparse a los riesgos ni identificar oportunidades emergentes, y tampoco captan eficazmente las necesidades de los usuarios en contextos de rápida transformación. El Informe de Perspectivas de Política Regulatoria de la OCDE 2025 confirma que los gobiernos necesitan adoptar enfoques de gobernanza anticipatoria que permitan a los reguladores prever y monitorear las implicancias de las innovaciones de alto impacto, fomentando el aprendizaje continuo y la adaptación. Por ello, es necesario adoptar enfoques que promuevan la innovación en todos sus aspectos y en los distintos sectores de actividad del Estado, garantizando la fluidez en la oferta de nuevos productos y servicios a la sociedad, dentro de los límites fijados por el bien público y las prioridades nacionales. En lugar de abordar los desafíos regulatorios exclusivamente a través de instrumentos tradicionales como el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) o la Evaluación Ex Post de Normativas (EPN), es posible explorar enfoques no tradicionales de carácter experimental. Entre ellos se encuentra el sandbox regulatorio, cuya adopción representa una alternativa concreta de política regulatoria activa. La elección del enfoque adecuado debe considerar, además de la capacidad institucional del regulador para implementar mecanismos innovadores, la naturaleza del problema regulatorio o la oportunidad identificada. Tal y como se ilustra en la figura 1.

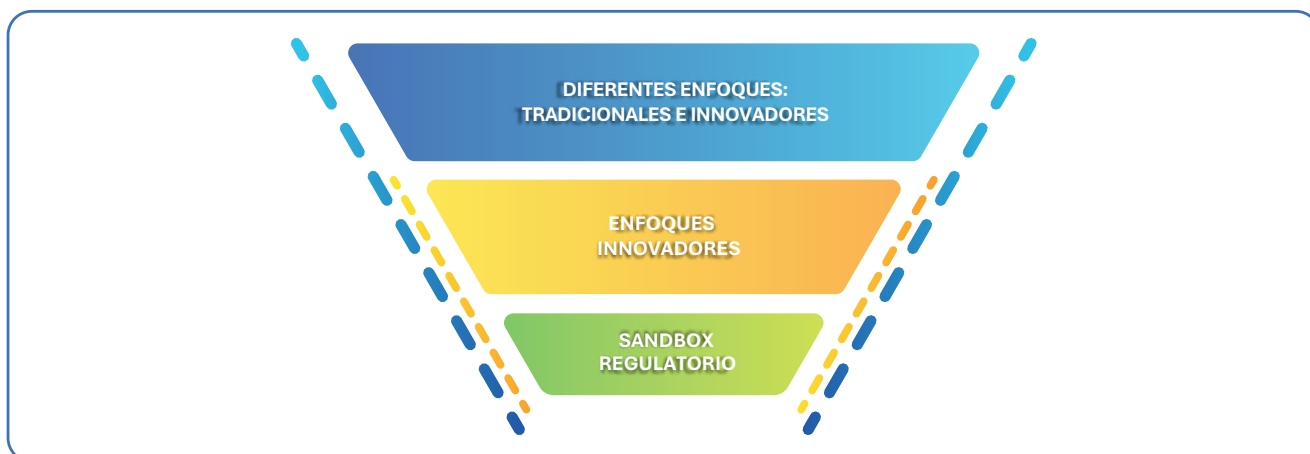


Figura 1 - Enfoques regulatorios

Los sandboxes regulatorios son entornos controlados en los que es posible, de manera temporal y bajo condiciones específicamente definidas, flexibilizar las exigencias normativas aplicables a los agentes regulados, con el fin de permitir la experimentación y el ensayo a escala acotada de modelos de negocio, productos y servicios innovadores que no se ajustan plenamente a la regulación vigente, pero que representan oportunidades de desarrollo para los sectores regulados. Las lagunas normativas existentes para distintos tipos de innovación también pueden abordarse en el ámbito del sandbox regulatorio, donde es posible construir de forma colaborativa regulaciones que se adapten de manera incremental a estos nuevos escenarios. Este entorno controlado facilita la interacción entre los actores económicos involucrados, permitiendo encontrar con mayor agilidad soluciones regulatorias apropiadas a través de un proceso de experimentación estructurada. Según el **Regulatory Sandbox Toolkit de la OCDE**, publicado en julio de 2025, el sandbox regulatorio es un entorno controlado establecido para comprender las oportunidades y riesgos asociados a innovaciones específicas y para desarrollar un marco regulatorio adecuado que las acoja de manera efectiva. Los sandboxes permiten un enfoque más proactivo y colaborativo de la regulación: los innovadores obtienen claridad y acompañamiento de los reguladores, mientras que estos últimos adquieren una comprensión más profunda de las tendencias emergentes y mayor capacidad para diseñar e implementar políticas regulatorias más informadas y eficaces.

La implementación de sandboxes regulatorios por parte de las autoridades públicas, cuando se lleva a cabo de manera adecuada, fortalece la estrategia de innovación del país y potencia la capacidad de las empresas nacionales, al tiempo que profundiza la comprensión de los marcos regulatorios, el comportamiento de los mercados, las necesidades de usuarios y consumidores, las políticas públicas y los modelos de negocio en escenarios de innovación e incertidumbre. Asimismo, amplía las posibilidades de una regulación proactiva y colaborativa tanto anticipatoria como adaptativa, abriendo espacio para el aprendizaje colectivo entre los distintos actores involucrados y contribuyendo a la mejora de las prácticas regulatorias nacionales y las políticas públicas, con impacto directo en la competitividad, la productividad y la innovación frente a los desafíos de un mundo globalizado en permanente transformación.

En el plano jurídico nacional, el marco normativo paraguayo ya ofrece fundamentos legales que habilitan el desarrollo de sandboxes regulatorios, sin que la legislación vigente los nombre expresamente como tales. La Ley N° 6822/2021, en su artículo 96°, faculta al Ministerio de Industria y Comercio (MIC), a través de la Dirección General de Firma Digital y Comercio Electrónico, a conformar organismos de composición mixta público-privada para el cumplimiento de sus funciones. Su artículo 98°, inciso l), habilita al MIC a "establecer y ejecutar políticas, procedimientos, estándares técnicos y operativos para la realización de sus actividades en el ámbito de su competencia". Estas disposiciones abren camino legal para que la Autoridad de Aplicación establezca las reglas e implemente entornos de experimentación regulatoria en el país. Por su parte, la Ley N° 7572/2025 del Mercado de Valores y Productos, en su artículo 3°, establece al Banco Central del Paraguay como Autoridad de Aplicación a través de la Superintendencia de Valores, y su artículo 327° lo faculta expresamente a dictar "los reglamentos necesarios para regir los asuntos exigidos o permitidos por la presente ley y aquellos necesarios y convenientes para la mejor aplicación de esta", habilitación que comprende el diseño de entornos de prueba regulatoria para instrumentos emitidos mediante tecnologías de registro distribuido. Estas disposiciones constituyen una solución jurídica innovadora para la política regulatoria nacional, de particular relevancia para el desarrollo de la gobernanza pública, la seguridad jurídica del entorno empresarial y la ampliación de las capacidades estatales en materia de innovación financiera. La falta de un entendimiento armonizado sobre este instrumento ha limitado su utilización plena en el país, brecha conceptual y operativa que la presente Guía de Referencia del Sandbox Regulatorio tiene como propósito contribuir a superar.





Objetivo General

El propósito de este documento es proporcionar certeza jurídica para la implementación y operación de sandboxes regulatorios en el territorio nacional, a partir de una agenda de mejora del proceso regulatorio y la difusión de buenas prácticas en todo el país, observando los principios de transparencia, participación ciudadana y proporcionalidad regulatoria consagrados en la Recomendación de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria de 2012 y ratificados en el Regulatory Policy Outlook 2025. Basada en experiencias internacionales seleccionadas y adecuadas a la realidad jurídica e institucional de la República del Paraguay considerando el ordenamiento jurídico nacional, departamental y municipal, así como en el trabajo de años de la Cámara Paraguaya de Blockchain junto a organismos del Estado, el sector privado y la academia, esta **Guía de Referencia** es un documento vivo, no prescriptivo ni exhaustivo, sino orientador de acciones innovadoras, con capacidad de adaptación a los escenarios que vayan configurando los nuevos desafíos impuestos a la regulación. Por tanto, su ambición no es convertirse en un instrumento que delimite rígidamente las agendas institucionales de regulación e innovación, sino en una herramienta práctica que comprenda las distintas realidades locales y ofrezca una ruta segura, técnicamente fundada y jurídicamente respaldada para utilizar el sandbox regulatorio como instrumento de política pública a escala nacional. La Cámara Paraguaya de Blockchain invita a los organismos reguladores del Estado, al sector privado, a la academia y a la sociedad civil a ser parte activa de este proceso. **El primer sandbox regulatorio de la República del Paraguay no es una iniciativa de un solo actor es una construcción colectiva, y su momento es ahora.**



Metodología

La presente Guía de Referencia del Sandbox Regulatorio fue elaborada siguiendo tres líneas de actuación:

- i) Un análisis exploratorio de las experiencias nacionales de regulación e implementación de programas piloto de naturaleza análoga al sandbox regulatorio, coordinados por la Administración Pública a nivel nacional, departamental y municipal. Este relevamiento abarcó los antecedentes más relevantes del ecosistema paraguayo y su régimen jurídico, entre ellos el Programa Piloto Economía Digital del Banco Central del Paraguay (2024-2025); el Reglamento de Proveedores de Servicios de Inicio de Pagos (PISP), habilitado en el marco de la Ley N° 7503/2025 del Sistema Nacional de Pagos; la Empresa por Acciones Simplificadas (EAS), creada por la Ley N° 6480/2020; y la Cuenta Básica MIPYMES, fortalecida por la Ley N° 7444/2024. Se consideraron asimismo experiencias regionales e internacionales de referencia, promovidas particularmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para América Latina y el Caribe.
- ii) La consolidación de los conocimientos y aportes acumulados por Lablock, Laboratorio de Innovación de la Cámara Paraguaya de Blockchain, fruto del trabajo comprometido y sostenido de sus equipos, empresas miembros, profesionales asociados y colaboradores del ecosistema blockchain nacional e internacional. Este esfuerzo colectivo, que refleja años de investigación institucional, diálogo sectorial y articulación público-privada, se materializó a través de talleres de validación de ideas, jornadas de análisis jurídico y espacios de intercambio abierto con actores del Estado, el sector privado, la academia y la sociedad civil. Las contribuciones recibidas en este proceso, sustantivas, diversas y comprometidas con el bien común fueron cuidadosamente revisadas e integradas en la elaboración de este documento. La Guía es, en ese sentido, un producto colectivo que reconoce y valora el aporte de cada uno de quienes participaron en su construcción.
- iii) La identificación y el análisis del acervo jurídico nacional aplicable, incluyendo leyes, decretos, planes estratégicos y marcos normativos sectoriales. De manera especial, se consideraron, entre otros instrumentos: la Ley N° 6822/2021 y su Decreto Reglamentario N° 7576/2022; la Ley N° 7503/2025 del Sistema Nacional de Pagos; la Ley N° 7444/2024 para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; la Ley N° 7572/2025 del Mercado de Valores y Productos; y la Ley N° 7561/2025 de Arbitraje. En el plano estratégico, se incorporaron el Plan Paraguay 2X, que prevé más de 400 acciones habilitadoras en materia regulatoria, de talento y de infraestructura para duplicar el PIB en una década; la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2026-2031; el Plan Nacional TIC 2022-2030 (Decreto N° 8942/2023); y el Programa País con la OCDE 2025-2028, aprobado mediante el Decreto N° 5221 del Poder Ejecutivo.
Este análisis incorporó también la documentación técnico-jurídica elaborada por los equipos especializados de la Cámara Paraguaya de Blockchain, en articulación con los asesores jurídicos de las instituciones de la Administración Pública Nacional que participaron del proceso de construcción de esta Guía.

Los resultados y conocimientos obtenidos a través de estas tres líneas de actuación constituyeron las fuentes esenciales para consolidar la jornada de implementación de los sandboxes regulatorios que se presenta en esta Guía. Este documento sirve como orientación para la creación y el funcionamiento de sandboxes regulatorios, ofreciendo una estructura general que puede adaptarse a las necesidades específicas de cada organismo regulador y al contexto particular en el que se implementará. Se trata, por tanto, de un enfoque flexible y ajustable, que permite a los organismos reguladores adecuarlo a la realidad y a los desafíos propios que enfrentan, garantizando una implementación más eficaz y adecuada a la diversidad del entorno normativo paraguayo.



¿QUÉ ES EL SANDBOX REGULATORIO?

De acuerdo con las mejores prácticas internacionales consolidadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y adoptadas en más de cincuenta jurisdicciones, el sandbox regulatorio es un conjunto de condiciones especiales simplificadas mediante las cuales las personas jurídicas participantes pueden recibir autorización temporal de los organismos o entidades con competencia regulatoria sectorial, para desarrollar modelos de negocio innovadores y probar técnicas y tecnologías experimentales, mediante el cumplimiento de criterios y límites previamente establecidos por el organismo regulador y a través de un procedimiento facilitado. La OCDE precisa que los sandboxes regulatorios crean espacios en los que las autoridades competentes invitan a las empresas a probar productos y servicios innovadores que desafían o exceden el marco jurídico vigente. Las entidades participantes obtienen una dispensa temporal de determinadas disposiciones legales o de los procesos de cumplimiento que les permitiría innovar. Los enfoques pueden variar según el sector y la jurisdicción, pero comparten características esenciales: son temporales, con procesos de prueba que suelen abarcar entre seis y doce meses; implican el trabajo conjunto y continuo entre reguladores y empresas; dispensan selectivamente disposiciones jurídicas y ofrecen acompañamiento jurídico personalizado para proyectos específicos; y los datos técnicos y de mercado que generan permiten a los reguladores evaluar si los marcos jurídicos vigentes son adecuados para los fines de la innovación o requieren adaptación. En consecuencia, un sandbox regulatorio habilita la prueba de proyectos innovadores en entornos controlados del mundo real, sin que el marco normativo vigente represente un obstáculo para la experimentación, dado que es posible flexibilizar temporalmente su aplicación. La excepción creada permite que las personas jurídicas seleccionadas operen sin que sea necesario modificar de forma inmediata las reglas vigentes para el mercado en su conjunto, posibilitando una adaptación incremental de la normativa basada en evidencia empírica. La autorización temporal para la experimentación se materializa mediante la definición de criterios, límites y salvaguardas, establecidos para cada proyecto innovador, como forma de proteger a los usuarios y consumidores y prevenir o mitigar los riesgos del modelo. Puede concederse a una persona jurídica formalmente constituida, (de derecho público o privado), de manera individual o en consorcio con otras entidades, por un período predeterminado. Las pruebas con usuarios y consumidores son supervisadas por las autoridades reguladoras competentes, lo que garantiza la seguridad jurídica e identifica y analiza las ventajas y desventajas de los nuevos enfoques, sus beneficios para los sectores regulados y la sociedad, y sus riesgos potenciales. Durante este proceso, es posible y deseable establecer un diálogo continuo entre regulador y regulados, así como canales de comunicación destinados a recoger las percepciones de usuarios y consumidores. El sandbox regulatorio se configura, así como un espacio de aprendizaje colectivo para todos los actores involucrados, reguladores, empresas, cooperativas y ciudadanos, que permite identificar las formas más apropiadas de construir o adaptar el entorno normativo, mejorar el modelo de negocio innovador y los productos y servicios ofrecidos, e impulsar la innovación a una escala más amplia y con mayor certeza jurídica.

Cuando la tecnología avanza más rápido que la regulación

La experiencia regulatoria comparada tanto en América Latina como a nivel global demuestra con claridad una realidad que Paraguay enfrenta hoy: las tecnologías emergentes, incluyendo la blockchain, los activos digitales, la inteligencia artificial y los nuevos modelos de servicios financieros digitales, se desarrollan a una velocidad que excede los tiempos del proceso legislativo tradicional. En ausencia de una autoridad de aplicación sectorial específica para nuevas tecnologías, o cuando el marco normativo está en construcción, la regulación rígida y prematura puede convertirse en un freno a la innovación y en una fuente de inseguridad jurídica para los innovadores. El sandbox regulatorio es precisamente la respuesta a este dilema. Permite que el Estado paraguayo aprenda sobre la tecnología y sus implicancias antes de legislar de forma definitiva; que los innovadores operen con certeza jurídica sin esperar años por una ley; y que los reguladores construyan capacidades institucionales específicas sobre la base de evidencia real, no de presunciones teóricas.

En este sentido, el sandbox no es una alternativa a la regulación, es la etapa previa y necesaria para una regulación de calidad.

La Ley N° 6822/2021 y su Decreto Reglamentario N° 7576/2022, la Ley N° 7444/2024 para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, la Ley N° 7572/2025 del Mercado de Valores y Productos y la Ley N° 7503/2025 del Sistema Nacional de Pagos ya ofrecen habilitaciones jurídicas concretas para que el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y el Banco Central del Paraguay (BCP) establezcan entornos de experimentación regulatoria en sus respectivos ámbitos de competencia.

La presente Guía propone el camino para hacerlo de forma ordenada, técnicamente fundada y jurídicamente respaldada

Alcance

La presente Guía se presenta como un documento orientador destinado a armonizar procedimientos y entendimientos, y a proporcionar seguridad jurídica para la implementación de sandboxes regulatorios en la Administración Pública de la República del Paraguay.

La colaboración entre las autoridades reguladoras es especialmente necesaria cuando los proyectos seleccionados o los temas priorizados afectan a más de un sector regulado. Los organismos o entidades reguladoras que propongan el sandbox regulatorio deberán establecer normas sobre su funcionamiento, definiendo al menos:

- I. Los criterios de selección o calificación de las entidades participantes;
- II. La duración y el alcance de la suspensión de la aplicación de las normas; y
- III. Las normas comprendidas en dicha suspensión.

La implementación de un sandbox regulatorio presupone la existencia de una laguna regulatoria y/o la necesidad de flexibilidad normativa para experimentar con una innovación, situación que se configura cuando las normas vigentes no son adecuadas o suficientes para dar cabida al modelo propuesto, generando barreras a su adopción y difusión. Se caracteriza también por la participación de la autoridad reguladora en la conducción de las actividades de experimentación y recopilación de información, en colaboración con las demás partes interesadas; por la orientación continua a los agentes regulados y el aprendizaje colectivo; y por la generación de evidencia empírica tanto para el modelo de negocio innovador como para el proceso regulatorio.

Cuándo el sandbox regulatorio es la herramienta adecuada y cuándo no lo es, es fundamental comprender que el sandbox regulatorio no es la solución universal para todo desafío vinculado a la innovación y a su proceso de regulación. Su adopción es pertinente cuando existe una laguna normativa real, cuando el marco regulatorio vigente presenta rigideces que obstruyen la experimentación de soluciones innovadoras, o cuando el organismo regulador necesita generar evidencia práctica antes de legislar o reglamentar de forma definitiva.

En el marco del ordenamiento jurídico nacional, los organismos de la Administración Pública y las entidades con competencia regulatoria sectorial podrán, de manera individual o en colaboración, suspender temporalmente dentro del ámbito del sandbox regulatorio y en los términos que establezca el instrumento normativo correspondiente, la aplicación de normas de su competencia respecto de la entidad regulada o de grupos de entidades reguladas. Esta habilitación se fundamenta en múltiples disposiciones del ordenamiento jurídico paraguayo. La Ley N° 6822/2021 y su Decreto Reglamentario N° 7576/2022 facultan al Ministerio de Industria y Comercio, a través de la Dirección General de Firma Digital y Comercio Electrónico, a establecer políticas, procedimientos y estándares técnicos en el ámbito de su competencia. La Ley N° 7572/2025 del Mercado de Valores y Productos faculta al Banco Central del Paraguay, mediante su artículo 327°, a dictar todos los reglamentos necesarios y convenientes para la mejor aplicación de dicha ley, lo que comprende el diseño de entornos de prueba para instrumentos emitidos en tecnologías de registro distribuido. La Ley N° 7444/2024 para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas reglamentada por el Decreto N° 4535/2025 refuerza este ecosistema habilitante desde tres ángulos complementarios: su artículo 18° encarga al Viceministerio de MIPYMEs del MITIC impulsar la investigación y modernización tecnológica del tejido empresarial, en coordinación con el MITIC, para el desarrollo de servicios tecnológicos como soporte de innovación continua; su artículo 20° faculta al MITIC a facilitar el acceso a Centros de Innovación Tecnológica, Centros de Desarrollo Empresarial y, de manera expresa, a **pruebas piloto** financiadas con cargo al presupuesto ministerial; y su artículo 34° insta al Banco Central del Paraguay a considerar la pertinencia de regulaciones que faciliten el acceso al crédito para el sector MIPYMEs, abriendo la puerta a mecanismos de financiamiento diferenciado para participantes del sandbox. En conjunto, estas disposiciones configuran un marco normativo que no solo habilita la implementación del sandbox regulatorio en Paraguay, sino que lo vincula directamente con las políticas de formalización, innovación e inclusión financiera que constituyen prioridades de Estado.

En cambio, cuando el desafío del innovador se limita a comprender cómo adaptar su modelo de negocio al marco regulatorio existente, o a obtener orientación técnica sobre normas aplicables, existen alternativas más apropiadas y de menor complejidad. En el ecosistema paraguayo, estas alternativas incluyen: los programas de asesoramiento regulatorio disponibles en el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y el Banco Central del Paraguay (BCP); el programa InnovandoPY del MITIC, que ofrece incubación, capital semilla y mentorías a startups de base tecnológica; los Centros de Apoyo al Emprendedor (CAE) del Viceministerio de MIPYMEs; los Small Business Development Centers (SBDG) articulados con el MIC; los espacios de diálogo del Equipo Impulsor del Ecosistema de Innovación (MITIC MIC CONACYT); y el Lablock, Laboratorio de Innovación de la Cámara Paraguaya de Blockchain, que actúa como espacio colaborativo de asesoramiento técnico-jurídico especializado en tecnologías blockchain y activos digitales.

Es igualmente importante subrayar que el sandbox regulatorio no es sinónimo de desregulación, ni implica que el organismo regulador abdique de su misión de proteger el interés público. Por el contrario, el sandbox es una herramienta de regulación activa y supervisada: el regulador acompaña el proceso experimental, aprende con él y toma decisiones informadas. Es un instrumento al servicio de una mejor regulación, no de la ausencia de ella.

Esta Guía tiene por propósito orientar a la Administración Pública y a la ciudadanía en la adopción de las mejores prácticas vinculadas al sandbox regulatorio, considerando su carácter experimental, su potencial para modernizar la política regulatoria nacional y su contribución al fortalecimiento de la calidad de la gestión pública en la República del Paraguay.



No Cubre

La presente Guía de Referencia del Sandbox Regulatorio no pretende ofrecer una revisión bibliográfica exhaustiva ni un análisis histórico del tema. Para ese propósito existen documentos técnicos especializados que ya presentan el estado del arte y los principales conceptos, entre ellos los estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Regulatory Sandbox Toolkit de la OCDE (julio 2025) y los reportes del Banco Mundial sobre finanzas digitales inclusivas en América Latina y el Caribe.

Tampoco pretende, en esta primera versión, abordar los sandboxes en un sentido técnico más amplio ni otros entornos de experimentación que no involucren el elemento de flexibilización normativa por parte de una autoridad reguladora competente. De igual modo, no se dedica a las experiencias generales de innovación abierta como hackatones, laboratorios de gobierno o programas de incubación que, siendo valiosas, tienen naturaleza y propósitos distintos al sandbox regulatorio que regula esta Guía.

Los debates legislativos en curso también quedan fuera del alcance de este documento, sin perjuicio de su incorporación en futuras ediciones una vez que los proyectos respectivos ingresen formalmente al ordenamiento jurídico nacional. Entre los proyectos legislativos que mencionan expresamente el sandbox regulatorio se encuentran:

El Proyecto de Ley que regula y promueve la creación, desarrollo, innovación e implementación de sistemas de inteligencia artificial (IA), en debate ante la Comisión de Ciencia, Tecnología, Innovación y Futuro del Senado de la Nación, que contempla la posibilidad de que organismos de la Administración del Estado utilicen entornos supervisados para el uso de IA. Este proyecto no cuenta aún con sanción legislativa ni con una autoridad de aplicación sectorial específica para inteligencia artificial formalmente constituida en el ordenamiento paraguayo. Adicionalmente, el propio Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC) ha señalado en audiencias públicas que, antes de avanzar en una regulación integral de la IA, resulta prioritario contar con una ley de protección de datos personales que sirva de base normativa para cualquier iniciativa vinculada a nuevas tecnologías.



A este respecto, es importante precisar una distinción conceptual y jurídica fundamental: un entorno técnico de pruebas para IA denominado habitualmente sandbox de IA en la literatura tecnológica es un espacio de software controlado para desarrollar, testear y experimentar con modelos de inteligencia artificial sin afectar sistemas productivos ni usuarios reales. Este instrumento es de naturaleza técnica y no requiere dispensa normativa alguna; su adopción depende exclusivamente de decisiones tecnológicas de cada organización. El sandbox regulatorio, en cambio, es un instrumento jurídico-público que requiere la participación activa de una autoridad reguladora con competencia sectorial legalmente atribuida, que suspende temporalmente la aplicación de normas bajo su competencia para habilitar la experimentación. Para operar un sandbox regulatorio en materia de IA en Paraguay sería necesario contar con una ley sectorial de IA vigente y una autoridad de aplicación con competencia expresamente asignada condiciones que, a la fecha de publicación de esta Guía, aún están en proceso de construcción normativa. Esta distinción no limita ni excluye la capacidad de los organismos reguladores paraguayos para impulsar, en el futuro, sandboxes regulatorios orientados a la inteligencia artificial. Lo que esta Guía establece es que, para hacerlo con plena seguridad jurídica, deben estar presentes los tres elementos esenciales: laguna o rigidez normativa identificada, autoridad reguladora con competencia sectorial vigente y un marco de salvaguardas previamente definido. Cuando esas condiciones estén dadas en materia de IA, la metodología de esta Guía será plenamente aplicable.



La presente Guía tiene como objeto específico orientar la implementación de sandboxes regulatorios por parte de instituciones con competencia sectorial ya establecida en el ordenamiento jurídico paraguayo vigente, particularmente en los ámbitos de servicios de confianza, tecnologías de registro distribuido, mercado de valores y sistema de pago señalando las recomendaciones esenciales para cada etapa del proceso y garantizando su seguridad jurídica.

El diagrama muestra un ciclo regulatorio con tres niveles: 'LEY' en la parte superior, 'REGLAMENTACIÓN' en el centro y 'ESTÁNDAR' en la parte inferior. A la izquierda, un icono de engranajes está etiquetado como 'CUMPLIMIENTO'. Las manos de varias personas se ven apiladas en el fondo, sosteniendo estos niveles. El título principal 'Ciclo Regulatorio y Sandbox' está superpuesto en el centro en un color morado.

Ciclo Regulatorio y Sandbox

La regulación de calidad es un proceso continuo y dinámico, no un acto puntual de producción normativa. El enfoque tradicional del ciclo regulatorio adoptado por la OCDE y alineado con las buenas prácticas promovidas por el Ministerio de Industria y Comercio en la Guía de Análisis de Impacto Regulatorio para el MERCOSUR comprende las siguientes fases:

1. Planificación regulatoria: construcción o revisión de la agenda regulatoria, identificando las áreas que requieren intervención normativa;
2. Intervención regulatoria: basada en el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), comprende la decisión de mantener el estado de cosas o de elaborar un instrumento regulatorio, normativo o de otra naturaleza;
3. Aplicación de la intervención: implementación efectiva del instrumento normativo adoptado;
4. Supervisión y seguimiento: monitoreo del cumplimiento y del comportamiento de los actores regulados;
5. Evaluación de resultados: verificación del cumplimiento de los objetivos declarados y análisis de efectos no previstos; y
6. Gestión del acervo regulatorio: revisión, actualización o derogación de normas según la evolución del mercado y las necesidades sociales.

Este ciclo, sólido para tecnologías y modelos de negocio maduros, presenta limitaciones cuando enfrenta innovaciones disruptivas que no encajan en los marcos normativos existentes. Para estos casos, los enfoques no tradicionales innovadores o experimentales — ofrecen un complemento necesario, articulado en las siguientes fases:

- i. Identificación de desafíos u oportunidades: reconocimiento de brechas regulatorias y de cargas administrativas innecesarias que obstaculizan la innovación;
- ii. Generación de ideas: consulta temprana con las partes interesadas, con foco en resultados y valor para la ciudadanía más que en el cumplimiento formal de procesos;
- iii. Desarrollo de propuestas: creación de espacios seguros para que la innovación tenga lugar, con criterios claros de evaluación de impacto y objetivos previamente definidos;
- iv. Ejecución de proyectos: implementación en un entorno controlado, con marco regulatorio estable, salvaguardas adecuadas e incentivos apropiados;
- v. Evaluación de proyectos: verificación, mediante documentación sistemática, de si la normativa experimental está alcanzando su propósito declarado y, en caso contrario, identificación de medidas correctivas; y
- vi. Difusión de lecciones aprendidas: transferencia de conocimiento institucional para acelerar la madurez regulatoria del país y orientar futuras decisiones de política pública.

Las buenas prácticas regulatorias conforme a la Recomendación de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria de 2012 y al Regulatory Policy Outlook 2025 convergen en principios comunes a ambos enfoques: centralidad del ciudadano, transparencia, participación social activa a lo largo de todo el ciclo, y focalización de los recursos públicos donde generan mayor impacto. En consecuencia, independientemente del enfoque adoptado tradicional o experimental los responsables de la política regulatoria deben orientarse hacia instrumentos capaces de anticipar los riesgos y oportunidades del entorno, y de favorecer la emergencia de innovaciones que incrementen el valor para la ciudadanía.

El sandbox regulatorio como fase experimental del ciclo

El sandbox regulatorio se inscribe en el enfoque experimental del ciclo regulatorio como una herramienta que opera, de manera complementaria, en las fases de identificación, desarrollo, ejecución y evaluación. No reemplaza al ciclo regulatorio tradicional ni al Análisis de Impacto Regulatorio (AIR): los precede o los complementa cuando el marco normativo vigente resulta inadecuado para dar cabida a una innovación específica, y genera la evidencia empírica que, posteriormente, alimenta una decisión regulatoria definitiva de calidad.

En el contexto paraguayo, esta complementariedad es especialmente relevante. El Plan Paraguay 2X identifica los cambios regulatorios como uno de los principales habilitadores de las 400 acciones necesarias para duplicar el PIB en una década. El Programa País con la OCDE 2025-2028 exige avanzar hacia una regulación basada en evidencia. La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2026-2031 requiere mecanismos de experimentación supervisada para incorporar al sistema financiero formal a cooperativas, fintechs y MIPYMEs innovadoras. Y la Red LEGALEDGER, en su fase de implementación progresiva, necesita precisamente de un entorno de experimentación regulatoria controlada para que los casos de uso de blockchain tokenización, trazabilidad, gestión de actos jurídicos digitales sean probados, evaluados y luego regulados con plena seguridad jurídica.

El sandbox regulatorio es, en suma, la respuesta institucional que Paraguay tiene a su disposición hoy para avanzar: regulando con inteligencia, sin frenar la innovación ni exponer a los ciudadanos a riesgos innecesarios.

Trayectoria para la implementación del sandbox regulatorio

El objetivo de esta sección es orientar a las instituciones nacionales en el uso del sandbox regulatorio como instrumento para identificar y abordar los desafíos y oportunidades que emergen en los mercados regulados, y que presentan potencial innovador para contribuir a la modernización de la política regulatoria y al desarrollo del Paraguay. La Figura 2 presenta el diagrama de flujo con las principales fases del proceso de implementación del sandbox regulatorio, que serán detalladas y analizadas en las páginas siguientes.

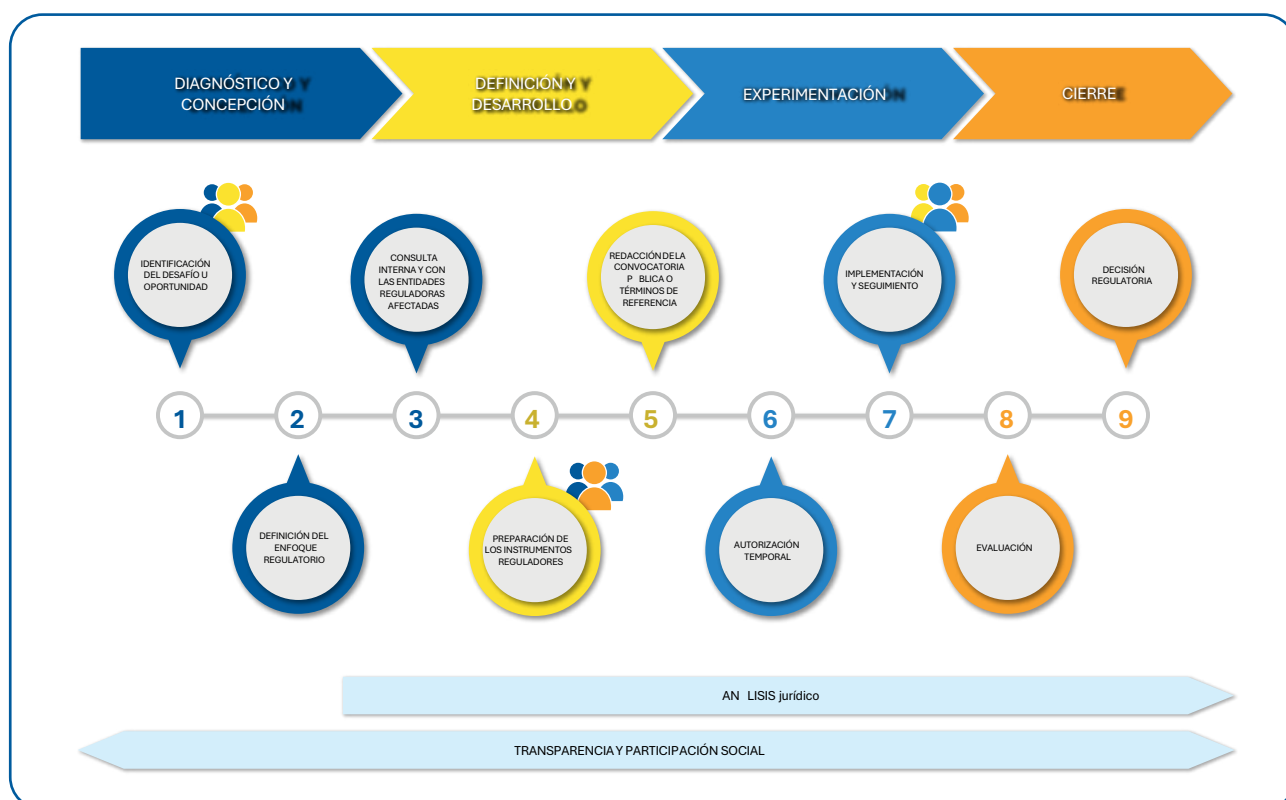


Figura 2 — Diagrama de flujo de la implementación del sandbox regulatorio

El diagrama describe las etapas del proceso, organizadas en cuatro fases principales: **(a) Diagnóstico y concepción**, **(b) Definición y desarrollo**, **(c) Experimentación** y **(d) Cierre**. El proceso abarca nueve etapas, que van desde la identificación del desafío u oportunidad regulatoria hasta la decisión regulatoria final. Dos elementos transversales el **Análisis Jurídico** y la **Participación Social** atraviesan múltiples etapas del proceso, garantizando la seguridad jurídica y la legitimidad del sandbox en todas sus fases.

Identificación del desafío o la oportunidad



La primera etapa del proceso de implementación de un sandbox regulatorio consiste en identificar con precisión el desafío o la oportunidad que justifica la adopción de un enfoque experimental. Esta identificación no es un ejercicio abstracto: requiere que el organismo regulador competente en el caso paraguayo, el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) a través de la Dirección General de Firma Digital y Comercio Electrónico, o el Banco Central del Paraguay (BCP), según el ámbito sectorial involucrado pueda documentar con claridad la naturaleza del problema regulatorio, las normas que generan la barrera o laguna, y el potencial de la innovación propuesta para generar valor para los ciudadanos, las empresas y la sociedad.

Prioridades políticas como punto de partida

Las prioridades políticas de un país o región desempeñan un papel decisivo en la definición del enfoque regulatorio, especialmente en contextos de alta complejidad e incertidumbre tecnológica. Cuando la innovación es una prioridad estratégica de Estado, los organismos reguladores tienen mayor fundamento institucional para adoptar soluciones orientadas a la experimentación supervisada, ya que estas se ajustan mejor a escenarios donde la evidencia empírica aún no existe y la regulación definitiva sería prematura. En el caso de Paraguay, este contexto está formalmente reconocido en múltiples instrumentos de política pública.

El Plan Paraguay 2X elaborado en conjunto entre el Ministerio de Industria y Comercio con participación de más de 200 actores del sector privado identifica los cambios regulatorios como uno de los principales habilitadores de las 400 acciones necesarias para duplicar el PIB nacional en una década, alcanzando un crecimiento sostenido de entre el 7 y el 10 anual. El Programa País con la OCDE 2025-2028, formalizado mediante el Decreto N° 5221 del Poder Ejecutivo, compromete al país con una regulación basada en evidencia, participativa y orientada a resultados exactamente los principios que sustentan el **sandbox regulatorio**. Y la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2026-2031 establece metas concretas de acceso a servicios financieros digitales para cooperativas, MIPYMEs y fintechs, que no pueden alcanzarse sin mecanismos de experimentación regulatoria controlada.

Lo que la identificación debe demostrar

Para que un desafío u oportunidad justifique la implementación de un sandbox regulatorio, la entidad promotora ya sea pública o privada debe poder demostrar al menos uno de los siguientes supuestos:

- I. La existencia de una laguna normativa: el modelo de negocio innovador o la tecnología propuesta opera en un espacio no previsto por el marco regulatorio vigente, sin que exista prohibición expresa ni habilitación clara;
- II. La existencia de una barrera regulatoria: las normas aplicables generan exigencias que impiden o desincentivan de forma desproporcionada la adopción de la innovación, sin que ello derive de una política pública deliberada de protección del interés general; o
- III. La necesidad de evidencia empírica: el organismo regulador reconoce que no cuenta con datos suficientes para legislar o reglamentar de forma adecuada, y que la mejor forma de obtenerlos es a través de la experimentación supervisada en el mundo real.

La agenda regulatoria como instrumento de transparencia y legitimidad

La identificación de desafíos regulatorios no debe ser un proceso cerrado entre el regulador y el innovador. Incorporar a sectores de la sociedad en estos debates: empresas, cooperativas, asociaciones de consumidores, academia y ciudadanos otorga mayor legitimidad a la priorización de la agenda regulatoria y consolida una política regulatoria más democrática. La participación social facilita el control ciudadano, y la comunicación abierta sobre los resultados del proceso permite el aprendizaje colectivo y evidencia una gobernanza responsable, alineada con los estándares que Paraguay se ha comprometido a alcanzar en el marco del proceso de adhesión a la OCDE.

Mantener la agenda regulatoria actualizada y accesible promueve la transparencia y la previsibilidad de las políticas públicas, y favorece un mayor compromiso por parte de todos los actores involucrados condición indispensable para que el sandbox funcione como un espacio de confianza y no simplemente como un mecanismo de excepción.

La perspectiva del ecosistema blockchain paraguayo

En sus años de investigación institucional y diálogo sectorial, la Cámara Paraguaya de Blockchain ha documentado que el fortalecimiento del ecosistema de empresas innovadoras en Paraguay y en particular de aquellas que operan con tecnologías blockchain, activos digitales y servicios de confianza electrónica debería contribuir a:

- Mejorar los índices de competitividad e innovación de la economía paraguaya, posicionando al país como una jurisdicción digital de referencia en la región;
- Fortalecer el entorno de negocios para las micro, pequeñas y medianas empresas, facilitando su acceso a instrumentos financieros, mercados digitales y mecanismos de formalización tecnológica, en línea con la Ley N° 7444/2024 y su Decreto Reglamentario N° 4535/2025;
- Reforzar la posición del Paraguay en la economía mundial, a través de la construcción de una infraestructura digital soberana la Red LEGALEDGER capaz de ofrecer seguridad jurídica a escala internacional; y
- Generar empleo de calidad y nuevas fuentes de ingreso en sectores de alto valor agregado, contribuyendo directamente a la meta del Plan Paraguay 2X de crear hasta 500.000 empleos en un plazo de cinco a diez años.

La Cámara subraya también el valor del esfuerzo colaborativo entre entidades públicas y privadas para mejorar el entorno empresarial, aumentar la competitividad mediante procedimientos administrativos más eficaces y garantizar que las nuevas tecnologías y modelos de negocio sean probados y regulados de forma adecuada, en beneficio de los consumidores, las empresas, las MIPYMEs, el sistema regulatorio y la sociedad paraguaya en su conjunto.

La identificación precisa del desafío u oportunidad es, en consecuencia, el fundamento de todo el proceso: sin ella, el sandbox carece de propósito definido, y sin propósito definido, carece de legitimidad.

Definición del enfoque regulatorio

La segunda etapa del proceso se caracteriza por la necesidad de determinar qué tipo de tratamiento se dará a los desafíos u oportunidades identificados en la etapa anterior. Se analiza la viabilidad y el potencial de éxito de los distintos enfoques disponibles, que van desde los más tradicionales y rígidos hasta los más flexibles y adaptativos. Entre ellos se encuentran, a modo ilustrativo: la regulación de mando y control, la regulación por resultados, la regulación basada en el riesgo, la regulación por incentivos, la autorregulación regulada, la corregulación, la regulación receptiva y la regulación experimental categoría en la que se inscribe el sandbox regulatorio. Dependiendo del contexto, algunos enfoques son más apropiados que otros. Corresponde a la autoridad reguladora competente en el caso paraguayo, el MIC a través de la Dirección General de Firma Digital y Comercio Electrónico, o el BCP según el ámbito sectorial identificar la naturaleza y las principales características del desafío u oportunidad, a fin de evaluar las exigencias relacionadas con los plazos, la flexibilidad del marco normativo, los riesgos involucrados y la seguridad jurídica del tratamiento elegido. La autoridad reguladora puede también recurrir al análisis de experiencias comparadas llevadas a cabo por otras instituciones para ampliar su comprensión de las ventajas y limitaciones inherentes a cada enfoque.

En su investigación institucional, la **Cámara Paraguaya de Blockchain** sostiene que la implementación del primer sandbox regulatorio en Paraguay tiene por objeto adaptar el entorno normativo a las innovaciones tecnológicas y a los nuevos modelos de negocio que ya operan en el ecosistema nacional, en particular en los ámbitos de la firma digital, los activos tokenizados, los servicios de inicio de pagos y la **infraestructura blockchain soberana**. Además de definir los enfoques regulatorios posibles, esta etapa implica evaluar la disposición del organismo regulador a experimentar. Cada uno de estos elementos desempeña un papel esencial en la creación de un entorno favorable a la innovación, como se desarrolla a continuación.

Identificación y análisis de los enfoques regulatorios disponibles

La identificación sistemática de los enfoques regulatorios disponibles permite a los reguladores reconocer un conjunto diverso de instrumentos que pueden adaptarse con mayor pertinencia a determinadas circunstancias. No toda situación exige una solución basada en la experimentación: existen contextos en los que los instrumentos regulatorios tradicionales son más eficaces, menos costosos y generan mayor certeza jurídica para los actores del mercado.

La elección del enfoque adecuado debe considerar, al menos, los siguientes factores:

- i) **La naturaleza de la innovación:** Se trata de una tecnología que opera en un vacío normativo, que colisiona con normas vigentes, o que simplemente requiere orientación para adaptarse al marco existente. La respuesta a esta pregunta determina si el enfoque experimental es necesario o si bastan mecanismos de asesoramiento regulatorio ya disponibles en Paraguay, como los programas del MIC, el BCP, los Centros de Apoyo al Emprendedor (CAE) o el Lablock.
- ii) **La urgencia y el horizonte temporal:** Los procesos legislativos tradicionales en Paraguay tienen plazos que pueden extenderse entre uno y tres años. Cuando la innovación opera en un sector de transformación acelerada como los servicios financieros digitales, la tokenización de activos o los sistemas de pagos instantáneos la regulación convencional puede llegar tarde, generando vacíos que exponen a los usuarios o que desincentivan la inversión.
- iii) **El nivel de riesgo para el interés público:** Enfoques más flexibles, como el sandbox regulatorio, son apropiados cuando el riesgo para los usuarios y consumidores puede ser acotado, supervisado y mitigado mediante salvaguardas específicas. Cuando el riesgo es sistémico o afecta derechos fundamentales de forma irreversible, los enfoques más rígidos son preferibles.
- iv) **La capacidad institucional del regulador:** La implementación de un sandbox requiere que el organismo regulador cuente con equipos técnicos capaces de acompañar el proceso experimental, analizar los datos generados y tomar decisiones informadas. En Paraguay, esta capacidad se ha ido construyendo progresivamente: el BCP cuenta con equipos especializados en innovación financiera que condujeron el Programa Piloto Economía Digital (2024-2025); el MIC dispone de la estructura de la Dirección General de Firma Digital y Comercio Electrónico habilitada por la Ley N° 6822/2021; y el MITIC coordina el Equipo Impulsor del Ecosistema de Innovación junto con el MIC y el CONACYT.

En su investigación, la Cámara Paraguaya de Blockchain reconoce que el sandbox regulatorio permite desarrollar innovaciones en un entorno controlado, proporcionando el aprendizaje institucional necesario para mantener la regulación actualizada y en sintonía con el mercado, equilibrando de forma dinámica la protección del interés público con el fomento de la innovación.

Voluntad de experimentar: el factor institucional decisivo

La voluntad y el interés del organismo regulador por permitir la experimentación dentro de su ámbito de competencia son factores esenciales en el proceso de elección del enfoque regulatorio. Por ello, resulta indispensable analizar la cultura organizacional y la apertura del regulador a la adopción de enfoques flexibles.

Los reguladores de sectores más conservadores o con mayor aversión al riesgo pueden requerir garantías adicionales antes de embarcarse en un proceso experimental. Factores como la complejidad del sector regulado, la presión del mercado en favor de la innovación, el historial de la autoridad reguladora en la adopción de prácticas innovadoras y el respaldo político explícito de las autoridades competentes inciden directamente en esta disposición. La identificación de estos factores permite anticipar posibles resistencias institucionales y diseñar estrategias de acompañamiento apropiadas.

En el caso paraguayo, existen señales institucionales concretas que indican una disposición favorable a la experimentación regulatoria. El BCP ha implementado pilotos de innovación financiera supervisada con resultados medibles entre ellos el incremento del 125% en transacciones digitales registrado en el Programa Piloto Economía Digital (2024-2025) y la habilitación de los Proveedores de Servicios de Inicio de Pagos (PISP) mediante Resolución N° 15/Acta 35 (agosto 2025). El MIC ha impulsado activamente el Plan Paraguay 2X con un componente explícito de cambios regulatorios. El propio MITIC ha señalado públicamente la conveniencia de implementar entornos de prueba supervisados para tecnologías emergentes. Y el Poder Ejecutivo, mediante el Decreto N° 5221, ha declarado de interés nacional el proceso de adhesión a la OCDE organismo que recomienda expresamente el uso de sandboxes regulatorios como herramienta de modernización normativa.

Estas señales no son suficientes por sí solas para garantizar el éxito del sandbox: deben traducirse en compromisos institucionales formales, con designación de equipos responsables, asignación de recursos y mecanismos de rendición de cuentas.

La presente Guía ofrece, precisamente, el camino para hacer esa traducción de manera ordenada y jurídicamente fundada.

CUÁNDO EL SANDBOX REGULATORIO ES EL ENFOQUE ADECUADO

Tras analizar las prioridades políticas y verificar la disposición institucional a experimentar, el organismo regulador debe evaluar, entre los enfoques experimentales disponibles, cuál resulta más pertinente para abordar el desafío u oportunidad identificados. En algunos casos, este análisis llevará a concluir que el sandbox regulatorio es la opción más adecuada.

Para que una demanda pueda ser considerada candidata a un sandbox regulatorio en Paraguay, deben verificarse dos condiciones esenciales: primero, que el proyecto involucre el desarrollo o la prueba de un modelo de negocio innovador, de productos o servicios nuevos, o de técnicas y tecnologías experimentales condición que constituye un requisito para acceder a las condiciones regulatorias flexibles que el sandbox habilita; y segundo, que el proyecto sea compatible con las orientaciones macroeconómicas del sector y con los objetivos de las políticas públicas nacionales de modo que los intereses comerciales del innovador y los intereses públicos del regulador puedan ser simultáneamente atendidos.

En el contexto paraguayo, esta compatibilidad no es difícil de demostrar: el Plan Paraguay 2X, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2026-2031, el Plan Nacional TIC 2022-2030 y el Programa País con la OCDE 2025-2028 ofrecen un conjunto coherente de objetivos de política pública competitividad, inclusión financiera, digitalización del Estado, modernización regulatoria que pueden actuar como marco de referencia para evaluar la alineación de cada proyecto con las prioridades nacionales.

Una decisión de carácter político-normativo

En el caso paraguayo, esta decisión político-normativa encuentra fundamento en el artículo 98°, inciso l) de la Ley N° 6822/2021 que faculta al MIC a establecer políticas y procedimientos en el ámbito de los servicios de confianza; en el artículo 327° de la Ley N° 7572/2025 que habilita al BCP a dictar los reglamentos necesarios para la mejor aplicación de la ley del mercado de valores y productos, incluyendo entornos de tecnología de registro distribuido; y en el artículo 20° de la Ley N° 7444/2024 que autoriza expresamente al MIC a financiar pruebas piloto con cargo a su presupuesto. Este conjunto de habilitaciones jurídicas existentes convierte la decisión político-normativa de implementar un sandbox en un acto legalmente fundado, no en una actuación de facto.

En su investigación institucional, la Cámara Paraguaya de Blockchain subraya que la elección del sandbox regulatorio constituye situación de carácter excepcional, que requiere una decisión de naturaleza político-normativa es decir, una determinación que puede tomarse en el nivel técnico de manera unilateral, sino que debe contar con respaldo de la autoridad competente y con sustento jurídico explícito en el ordenamiento vigente.

Criterios para elegir el sandbox regulatorio

La elección del sandbox regulatorio como enfoque debe guiarse por un análisis cuidadoso del desafío u oportunidad identificados. En particular, el sandbox está indicado cuando el objetivo de la experimentación es probar nuevos modelos de negocio, productos o servicios innovadores en un entorno real, con participación de usuarios y consumidores reales, buscando:

- I. Comprender el comportamiento de la innovación en el mercado regulado y sus efectos sobre los usuarios, generando evidencia empírica que no puede obtenerse de otro modo;
- II. Verificar si el marco regulatorio vigente requiere ajustes para dar cabida definitiva a la innovación, y de qué naturaleza deben ser esos ajustes; y
- III. Construir capacidad institucional en el organismo regulador, mediante el aprendizaje colectivo que el proceso experimental genera de forma inherente.

El sandbox regulatorio está especialmente indicado cuando existe una demanda concreta de flexibilidad normativa para que la experimentación pueda ocurrir durante un período predeterminado, bajo la supervisión activa de la autoridad reguladora, permitiendo la orientación continua a los participantes y el aprendizaje colectivo entre reguladores, innovadores, usuarios y demás partes interesadas. Durante el proceso, es posible identificar lagunas en las normas vigentes que pueden eliminarse mediante la creación incremental y colaborativa de nuevas reglas o reglamentos.

El La metodología de experimentación: supervisión orientativa, no punitiva

La Cámara Paraguaya de Blockchain subraya en su investigación que el sandbox debería operar bajo una lógica de supervisión orientativa antes que punitiva. Esta perspectiva es coherente con la naturaleza misma del instrumento: si el sandbox existe para aprender, sancionar el error en lugar de analizarlo destruye su propósito. En este marco, la Cámara propone que el sandbox paraguayo incorpore principios de la metodología lean startup, desarrollada originalmente en el ecosistema de innovación tecnológica y adoptada por numerosos reguladores internacionales, que promueve ciclos de desarrollo cortos, iterativos y basados en evidencia, con interacción continua entre el innovador y los usuarios finales, ajustando el producto o servicio de forma progresiva hasta encontrar su configuración óptima o determinar su viabilidad real en el mercado regulado. Esta aproximación metodológica no implica ausencia de control: el regulador mantiene en todo momento su facultad de supervisión, su potestad de emitir orientaciones vinculantes y, si fuera necesario, de revocar la autorización temporal. Lo que cambia es el énfasis: el regulador actúa como acompañante informado del proceso experimental, no como inspector ex post de un cumplimiento que, en un entorno de innovación, aún no puede estar plenamente definido.

La Cámara destaca asimismo que la creación de un entorno normativo experimental para superar dificultades regulatorias permite no solo probar nuevas soluciones en condiciones controladas, sino también acelerar el tiempo de acceso al mercado de productos y servicios innovadores, facilitar la entrada de nuevas empresas incluyendo cooperativas, Fintech, MIPYMEs tecnológicas y contribuir al desarrollo económico y social del Paraguay de manera sostenida y con plena seguridad jurídica.

FLEXIBILIZACIÓN RESPONSABLE EN LOS PROGRAMAS EXPERIMENTALES

La suspensión temporal de normas que caracteriza al sandbox debe justificarse cuidadosamente para evitar distorsiones en el mercado. Al permitir que determinados participantes operen con exigencias regulatorias simplificadas, se corre el riesgo de generar una ventaja competitiva indebida sobre otros agentes sujetos al marco normativo completo. Si la suspensión no está debidamente justificada y controlada, puede derivar en un escenario de competencia desleal, en el que solo algunos actores se benefician de la reducción de requisitos reglamentarios mientras el resto continúa cumpliéndolos en su totalidad.

Uno de los principales riesgos es la creación de barreras competitivas para los agentes que no tienen acceso al sandbox. Este escenario podría desincentivar la innovación fuera del entorno experimental, ya que las empresas tradicionales obligadas a cumplir las normas generales podrían ver amenazadas sus posiciones de mercado sin una competencia en condiciones equivalentes. En Paraguay, la prevención de estos efectos corresponde a la Comisión Nacional de Competencia (CONACOM) y a la Secretaría de Defensa del Consumidor (SEDECO), cuya participación en el diseño y supervisión del sandbox garantiza que la dispensa normativa temporal no derive en daño a los consumidores ni en distorsión estructural del mercado.

Concluido el período de prueba, es esencial garantizar que los participantes se reincorporen plenamente al marco regulatorio definitivo vigente, ajustado o nuevo, sin conservar ventajas individualizadas derivadas de la dispensa temporal. La estabilidad del entorno regulatorio general es condición de legitimidad del sandbox: asegura que todos los competidores operen en condiciones justas y equilibradas una vez cerrado el período experimental.



El siguiente cuestionario está diseñado para orientar la decisión sobre la adopción del sandbox regulatorio.

1. ¿Existen obstáculos regulatorios que dificultan o impiden el avance de la innovación?

Este punto identifica si la innovación enfrenta barreras legales o regulatorias que obstaculizan su implementación o desarrollo. Por lo general, estas barreras se refieren a requisitos regulatorios excesivos o a limitaciones impuestas por las normas; pero también pueden derivar de una legislación insuficiente o inexistente. Corresponde al organismo regulador reflexionar sobre los siguientes aspectos:

¿Es insuficiente la legislación vigente para regular la innovación propuesta?

- ☐ Sí: No existe un marco normativo que contemple las características de la innovación. En el contexto paraguayo, esto puede verificarse cuando la innovación opera en el espacio de las tecnologías de registro distribuido (DLT), activos tokenizados o servicios de pago digitales, ámbitos en los que la Ley N° 6822/2021, la Ley N° 7572/2025 y la Ley N° 7503/2025 han comenzado a establecer marcos habilitantes, pero cuyos reglamentos de aplicación aún están en elaboración.
- ☐ No: La legislación vigente ya prevé o contempla la innovación, al menos parcialmente.

¿Imponen las normas existentes limitaciones que hacen inviable la innovación?

- ☐ Sí: Los requisitos legales vigentes dificultan o hacen inviable el desarrollo o la comercialización del nuevo producto, servicio o modelo de negocio propuesto.
- ☐ No: La innovación puede desarrollarse dentro de los límites del marco normativo vigente.

¿Son los requisitos regulatorios como documentación, habilitaciones previas o aprobaciones sectoriales excesivos para una fase de experimentación?

- ☐ Sí: La exigencia de cumplir la totalidad de los requisitos regulatorios hace que la fase de prueba resulte inviable o de complejidad desproporcionada para el alcance experimental buscado.
- ☐ No: Los requisitos aplicables pueden cumplirse sin dificultad excesiva, incluso en la fase de experimentación.

¿Existen prohibiciones o restricciones explícitas o implícitas en la normativa vigente que impidan la innovación o su experimentación?

- ☐ Sí: Las leyes o normas vigentes prohíben directa o implícitamente la innovación propuesta o la posibilidad de experimentarla en condiciones reales de mercado.
- ☐ No: No existen prohibiciones directas ni implícitas que obstaculicen el avance de la innovación.

2. ¿Es necesaria una suspensión temporal de normas para permitir la experimentación innovadora?

Este punto evalúa si es necesaria una dispensa o flexibilización normativa temporal para permitir la realización de pruebas en condiciones seguras y controladas.

¿Requiere la innovación un entorno de prueba controlado antes de poder implementarse a escala?

- ☐ Sí: La innovación debe ser probada en condiciones reales antes de poder ser aplicada o comercializada en su totalidad, siendo la experimentación supervisada la vía más adecuada para generar evidencia sin exponer al mercado a riesgos no gestionados.
- ☐ No: La innovación puede implementarse directamente, sin necesidad de una fase experimental controlada.

¿Impide el marco normativo actual que la innovación sea probada de forma segura y eficaz?

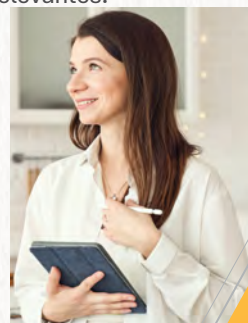
- ☐ Sí: Es necesario flexibilizar temporalmente las normas para garantizar que las pruebas puedan realizarse sin comprometer la seguridad jurídica ni el cumplimiento regulatorio de los participantes.
- ☐ No: Las pruebas pueden llevarse a cabo sin modificaciones significativas al marco normativo actual.

¿Genera la experimentación en condiciones reales riesgos regulatorios que deban ser mitigados temporalmente?

- ☐ Sí: La realización de pruebas en un entorno regulado, sin dispensa normativa previa, crea riesgos jurídicos, económicos u operativos que podrían mitigarse mediante una autorización temporal de experimentación debidamente delimitada.
- ☐ No: La prueba puede llevarse a cabo dentro del marco normativo vigente, sin necesidad de ajustes previos.

¿Podría la flexibilización normativa temporal acelerar el aprendizaje regulatorio y facilitar la adaptación de la innovación al mercado?

- ☐ Sí: La innovación se beneficiaría de ajustes normativos temporales, contribuyendo a evaluar cómo adaptar el marco regulatorio de forma definitiva en el futuro.
- ☐ No: La flexibilización temporal no es necesaria, ya que el marco normativo vigente permite realizar las pruebas sin restricciones relevantes.



¿Puede desarrollarse la innovación sin suspensión normativa, pero con costos o complejidades regulatorias desproporcionados respecto de su etapa experimental?

- ☐ Sí: El marco normativo vigente permite la innovación, pero impone costos o niveles de complejidad que podrían mitigarse temporalmente mediante una autorización experimental, sin comprometer la protección del interés público. No: Los costos y la complejidad regulatoria son razonables y manejables dentro del marco normativo actual.

3. ¿Representa el proyecto una innovación real?

Este punto verifica si el producto, servicio o modelo de negocio propuesto constituye genuinamente una innovación en términos de tecnología, proceso o impacto.

¿Utiliza la propuesta tecnologías o procesos nuevos?

- ☐ Sí: La innovación introduce tecnologías o procesos que aún no han sido ampliamente explorados o aplicados en el mercado regulado. En el contexto paraguayo, esto incluye entre otros el uso de tecnologías de registro distribuido (DLT), contratos inteligentes, tokenización de activos del mundo real (RWA), servicios de inicio de pagos (PISP) o sistemas de identidad electrónica cualificada en aplicaciones hasta ahora no contempladas por el ordenamiento vigente.
- ☐ No: La innovación utiliza tecnologías o procesos ya explorados y cubiertos por el marco regulatorio existente.

¿Introduce la innovación un nuevo enfoque para resolver un problema existente?

- ☐ Sí: La innovación presenta una solución creativa y eficaz para un problema conocido que no ha sido satisfactoriamente resuelto por los instrumentos disponibles en el mercado regulado.
- ☐ No: El enfoque propuesto es similar a soluciones ya existentes en el mercado.

¿Mejora la innovación de manera significativa un producto o servicio existente?

- ☐ Sí: La propuesta aporta mejoras sustanciales y verificables, como mayor eficiencia operativa, reducción de costos de intermediación, mayor accesibilidad para usuarios o MIPYMEs, o mejora significativa en la calidad del servicio al ciudadano.
- ☐ No: Las mejoras son marginales o de escasa relevancia para el mercado o para el interés público.

¿Tiene la innovación potencial de generar impacto a escala en el mercado o en la sociedad?

- ☐ Sí: La innovación podría transformar significativamente el sector regulado o generar beneficios amplios para la sociedad paraguaya contribuyendo, por ejemplo, a los objetivos del Plan Paraguay 2X, a la inclusión financiera prevista en la ENIF 2026-2031 o a la modernización del mercado de capitales establecida en la Ley N° 7572/2025.
- ☐ No: El impacto potencial se circunscribe a un nicho específico de escala reducida.

¿Está la innovación alineada con tendencias emergentes relevantes para el Paraguay?

- ☐ Sí: La propuesta se inscribe en tendencias de transformación reconocidas en las políticas públicas nacionales, como la digitalización de la economía (Plan Nacional TIC 2022-2030), la tokenización de activos financieros y reales, la expansión de servicios financieros digitales o la construcción de infraestructura blockchain soberana mediante la Red LEGALEDGER.
- ☐ No: La propuesta no se alinea con las tendencias tecnológicas, económicas o sociales emergentes relevantes para el país.

4. ¿Existen enfoques regulatorios alternativos al sandbox que puedan resultar más adecuados?

Este punto evalúa si el sandbox regulatorio es la mejor respuesta al desafío identificado, o si existen alternativas más apropiadas, menos costosas o de menor complejidad institucional.

¿Sería inviable o desproporcionado modificar el marco normativo de forma permanente para resolver el obstáculo identificado?

- ☐ Sí: Un cambio normativo permanente implicaría plazos excesivos, incertidumbre jurídica prolongada o complejidad legislativa desproporcionada respecto del alcance del problema, haciendo del sandbox la respuesta más adecuada a corto y mediano plazo.
- ☐ No: Una modificación normativa permanente sería más eficaz y directa, haciendo innecesaria la adopción de un sandbox.

¿Se verificó que ninguna de las alternativas disponibles en el ecosistema paraguayo puede resolver el obstáculo de forma suficiente?

- ☐ Sí: Se analizaron y descartaron como insuficientes las alternativas existentes en Paraguay, entre ellas: el asesoramiento regulatorio del Ministerio de Industria y Comercio (MIC) o del Banco Central del Paraguay (BCP); el programa InnovandoPY del MITIC; los Centros de Apoyo al Emprendedor (CAE) del Viceministerio de MIPYMEs; los Small Business Development Centers (SBDC); el Equipo Impulsor del Ecosistema de Innovación (MITIC MIC CONACYT); y el Lablock, Laboratorio de Innovación de la Cámara Paraguaya de Blockchain.
- ☐ No: Una o más de estas alternativas puede resolver el obstáculo sin necesidad de un sandbox formal.

¿Es el sandbox el instrumento más adecuado entre las opciones regulatorias disponibles?

- ☐ Sí: El sandbox ofrece el entorno controlado, la flexibilidad normativa temporal y el acompañamiento regulatorio activo que el caso requiere, y no puede ser sustituido por otros instrumentos disponibles sin pérdida significativa de efectividad.
- ☐ No: Otros instrumentos como resoluciones de alcance sectorial, programas piloto supervisados o habilitaciones progresivas pueden resolver el desafío sin necesidad de un sandbox regulatorio formal.



DECISIÓN FINAL

La Figura 3 ilustra el proceso de toma de decisión sobre la adopción del sandbox regulatorio como instrumento, a partir de las respuestas al cuestionario propuesto. Un resultado equilibrado entre respuestas afirmativas y negativas representado en color amarillo en el diagrama caracteriza una situación de discrecionalidad por parte del organismo regulador, que deberá ponderar la vía más adecuada en función de su cultura organizacional, las prioridades de política pública vigentes y la disponibilidad de alternativas viables en el ecosistema regulatorio paraguayo.

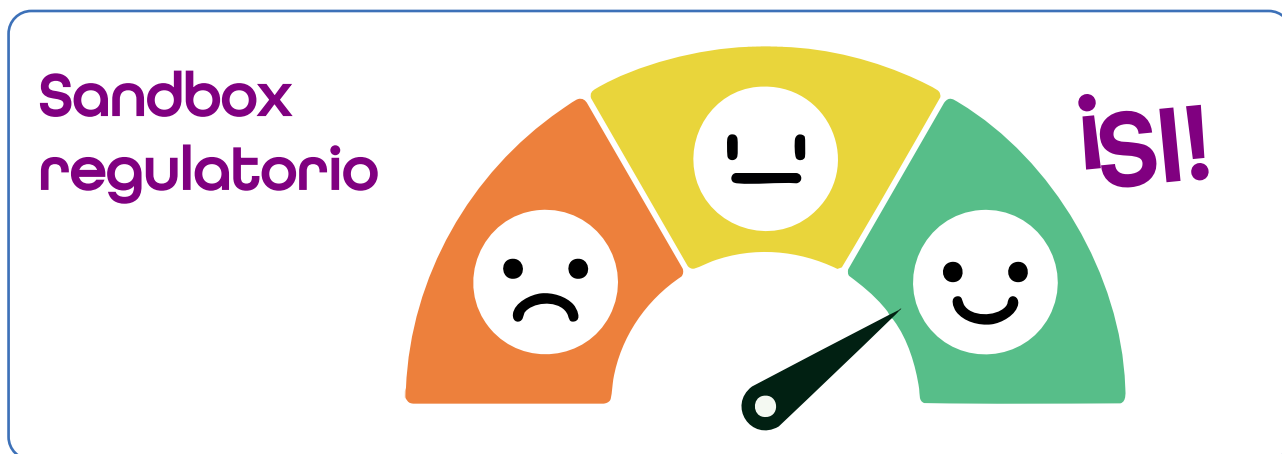


Figura 3 - Diagrama de decisión sobre el uso del sandbox regulatorio

El Cuadro 1 presenta la leyenda para interpretar los resultados del cuestionario, destacando que el resultado final tiene carácter orientador y no vinculante es decir, constituye una recomendación técnica que el organismo regulador competente deberá ponderar en ejercicio de sus atribuciones legales.

Número de respuestas "Sí"	Probabilidad de utilizar el sandbox regulatorio	Recomendación
Cuanto mayor sea el número de respuestas Sí	Mayor es la probabilidad de que el sandbox regulatorio sea el enfoque más adecuado para abordar los obstáculos regulatorios y permitir la experimentación con la innovación.	Se recomienda firmemente el uso del sandbox regulatorio.
Equilibrio entre Sí y No	Existe una probabilidad moderada de que el sandbox sea útil, pero es necesario evaluar los desafíos con más detalle.	Se recomienda un análisis más profundo, teniendo en cuenta la complejidad y los riesgos antes de decidirse por un sandbox regulatorio.
Cuanto mayor sea el número de no	Menos probable es que el sandbox sea necesario, lo que indica que otros enfoques pueden ser más adecuados.	Probablemente no sea necesario el uso del sandbox regulatorio; explore alternativas regulatorias o experimentales.

Cuadro 1 - Leyenda para la interpretación de los resultados del cuestionario

Teniendo en cuenta estas consideraciones, una vez que el organismo regulador competente haya optado por el sandbox regulatorio para abordar el desafío u oportunidad identificado, se recomienda iniciar los diálogos internos y externos con las partes interesadas y con la sociedad en general, conforme se desarrolla en las etapas siguientes de esta Guía.

Consulta interna y consulta con los organismos reguladores afectados

El propósito de la consulta interna y la consulta con los organismos reguladores es promover la coordinación y la alineación entre los distintos organismos y departamentos involucrados, así como integrar a los reguladores directamente afectados por la iniciativa. La consulta interna permite al organismo regulador identificar las brechas técnicas, los desafíos operativos y las posibles sinergias interdepartamentales, contribuyendo a optimizar el diseño del sandbox y a incrementar las probabilidades de éxito del proceso experimental. La consulta a los organismos reguladores afectados es igualmente pertinente, sobre todo cuando el desafío regulatorio abarca diferentes sectores de la economía o involucra competencias regulatorias concurrentes.

CONSULTA INTERNA

La fase de consulta interna tiene por objeto garantizar que el diseño del sandbox regulatorio esté sólidamente fundamentado y alineado con los objetivos y capacidades del organismo regulador. Esta fase implica la realización de consultas con los diferentes departamentos o unidades del organismo incluyendo las áreas técnicas, jurídicas, operativas y de apoyo institucional (middle y backoffice), así como un análisis detallado de la viabilidad y los riesgos asociados al proyecto de experimentación.

El objetivo es garantizar que se contemplen todos los aspectos de la implementación del sandbox regulatorio y que las distintas perspectivas de las áreas del organismo sean integradas en el proceso de toma de decisiones. Durante estas consultas, es esencial identificar los posibles desafíos internos que puedan surgir con el lanzamiento del sandbox, como la necesidad de ajustes en los procesos operativos, la asignación de recursos humanos y presupuestarios, o el desarrollo de nuevas competencias técnicas dentro del equipo.

La Cámara Paraguaya de Blockchain recomienda que la propuesta de creación del sandbox regulatorio sea considerada conforme al interés público y fundamentada en razones fácticas y jurídicas pertinentes, reforzando así la finalidad pública del acto normativo. Se sugiere asimismo que se preserven los requisitos formales exigidos para la validez del acto normativo en el derecho administrativo paraguayo: competencia del organismo emisor, finalidad pública, forma establecida por la norma habilitante, motivo suficiente y objeto lícito y determinado.

ANÁLISIS DE VIABILIDAD

El análisis de viabilidad implica verificar los recursos disponibles, evaluar las capacidades operativas del organismo regulador e identificar las necesidades de formación o fortalecimiento institucional en las áreas involucradas. Es esencial determinar los recursos financieros, humanos y tecnológicos necesarios para operar el sandbox de forma eficaz durante todo el período experimental. En este sentido, los organismos reguladores con capacidad operativa reducida o recursos limitados deberán considerar alternativas menos costosas o contemplar la posibilidad de articular el sandbox en esquema colaborativo con otros organismos del ecosistema público-privado paraguayo como el MIC, el BCP, el MITIC y la Cámara Paraguaya de Blockchain.

En su investigación institucional, la Cámara Paraguaya de Blockchain reconoció que la propuesta del sandbox contribuye a la eficacia regulatoria al permitir evaluar la actividad y el comportamiento del mercado en un entorno controlado. Si los resultados son positivos, el marco regulatorio puede ajustarse de forma más ágil y fundada en evidencia, sin necesidad de atravesar todo el proceso de cambio normativo previo a la evaluación.

De este modo, el sandbox se alinea con el deber de eficiencia en la gestión pública consagrado en el artículo 1° y los principios generales de la Constitución Nacional, así como con las directrices de mejora regulatoria establecidas en el Programa País con la OCDE 2025-2028 y en el Plan Paraguay 2X.

ANÁLISIS DE RIESGOS

El análisis de riesgos es una herramienta indispensable para la implementación de un sandbox regulatorio. La identificación de los riesgos potenciales construye una base sólida para la toma de decisiones, garantizando que la innovación y el desarrollo económico tengan lugar sin comprometer la seguridad del mercado ni los derechos de los usuarios y consumidores. Este diagnóstico refuerza la capacidad del organismo regulador para actuar de manera responsable, fomentando la confianza pública y asegurando la legitimidad del proceso regulatorio. El Cuadro 2 presenta las categorías de riesgo más comunes, sus consecuencias potenciales y las posibles medidas de mitigación en el contexto del sandbox regulatorio paraguayo.

Categoría de riesgo	Riesgos identificados	Consecuencias potenciales	Medidas de mitigación
<i>Protección para los usuarios y consumidores</i>	<i>Daño a usuarios que participan del proceso experimental por falla del modelo de negocio, uso indebido de datos o ausencia de mecanismos de reparación.</i>	<i>Pérdida patrimonial de usuarios; daño reputacional al organismo regulador; desconfianza ciudadana en el proceso experimental..</i>	<i>Establecer salvaguardas específicas para cada proyecto: límites de exposición, mecanismos de reparación, canales de comunicación y queja. Incorporar la supervisión de la Secretaría de Defensa del Consumidor (SEDECO) conforme a la Ley N° 1334/1998.</i>
<i>Estabilidad del mercado</i>	<i>Innovaciones perturbadoras que provocan distorsiones del mercado, desplazamiento de empresas tradicionales, crisis de confianza</i>	<i>Inestabilidad del mercado, quiebras, impactos negativos en la economía.</i>	<i>Introducción gradual de tecnologías, creación de igualdad de condiciones, mecanismos de control y ajustes reglamentarios.</i>
<i>Riesgo reputacional</i>	<i>Fracaso o irregularidades durante el período experimental que afecten la imagen del organismo regulador o del ecosistema de innovación paraguayo.</i>	<i>Pérdida de confianza de inversores, ciudadanos y organismos internacionales; impacto negativo sobre el proceso de adhesión a la OCDE.</i>	<i>Diseñar protocolos de comunicación transparente desde el inicio. Establecer criterios claros de cierre anticipado del sandbox en caso de irregularidades. Documentar y publicar los resultados del proceso, independientemente de su desenlace.</i>
<i>Riesgos técnicos</i>	<i>Technological Fallos tecnológicos, inadecuación de innovaciones a las necesidades del mercado, falta de escalabilidad.</i>	<i>Productos o servicios que no funcionan como se esperaba, daños involuntarios, fracasos comerciales.</i>	<i>Pruebas rigurosas, retroalimentación continua, evaluaciones de escalabilidad y viabilidad.</i>
<i>Riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LA/FT)</i>	<i>El entorno experimental puede ser aprovechado para operaciones ilícitas si las salvaguardas de debida diligencia son insuficientes.</i>	<i>Vulneración del sistema de prevención; sanciones internacionales; daño a la reputación del sistema financiero paraguayo.</i>	<i>Mantener la aplicación integral de la Ley N° 1015/1997 y las Resoluciones de SEPRELAD durante todo el período experimental. No dispensar requisitos de identificación de clientes ni de reporte de operaciones sospechosas.</i>

Cuadro 2 — Identificación de los riesgos relacionados con la implementación de los sandboxes regulatorios



CONSULTA CON LOS ORGANISMOS REGULADORES AFECTADOS

En primer lugar, se recomienda verificar que el organismo regulador proponente tiene competencia para abordar el desafío u oportunidad a través del sandbox, garantizando que los proyectos cuenten con la seguridad jurídica necesaria. Asimismo, es preciso comprobar si otros organismos reguladores también tienen competencia sobre la materia o si se verán afectados, directa o indirectamente. De ser así, deben adoptarse medidas de coordinación para promover la coherencia y la convergencia regulatorias. Esta necesidad tiende a ser cada vez más frecuente, dada la creciente complejidad de las innovaciones y, sobre todo, la convergencia tecnológica, que generalmente involucra a más de un sector regulado.

En su investigación institucional, la Cámara Paraguaya de Blockchain recomienda una actuación conjunta del MIC con los organismos reguladores afectados, que incluya el lanzamiento de la convocatoria de selección, la expedición de autorizaciones temporales y la supervisión del proceso experimental. Esta modalidad colaborativa está fomentada por la propia Constitución Nacional, ya que el principio de cooperación, implícito en la organización de la administración pública paraguaya, contribuye a la realización del deber de eficiencia que orienta la actuación del Poder Público.

En el contexto de un sandbox regulatorio, el incremento de la complejidad puede requerir que varios organismos participen en la planificación, ejecución y evaluación del proceso experimental. Así, en los casos en que la innovación se produce de forma transversal o afecta a diferentes sectores regulados, puede ser necesaria la actuación conjunta de las autoridades reguladoras nacionales y en algunos casos internacionales a lo largo de todo el proceso de experimentación.

En su investigación institucional, la Cámara Paraguaya de Blockchain destacó la importancia de la sincronización entre los organismos reguladores para facilitar la actuación de los emprendedores e innovadores. Esta estrategia simplifica el entorno normativo y apoya la implementación de políticas de estímulo a la innovación, en línea con los principios de racionalización regulatoria promovidos por el Programa País con la OCDE 2025-2028 y el Plan Paraguay 2X.

A partir de esta consideración, el organismo regulador debe evaluar cuanto antes la necesidad de un enfoque transversal para la definición, el desarrollo y el seguimiento del sandbox regulatorio, lo que requerirá un mayor esfuerzo de diálogo y coordinación entre los sectores involucrados. El carácter transversal de los temas y proyectos puede dar lugar incluso a la necesidad de designar una estructura de gobernanza intersectorial para la selección, la evaluación y el seguimiento de los experimentos.

En su investigación relativa a la multisectorialidad, la Cámara Paraguaya de Blockchain consideró jurídicamente posible adoptar un acto normativo conjunto, incluso sin disposición legal expresa, dado que el silencio de la ley no prohíbe esta práctica. Cuando no es obligatoria, la decisión de adoptar un acto conjunto es discrecional, quedando a criterio de los organismos involucrados. Esta flexibilidad permite actuar conjuntamente ante lagunas legislativas, siempre que no exista prohibición legal expresa.

Por lo tanto, se recomienda que el organismo regulador, al evaluar el establecimiento de un sandbox regulatorio, consulte a los demás organismos reguladores en las primeras fases de implementación, incluyendo un análisis de la posible competencia conjunta para la creación del sandbox, con el fin de garantizar el diálogo y la correcta articulación sectorial.

Aun cuando no se trate de proyectos intersectoriales, la consulta a otros organismos y entidades puede ser relevante para garantizar que el proyecto se desarrolle conforme a las normas de los demás sectores que inciden sobre él, constituyendo una buena práctica que el organismo regulador puede adoptar cuando lo estime necesario para los casos concretos bajo su gestión.

En todo caso, el organismo regulador puede, en cualquier momento y de oficio, solicitar a su área jurídica que absuelva cualquier duda legal. La valoración del carácter intersectorial del sandbox regulatorio y su adecuación al ordenamiento de otros sectores son aspectos eminentemente jurídicos que deben integrarse en el análisis de legalidad del instrumento. Este análisis puede incluso conducir al organismo regulador a llevar a cabo consultas jurídicas con las demás entidades y organismos involucrados, a fin de fundamentar adecuadamente su decisión.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA DESAFÍOS MULTISECTORIALES

1. Identificar las entidades pertinentes

Realice un mapeo previo de los organismos reguladores y demás entidades públicas que puedan tener competencia o interés en el proyecto. En el ecosistema paraguayo, esto incluye según la materia al BCP/Superintendencia de Valores, al MIC/DGFDCE, al INCOOP, a la SEPRELAD, al MITIC, al MEF, a la CONACOM, a la Cámara Nacional de Comercio y Servicios de Paraguay (CNCSP) y a la Cámara Paraguaya de Blockchain y otros. Identificar a las partes que deben ser consultadas evita omisiones que podrían comprometer la implementación del sandbox.

2. Utilizar mecanismos formales de diálogo

Recurra a mecanismos formales de consulta, como cámaras técnicas, comités intersectoriales o grupos de trabajo. Estos espacios facilitan el diálogo continuo entre los organismos involucrados y promueven la armonización normativa entre sectores.

3. Establecer cronogramas con plazos definidos

Para garantizar que la consulta con otros organismos no demore la implementación, establezca cronogramas claros con plazos determinados para las respuestas y los dictámenes técnicos y jurídicos.

4. Consultas técnicas y jurídicas conjuntas

Promueva las consultas jurídicas y técnicas con las entidades involucradas, especialmente en proyectos que impliquen innovaciones tecnológicas o normativas complejas. La integración de estas consultas produce un análisis más completo y sólido, considerando también las capacidades operativas de cada organismo.

5. Transparencia en el proceso de consulta

Mantenga la transparencia durante todo el proceso, registrando siempre que sea posible las interacciones sostenidas y las respuestas recibidas. La documentación del proceso contribuye a la trazabilidad de las decisiones y al fortalecimiento de la confianza institucional.

6. Identificación de conflictos potenciales

Durante la consulta, identifique los posibles conflictos entre las normas de los distintos sectores involucrados. Detectar estos conflictos de forma anticipada permite buscar soluciones consensuadas antes del lanzamiento del sandbox regulatorio, reduciendo el riesgo jurídico del proceso experimental.

Transparencia y participación social

El control social de los actos del Estado es un principio fundamental del Estado democrático de derecho. Partiendo de esta premisa, es importante incorporar mecanismos que promuevan la participación efectiva de los distintos grupos de actores sociales involucrados en el establecimiento de un marco regulatorio por parte de la administración pública. Además del control social, la participación promueve una mayor legitimidad en la toma de decisiones y una mayor asertividad

en las políticas públicas adoptadas.

A continuación se enumeran algunas formas de participación social que deben adoptarse a lo largo de todas las fases del sandbox regulatorio y, en particular, en las fases de identificación del desafío u oportunidad, elaboración de los instrumentos normativos, y de implementación y seguimiento:

RECEPCIÓN DE APORTES

En una primera etapa, el organismo regulador puede, a su discreción, evaluar la pertinencia de llevar a cabo un procedimiento de recepción de aportes, que tiene lugar durante las fases preliminares del proceso regulatorio y surge de la necesidad de una mejor comprensión de un tema específico.

CONSULTA PÚBLICA

La consulta pública es un instrumento de participación social ampliamente utilizado en la definición y formulación de las políticas públicas, y confiere legitimidad y transparencia a las deliberaciones administrativas. Someter un asunto de interés colectivo a este procedimiento permite que la participación tenga lugar de forma organizada, en el momento oportuno y dentro de los plazos adecuados.

En su investigación institucional, la Cámara Paraguaya de Blockchain destacó la importancia del proceso de participación y control social, subrayando que la participación pública debe ser transparente y receptiva, garantizando que las aportaciones de la sociedad se tengan debidamente en cuenta en el desarrollo del proyecto.

La interacción dialógica de los diversos actores económicos, el gobierno y la sociedad en general en la consulta pública que constituye un espacio institucionalizado para la expresión de intereses permite que sus opiniones, críticas y sugerencias se tengan efectivamente en cuenta a la hora de definir y formular las políticas públicas y las normas regulatorias.

En su opinión, la Cámara Paraguaya de Blockchain consideró pertinente celebrar consultas públicas para recabar aportes, que luego se tendrían en cuenta a la hora de redactar los borradores definitivos.

La consulta pública legitima el proceso de toma de decisiones y se considera el mecanismo adecuado para recibir los comentarios de las partes interesadas. El procedimiento revela la permeabilidad que debe sustentar el proceso de toma de decisión pública, estableciendo un espacio de intercambio entre la sociedad y las autoridades. Llevar a cabo el procedimiento constituye una buena práctica y reduce el déficit democrático de la actividad regulatoria.

Consulta pública facultativa

En el ámbito de los organismos reguladores, pueden realizarse procedimientos de consulta pública previos a la toma de decisiones sobre los proyectos y propuestas de modificación de actos normativos de interés general para los agentes económicos, los consumidores y los usuarios del servicio prestado, de conformidad con la Ley N° 6715/2021 de Procedimientos Administrativos, que faculta a la autoridad administrativa a adoptar el procedimiento más adecuado para satisfacer el interés público cuando no existe uno prescrito por ley o reglamento.

En su investigación, la Cámara Paraguaya de Blockchain subraya que la consulta pública puede ser esencial para mitigar los riesgos de captura del organismo regulador. La falta de transparencia pone en peligro la independencia del regulador y puede dar lugar a un déficit democrático inaceptable. La participación pública a través de la consulta garantiza que las decisiones regulatorias sean transparentes y democráticas, promoviendo un diálogo abierto e institucionalizado entre los reguladores y los agentes económicos.



Considerando que no existe aún experiencia previa con la implementación de un sandbox regulatorio en Paraguay, se recomienda tomar como referencia las buenas prácticas regulatorias que incluyen:

- a) La fijación, como regla general, de un plazo mínimo de 45 días hábiles para la recepción de aportes;
- b) La publicación de la apertura de la consulta pública tanto en comunicados institucionales como en la página web del organismo regulador;
- c) La disponibilidad del informe del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) y de los demás documentos necesarios para comprender la propuesta, con excepción de aquellos amparados por hipótesis de confidencialidad legal;
- d) La publicación, en la sede del organismo y en su página web, de las contribuciones recibidas en el marco de la consulta pública, en un plazo de 10 días hábiles a partir de la finalización del procedimiento;
- e) La publicación de las respuestas a las contribuciones recibidas, también en la sede del organismo regulador y en su página web, en un plazo de 30 días hábiles a partir de la decisión final sobre el asunto.

Si el establecimiento de un sandbox regulatorio en el ámbito de estos organismos es regulado por un acto normativo, dicho acto debe ser sometido a las críticas y sugerencias del público en general mediante consulta pública, en cumplimiento de los estándares procedimentales señalados y de las obligaciones de transparencia activa establecidas en la Ley N° 5282/2014 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental.

Consulta pública adicional

La realización de consultas públicas, o de cualquier otra herramienta de participación social, debe considerarse una buena práctica incluso cuando no exista obligación legal de hacerlo. Abrir el proceso de toma de decisiones al escrutinio público confiere transparencia a la actividad estatal, que no debe instalar el secretismo como práctica de toma de decisiones. El organismo regulador, al establecer programas de sandbox regulatorio mediante actos no normativos, también debe evaluar la pertinencia de llevar a cabo este procedimiento.

La incorporación de mecanismos de participación social en el lanzamiento de un sandbox regulatorio debe tener lugar preferentemente en las fases iniciales, durante la definición de las normas, los objetivos y los criterios. Sin embargo, según la valoración del organismo regulador, el procedimiento puede extenderse a etapas posteriores del proceso experimental.

Corresponde a la autoridad decisoria fijar un plazo para la recepción de contribuciones coherente con la complejidad del asunto debatido, y publicar los documentos relacionados y necesarios para la comprensión de la propuesta al menos en la página web del organismo con excepción de aquellos amparados por hipótesis de confidencialidad legal. Ello redundará en una participación más amplia y consciente de los actores y partes interesadas.

En su investigación, la Cámara Paraguaya de Blockchain subraya la importancia de garantizar que el proceso regulatorio se desarrolle de conformidad con las normas legales aplicables y las buenas prácticas de transparencia y participación pública.

Por último, la publicación de los documentos administrativos que formalizan el análisis y la respuesta a las contribuciones recibidas, en el portal electrónico del organismo o entidad competente, es fundamental para el procedimiento. Este paso demuestra que la autoridad decisoria ha tenido en cuenta las críticas y sugerencias formuladas por la sociedad en el proceso de toma de decisiones.

AUDIENCIA PÚBLICA

Otro mecanismo que puede utilizarse para incrementar la participación social en las propuestas de sandbox regulatorios es la Audiencia Pública, que, al igual que la Consulta Pública, permite a la sociedad en general opinar sobre cuestiones colectivas, pero se distingue de aquella por su carácter oral y deliberativo.

Se considera que este instrumento puede utilizarse de manera complementaria a la consulta pública para ampliar la participación social en el establecimiento de entornos experimentales, especialmente en asuntos de mayor complejidad técnica, social, económica y/o jurídica.

El procedimiento debe cumplir con lo establecido en la Ley N° 6715/2021 de Procedimientos Administrativos y con los principios de publicidad y participación ciudadana consagrados en la Ley N° 5282/2014.

A continuación se sintetizan las recomendaciones relativas a la consulta pública y a la incorporación de otros mecanismos de participación social en los proyectos de sandbox regulatorio:

- a) Evaluar la pertinencia de llevar a cabo el procedimiento de Recepción de Aportes durante las fases preliminares del proceso regulatorio.
- b) Las consultas públicas en el ámbito de los organismos reguladores que opten por establecer sandboxes regulatorios mediante un acto normativo deberán cumplir con los estándares procedimentales señalados y con las disposiciones de la Ley N° 6715/2021.
- c) Evaluar el procedimiento de consulta pública como buena práctica, incluso en los casos en que no exista obligación legal de llevarlo a cabo.
- d) Fijar un plazo de recepción de contribuciones acorde con la complejidad del asunto tratado.
- e) Publicar la apertura de la Consulta Pública, al menos, en la página web del organismo o entidad involucrada.
- f) Se recomienda que la consulta a la sociedad tenga lugar cuanto antes, preferentemente cuando se definen las normas, los objetivos y los criterios del sandbox regulatorio y se somete a escrutinio el proyecto de acto normativo que incorporará estas directrices. Sin embargo, el procedimiento puede llevarse a cabo en varias fases del proceso experimental, sujeto a la evaluación del organismo regulador.
- g) Publicar los documentos administrativos que formalizan el análisis y la respuesta a las contribuciones recibidas, en la página web del organismo o entidad competente.
- h) Valorar la conveniencia de incrementar la participación social mediante el uso de otros mecanismos, como las Audiencias Públicas, especialmente en asuntos de mayor complejidad técnica, social, económica y/o jurídica.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La transparencia permite a la administración pública comunicarse con la sociedad, promoviendo una participación ciudadana más integrada en los procesos públicos. Por ello, es un elemento central para generar valor público, fortalecer la confianza en la gestión pública, promover la participación ciudadana, garantizar la seguridad jurídica e identificar las áreas que deben mejorarse para asegurar una gestión pública más responsable. En el contexto del sandbox regulatorio, se recomienda dar publicidad a todas las acciones involucradas, permitiendo la participación activa de las partes interesadas y de la sociedad. El compromiso puede materializarse poniendo a disposición información sobre los conocimientos generados, la rendición de cuentas de las actividades y los resultados normativos obtenidos.

Transparencia activa

La transparencia activa se refiere a la divulgación voluntaria de información por parte del organismo regulador o de las entidades participantes, sin necesidad de una solicitud formal. Esta práctica es proactiva y tiene por objeto que los datos estén ampliamente disponibles y sean accesibles. En el marco de la Ley N° 5282/2014, la transparencia activa no es solo una buena práctica es una obligación legal. Las fuentes públicas deben mantener actualizada y disponible de forma permanente la información sobre sus programas en ejecución, incluyendo metas, grado de ejecución e informes trimestrales de avance (Art. 8° inc. g). Ejemplos de transparencia activa en el sandbox regulatorio:

- *Publicación de los objetivos, normas y criterios del sandbox desde su lanzamiento*
- *Publicación de informes periódicos sobre el progreso y los resultados del proceso experimental*
- *Difusión de los conocimientos generados, impactos y rendición de cuentas*
- *Transparencia en las decisiones sobre supresión de datos o restricción de acceso a información sensible, con justificaciones públicas conforme al principio de conciliación de la transparencia pública y la protección de datos personales establecido en el Art. 4° inc. 7° de la Ley N° 7593/2025*

De conformidad con el principio de transparencia, es importante publicar toda la información sobre el proceso experimental del sandbox, incluidos los resultados, incluso aquellos que puedan ser estadísticamente menos significativos. También deben mencionarse los datos excluidos o protegidos por secreto legal, junto con justificaciones claras de la exclusión o la restricción de acceso.

La transparencia puede operativizarse a través de canales de comunicación habilitados específicamente para este fin en las plataformas institucionales y en el Portal Unificado de Información Pública, mediante documentos, guías, informes sobre experimentos completados y consultas públicas accesibles. Se recomienda que la información del proceso experimental esté disponible virtualmente, de forma sencilla y de libre acceso, incluyendo información sobre cómo fue diseñado, analizado e interpretado.

TRANSPARENCIA PASIVA

La transparencia pasiva se refiere al suministro de información tras una solicitud formal de ciudadanos, organizaciones o empresas. En este caso, el organismo regulador facilita los datos requeridos únicamente tras una solicitud específica, conforme al procedimiento establecido en la Ley N° 5282/2014 cuyo Art. 16° fija un plazo máximo de 15 días hábiles para la respuesta, con posibilidad de acción judicial ante la denegación expresa o tácita.

Ejemplos de transparencia pasiva en el sandbox regulatorio:

- *Facilitar información sobre resultados menos publicitados o detalles técnicos del proceso experimental, previa solicitud formal*
- *Respuestas a solicitudes de acceso a datos objeto de supresión o protección*
- *Aclaración de dudas o entrega de informes no divulgados previamente*

Compartir la información sobre el desarrollo del proyecto con el organismo regulador cumple el objetivo del sandbox regulatorio de permitir la mejora de la regulación y la retroalimentación a la sociedad en forma de políticas públicas basadas en evidencia.

Parte de la información proveniente de estas experiencias está amparada por derechos específicos reconocidos en el ordenamiento jurídico paraguayo, por lo que es necesario equilibrar los intereses de los actores, la producción y el intercambio de conocimientos, sin comprometer la protección de los derechos de los agentes involucrados. En particular:

- Los datos personales de los usuarios del experimento están protegidos por la Ley N° 7593/2025, cuyo principio de minimización (Art. 4° inc. 4°) exige que solo se traten los datos estrictamente necesarios, y cuyo plazo de conservación queda limitado al período experimental.
- Los derechos de propiedad intelectual incluyendo el software, las bases de datos y los secretos industriales de los participantes están protegidos por la Ley N° 1328/1998 de Derecho de Autor y Derechos Conexos. La divulgación de esta información sin autorización expresa del titular está expresamente prohibida y puede generar responsabilidad penal conforme al Art. 167° de dicha ley.
- En los proyectos de sandbox regulatorios, el intercambio de experiencias entre los actores de la industria y la amplia difusión de los resultados de las pruebas benefician la innovación en el sector regulado y en el mercado en general. Sin embargo, es necesario que el acto normativo que establece el sandbox prevea medidas específicas relativas a la confidencialidad de la información sensible, distinguiendo claramente entre la información institucional del proceso que es pública por mandato de la Ley N° 5282/2014 y la información técnica y comercial de los participantes, amparada por la Ley N° 1328/1998 y por las disposiciones de secreto industrial del ordenamiento paraguayo.
- La amplia difusión de los resultados y la publicidad de los actos procedimentales de los proyectos de sandbox regulatorio es, como regla general, un requisito legal en Paraguay. La publicidad y la transparencia, además de cumplir las exigencias normativas, contribuyen al desarrollo de soluciones innovadoras en un escenario de aprendizaje continuo. El acceso a los datos de las pruebas tiene un valor inestimable tanto para los agentes que operan en el sector como para los potenciales entrantes, que pueden utilizarlos para desarrollar nuevas soluciones o evaluar la viabilidad de proyectos similares.
- Los derechos de propiedad intelectual, como los secretos industriales, están protegidos explícitamente contra su divulgación, y su reserva está garantizada por el ordenamiento jurídico. Además, la ausencia de una protección adecuada de la información sensible y estratégica compartida por los agentes de la industria con las autoridades públicas en el contexto de los proyectos de sandbox regulatorios podría desalentar la participación de dichos agentes en estos procesos.
- Por lo tanto, se recomienda que, a la hora de implementar sandboxes regulatorios, se ponderen los requisitos legales de secreto y confidencialidad frente a los requisitos legales de publicidad y los objetivos de compartir las experiencias y lecciones aprendidas de las pruebas. Se recomienda asimismo proteger la información sensible transmitida por los agentes en el marco de los proyectos de sandbox regulatorios, con el fin de garantizar la seguridad jurídica, transmitir confianza y fomentar una mayor participación de las empresas y demás partes interesadas en estos proyectos.

Análisis jurídico

El análisis jurídico garantiza el control de legalidad de los actos normativos y administrativos que se dicten en el marco de programas experimentales como el sandbox regulatorio. El alcance de este análisis varía en función del proceso experimental propuesto. Aunque el tema no se agota en las consideraciones que siguen, es esencial que ciertos puntos reciban una atención especial. En primer lugar, es necesario verificar que se han cumplido formalmente los requisitos para emitir el acto normativo. En lo que respecta a la competencia, corresponde evaluar la existencia de atribuciones concurrentes y el eventual carácter intersectorial del proyecto. En el ordenamiento paraguayo, el acto normativo que crea el sandbox debe reunir los cinco requisitos establecidos en la Ley N° 6715/2021 de Procedimientos Administrativos: competencia del organismo emisor, finalidad pública, forma prescrita por la norma habilitante, motivo suficiente y objeto lícito y determinado. La ausencia de cualquiera de estos requisitos configura causal de nulidad conforme al Art. 20° de dicha ley. Si se verifican atribuciones concurrentes, debe señalarse la necesidad de iniciar el diálogo intersectorial con las demás entidades y organismos involucrados, conforme a lo establecido en la Etapa 3. Esta constatación puede requerir el establecimiento de una estructura de gobernanza conjunta, que deberá ser recomendada en el análisis jurídico cuando proceda.

El control de legalidad requiere también analizar si el proyecto que se desarrollará cumple la normativa de otros sectores. En este caso, es perfectamente posible recomendar que se consulte a otros organismos como medida de instrucción del expediente. En Paraguay, los organismos reguladores con mayor probabilidad de tener competencia concurrente en un sandbox blockchain o fintech son el BCP/Superintendencia de Valores (Ley N° 7572/2025), el INCOOP (Ley N° 2157/2003), la SEPRELAD (Ley N° 1015/1997) y el MITIC/ANPDP (Ley N° 7593/2025). Otro aspecto importante a tener en cuenta en la elaboración de dictámenes jurídicos sobre programas experimentales es la sugerencia de incorporar mecanismos de participación y control social durante el transcurso del procedimiento, conforme a lo desarrollado en la Etapa anterior. Cabe destacar que el uso de estos mecanismos debe ser efectivo: se recomienda al organismo regulador que incluya en el expediente un análisis de las contribuciones recibidas y las razones para aceptarlas o rechazarlas. Es igualmente importante verificar si existen necesidades de aclaraciones y justificaciones sobre el sandbox regulatorio propuesto, y sugerir, cuando proceda, medidas para fundamentar y motivar adecuadamente el acto. Dichas aclaraciones pueden referirse a aspectos relacionados con la seguridad del experimento, la adecuación de los plazos para la realización de las pruebas, la protección de los datos personales de los usuarios conforme a la Ley N° 7593/2025, y la protección de los derechos de propiedad intelectual de los participantes conforme a la Ley N° 1328/1998. El expediente debe estar debidamente instruido con información sobre las barreras regulatorias que puedan existir para el desarrollo del proyecto y, en consecuencia, sobre las normas cuya aplicación debe ser eliminada o flexibilizada en el marco del sandbox. Asimismo, debe constar en el expediente un análisis técnico de los posibles impactos competitivos derivados de su eventual aprobación, que podrían afectar el principio de igualdad regulatoria del sector, dado que el sandbox no debe servir para crear asimetrías normativas entre los actores del mercado. En ausencia de una evaluación competitiva, podría recomendarse la aprobación de la medida con observaciones de procedimiento, articulando la consulta con la Comisión Nacional de Competencia (CONACOM). Otro punto de atención es la posibilidad de que el sandbox regulatorio genere interrogantes jurídicos sobre otras regulaciones, incluso en sectores distintos. En experiencias internacionales analizadas como la implementación de entornos experimentales en el sector energético en países de la OCDE, se ha verificado que la flexibilización temporal de normas puede entrar en tensión con tipos penales vigentes en el ordenamiento. En el caso paraguayo, corresponde al análisis jurídico identificar si la dispensa normativa prevista para el sandbox podría colisionar con disposiciones penales

o administrativas sectoriales, sugiriendo en tal caso las aclaraciones normativas necesarias o la consulta previa a la Procuraduría General de la República. En caso de que se realice un proceso de selección formal de participantes, debe verificarse la coherencia entre el contenido de la convocatoria y los actos normativos y de autorización temporal, con la posibilidad de sugerir mejoras editoriales y jurídicas cuando sea necesario. Por otra parte, cuando el sandbox se establezca mediante la calificación directa de la entidad participante sin proceso de selección competitivo, será necesario verificar en el expediente que esta opción está debidamente motivada. Además de respetar los principios que rigen la administración pública paraguaya conforme a la Ley N° 6715/2021, prescindir de un proceso de selección formal debe justificarse en las características intrínsecas de la propuesta experimental y del proyecto en cuestión. En este supuesto, la incorporación de mecanismos de participación social a lo largo del proceso de toma de decisiones resulta aún más pertinente, como salvaguarda del interés público.

Por último, la información que se compartirá con el organismo regulador y las normas cuya aplicación será dispensada deben incluirse necesariamente en el acto de autorización temporal, otorgando así plena seguridad jurídica al proyecto. El análisis jurídico debe prestar especial atención a la delimitación precisa de la dispensa normativa en el caso concreto, para evitar que el sandbox sea utilizado como mecanismo de sustitución permanente del proceso regulatorio ordinario. El Cuadro 3 presenta los elementos sugeridos.

Elemento	Descripción	Recomendaciones
Competencia	Verifica si el organismo regulador tiene la autoridad legal para establecer el sandbox regulatorio y si es necesaria la participación de otros reguladores, en caso de intersectorialidad. En el ordenamiento paraguayo, la competencia debe estar expresamente atribuida por la norma habilitante.	Asegurarse de que el organismo responsable cuenta con la competencia adecuada para actuar conforme al Art. 8° de la Ley N° 6715/2021. Evaluar si es necesario establecer una gobernanza intersectorial cuando el proyecto involucre a más de un sector regulado. Recomendar la consulta a otros organismos reguladores cuando corresponda, entre ellos el BCP/SIV, el MIC/DGFDCE, el INCOOP o el MITIC, otros, según la naturaleza del proyecto.
Objeto	Analiza el contenido o el objeto del acto normativo o administrativo. Evalúa si se ajusta a las normas vigentes y si las flexibilidades propuestas son necesarias para la ejecución del proyecto.	Garantizar que la finalidad del sandbox sea compatible con la normativa vigente y que las flexibilizaciones regulatorias propuestas estén justificadas. Evitar asimetrías regulatorias que comprometan el principio de igualdad ante la ley y la competencia leal en el sector articulando la evaluación con la CONACOM cuando corresponda. Garantizar que los obstáculos regulatorios que se dispensen o flexibilicen sean proporcionales y estén expresamente determinados en el acto, de la Ley.
Motivo	Identifica los antecedentes de hecho y de derecho que justifican la creación del sandbox y la necesidad de flexibilizar las normas regulatorias aplicables conforma la ley.	La identificación del motivo debe demostrar que la flexibilización regulatoria es necesaria y está justificada en hechos concretos y verificables. Los motivos deben describirse con claridad y respaldarse en datos empíricos que acrediten la necesidad de crear el entorno experimental, incluyendo, cuando sea posible, los antecedentes del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) desarrollado en etapas previas. Recomendar, si es necesario, que el expediente se instruya con información adicional para reforzar la fundamentación del acto.
Finalidad	Reconoce el objetivo de interés público que persigue el acto administrativo, centrado en los beneficios para el mercado, los consumidores y la sociedad paraguaya en general.	Verificar que el sandbox regulatorio está orientado al interés público y que la innovación propuesta genera beneficios concretos para el mercado y los consumidores en particular, para las MIPYMEs, las fintechs y los sectores priorizados en el Plan Paraguay 2X y la ENIF 2026-2031. Asegurarse de que la finalidad es compatible con los objetivos fijados por el organismo regulador y que no se favorece a entidades concretas en detrimento de la competencia leal.
Forma	Respetar las formalidades necesarias para el establecimiento del sandbox regulatorio, incluida la publicación oficial, las consultas y la participación social.	Asegurarse de que el proceso cumple los requisitos formales establecidos por la ley, como la consulta pública y las obligaciones de transparencia activa de la Ley N° 5282/2014. Verificar que el acto de autorización temporal es formalmente correcto y contiene toda la información necesaria incluyendo las normas dispensadas, las condiciones taxativamente impuestas a los participantes, los plazos del experimento y los tres posibles desenlaces al cierre del sandbox. Recomendar claridad y precisión en las disposiciones normativas y en el instrumento de gobernanza del sandbox.

Cuadro 3 presenta los elementos sugeridos para el análisis jurídico en el contexto del sandbox regulatorio paraguayo.

Elaboración de instrumentos normativos para el establecimiento de un SANDBOX regulatorio

Los instrumentos normativos de un sandbox regulatorio establecen las directrices para el funcionamiento de los entornos experimentales y aportan transparencia a los procedimientos de formalización. En el ordenamiento jurídico paraguayo, la elección del instrumento normativo adecuado depende del organismo regulador competente y de la naturaleza del desafío que el sandbox pretende abordar.

En el ámbito sectorial, el uso de Resoluciones del Directorio como las que emite el Banco Central del Paraguay en materia de pagos e innovación financiera, o las resoluciones del MIC en materia de servicios de confianza proporciona una visión detallada y específica de los criterios y procedimientos necesarios para el desarrollo experimental de proyectos, permitiendo mayor flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades regulatorias emergentes. Estas Resoluciones suelen establecer la estructura de gobernanza del sandbox regulatorio, que se operativiza mediante reglamentos internos, términos de referencia o convocatorias de selección. A nivel nacional, cuando el sandbox involucra a varios organismos reguladores o requiere una base legal habilitante más amplia, puede recurrirse a Decretos del Poder Ejecutivo que articulen la participación intersectorial como los que han regulado el Programa Piloto de Economía Digital del BCP o el ecosistema de innovación del MITIC, MIC y CONACYT.

En resumen, un instrumento normativo bien construido permite establecer un entorno experimental transparente que promueve la innovación de forma segura y conforme a las normas vigentes. También está en condiciones de proteger el interés público, garantizar la integridad del mercado regulado y fortalecer las relaciones público-privadas. Para ello, es fundamental destacar la importancia de los mecanismos de participación social en la elaboración de estos instrumentos, buscando garantizar la legitimidad, la representatividad y la democratización del proceso de experimentación con los sectores regulados y la sociedad, conforme a lo establecido en la Etapa 4. El Cuadro 4 resume los principales elementos que deben tenerse en cuenta al elaborar instrumentos normativos para el establecimiento de los sandboxes regulatorios en Paraguay.

Elemento	Descripción
Gobernanza	Define la estructura de gobierno, las responsabilidades y las funciones de supervisión del sandbox, incluyendo la posible participación de terceros y la articulación intersectorial cuando corresponda.
Alcance	Define el ámbito de actuación del sandbox regulatorio: los sectores de aplicación, los tipos de innovación admitidos, el número máximo de participantes y el ámbito geográfico del experimento.
Objetivos	Especifica los objetivos del sandbox regulatorio, delineando las metas y los resultados esperados del proceso experimental en términos de aprendizaje regulatorio, beneficios para el mercado y contribución a las políticas públicas.
Dispensas y flexibilizaciones normativas	Establece con precisión las normas que pueden ser simplificadas, flexibilizadas o dispensadas temporalmente para el proceso experimental, delimitando el alcance y los plazos de cada dispensa.
Proceso de selección	Determina la necesidad de abrir un proceso de selección para la incorporación de proyectos al sandbox regulatorio, estableciendo los mecanismos de convocatoria, evaluación y admisión de participantes.
Recepción de propuestas	Define el procedimiento de recepción de propuestas, que puede realizarse de forma continua o en períodos concretos, estableciendo los canales, formatos y plazos aplicables.
Criterios de elegibilidad	Especifica los criterios de elegibilidad de los proyectos y/o entidades para participar en el sandbox regulatorio, incluyendo requisitos de constitución formal, capacidad técnica y operativa, y alineación con los objetivos del experimento.
Salvaguardas	Establece medidas de protección para mitigar los riesgos potenciales asociados a las actividades de experimentación regulatoria, protegiendo a usuarios, consumidores y la estabilidad del sistema.
Gestión de riesgos y responsabilidades	Establece la estructura para la gestión de riesgos y la distribución de responsabilidades entre el organismo regulador, los participantes y los usuarios durante el proceso experimental.
Autorizaciones temporales	Define los procedimientos para la concesión de autorizaciones temporales a los participantes, incluyendo los plazos máximos, las condiciones de renovación y las causales de revocación anticipada.
Supervisión y seguimiento	Describe los mecanismos e instrumentos para la supervisión y el seguimiento continuo de las actividades e impactos del sandbox, basándose en indicadores y métricas previamente establecidos y reportes periódicos al organismo regulador.
Mecanismos de revisión y ajuste	Establece la estructura para la revisión periódica y el ajuste de las normas del sandbox durante el proceso experimental, conforme a la evidencia generada y a los cambios del entorno regulatorio.
Plan de discontinuidad	Establece un plan detallado para la interrupción anticipada de las actividades experimentales, definiendo los mecanismos de cierre ordenado y la protección de los derechos de los usuarios afectados.
Evaluación	Describe el procedimiento para evaluar los resultados del sandbox, basándose en la información y la evidencia generadas durante la fase de supervisión, con miras a la decisión regulatoria final.
Autorizaciones definitivas	Define los procedimientos para la transición de autorizaciones temporales a permanentes, cuando las innovaciones son aprobadas para su implementación a escala completa en el marco regulatorio general.
Transparencia y rendición de cuentas	Define los mecanismos de transparencia activa y pasiva de las operaciones del sandbox y los procedimientos de rendición de cuentas ante la sociedad y los actores interesados, incluyendo la protección de datos personales y de propiedad intelectual.

Cuadro 4 - Elementos que deben considerarse en los instrumentos normativos

La construcción de un sandbox regulatorio exige que su instrumento normativo sea preciso, completo y técnicamente sólido. A continuación se desarrollan las recomendaciones específicas para cada uno de sus componentes estructurales: la gobernanza, el alcance, los objetivos, las dispensas y flexibilizaciones normativas, los criterios de elegibilidad, las salvaguardas y la gestión de riesgos. Cada uno de estos elementos contribuye a garantizar que el proceso experimental opere dentro de un marco jurídico legítimo, transparente y orientado al interés público.

ESTRUCTURA DE GOBIERNO

En el contexto de los sandboxes regulatorios, la gobernanza se refiere al conjunto de estructuras, procesos, normas y mecanismos que se establecen para garantizar la coordinación, supervisión y funcionamiento de las iniciativas de experimentación. La gobernanza implica definir quién es el responsable de las diferentes etapas y actividades del sandbox regulatorio, cómo se tomarán las decisiones, qué normas y procedimientos se seguirán y cómo se resolverán los conflictos.

En concreto, la gobernanza en el sandbox regulatorio abarca los siguientes elementos:

Estructura organizativa: identificación de los entes y comités responsables del funcionamiento del sandbox regulatorio, tales como comités deliberativos, grupos operativos o unidades específicas dentro del organismo regulador.

Coordinación y supervisión: establecer mecanismos para garantizar la colaboración entre las distintas partes involucradas los organismos reguladores, los participantes del sandbox y demás partes interesadas.

Transparencia y rendición de cuentas: aplicación de prácticas que garanticen la transparencia de las operaciones, permitiendo a las partes interesadas y a la sociedad seguir el progreso y los resultados de las iniciativas, conforme a las obligaciones de la Ley N° 5282/2014.

Resolución de conflictos: establecer canales y procesos para resolver las disputas que puedan surgir entre los participantes o entre estos y el organismo regulador durante la ejecución de los proyectos, pudiendo articularse con los mecanismos de la Ley N° 7561/2025 de Arbitraje.

Seguimiento: definición de métricas y criterios para supervisar las iniciativas dentro del sandbox regulatorio, lo que permitirá recopilar evidencia para la fase de evaluación.

Evaluación: análisis de los datos recogidos en las fases anteriores, lo que permite tomar decisiones normativas basadas en evidencia empírica.

MODELOS DE GOBERNANZA

A continuación se presentan diferentes modelos de gobernanza que pueden adaptarse en función de las necesidades específicas de cada proyecto.



EN CUANTO AL ENFOQUE SECTORIAL

Gobernanza sectorial

La gobernanza sectorial se refiere a la elaboración y ejecución de proyectos limitados a un sector específico, desarrollados de tal forma que aborden los desafíos de un sector concreto. En este modelo no es necesaria la interacción directa con otros sectores regulados, lo que permite un enfoque más concentrado y especializado en la regulación y supervisión de los proyectos de innovación. Ejemplo: el MIC/DGFDCE puede gestionar un sandbox exclusivamente enfocado en servicios de confianza electrónica bajo la Ley N° 6822/2021, sin requerir la intervención de otros organismos.

Gobernanza multisectorial

La gobernanza multisectorial es esencial para coordinar proyectos innovadores que abarcan más de un sector regulado. En este modelo, la estructura de gobernanza involucra a múltiples actores y sectores, garantizando la integración y la colaboración entre las diferentes áreas regulatorias.

La Agencia Nacional de Protección de Datos Personales (ANPDP), adscrita al MITIC como autoridad de control responsable de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de la Ley N° 7593/2025, podrá integrar el Comité Consultivo Multisectorial de Expertos (CCME) para supervisar la aplicación de los entornos normativos experimentales, dado el carácter transversal de su competencia privacidad y protección de datos personales. Este comité puede incluir a expertos, académicos, representantes de la industria, de la sociedad civil y de otras partes interesadas.

EN CUANTO A LA TEMPORALIDAD

Gobernanza permanente

En este modelo, los entes de gobierno operan de forma continua, gestionando diferentes ciclos de experimentación dentro del sandbox regulatorio. Los entes colegiados y los comités permanentes se encargan de supervisar todas las fases del proceso, desde la selección hasta la evaluación final de las innovaciones. El Banco Central del Paraguay (BCP) podrá utilizar un Comité de Gestión Estratégica para el Sandbox Regulatorio, que funcionaría por tiempo indefinido, gestionando ciclos de experimentación sucesivos en el ámbito de los pagos digitales, los seguros, la Tokenización y las fintechs.

Gobernanza temporal

Se forma una gobernanza específica para cada ciclo de experimentación. Una vez finalizado el ciclo, concluye el trabajo de los entes colegiados responsables. Este modelo es útil para los entornos experimentales que tienen un ámbito de aplicación bien definido o que operan en ciclos con diferentes proyectos. La Superintendencia de Seguros del BCP podrá adoptar comités específicos para cada convocatoria pública, de conformidad con su reglamento interno.

EN CUANTO A LA FUNCIONALIDAD

Gobernanza por comités deliberativos y operativos

Algunos modelos de gobernanza implican la creación de comités con funciones deliberativas y operativas que trabajan conjuntamente para gestionar y supervisar el entorno normativo experimental. Estos comités pueden ser temáticos u operativos, en función de la naturaleza y complejidad del proyecto.

Un ejemplo de aplicación en el contexto paraguayo sería un comité sandbox con un núcleo estratégico y un núcleo operativo. El núcleo estratégico ejerce una coordinación rotativa entre los organismos co-reguladores involucrados por ejemplo, el MIC, el BCP y el MITIC, mientras que el núcleo operativo está integrado por representantes técnicos con mandatos de dos años, con posibilidad de reelección. Esta estructura permite separar las decisiones de política regulatoria de la gestión técnica cotidiana del experimento, dotando al proceso de mayor claridad institucional y trazabilidad en la toma de decisiones.

Gobernanza integrada en la estructura organizativa

En este modelo, la gobernanza del entorno normativo experimental se integra en la estructura orgánica existente del organismo regulador, sin necesidad de crear comités o estructuras adicionales. La gestión del proyecto corre a cargo de los propios sectores internos del regulador, aprovechando las capacidades institucionales ya disponibles.

El Ministerio de Industria y Comercio podrá utilizar su propia estructura orgánica para gestionar el sandbox regulatorio, involucrando a la máxima autoridad para la aprobación del proceso experimental y a las direcciones técnicas específicas como la DGFDCE o la Dirección de Innovación para la evaluación de los proyectos, conforme a las atribuciones que le confiere la Ley N° 6822/2021.

Gobernanza vinculada a programas de desarrollo institucional

Algunos organismos y entidades públicas articulan la gobernanza del sandbox con programas de innovación o desarrollo económico ya existentes en su estructura. En el caso paraguayo, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el MITIC o las gobernaciones departamentales con programas de desarrollo económico activos pueden gestionar entornos experimentales vinculados a sus planes estratégicos, articulando la experimentación regulatoria con los objetivos del Plan Nacional TIC 2022-2030.

Gobernanza con participación itinerante

En este modelo, además del organismo regulador principal, participan representantes de otros entes públicos, organizaciones privadas o especialistas, que colaboran en el proceso de gobernanza a través de asociaciones, acuerdos de cooperación o convenios. El comité del sandbox puede estar integrado por miembros permanentes y miembros itinerantes, elegidos en función de la materia específica a desarrollar en cada ciclo experimental por ejemplo, incorporando a la Cámara Paraguaya de Blockchain como representante del sector privado especializado en tecnología DLT.

La elección del modelo de gobernanza para un sandbox regulatorio debe considerarse cuidadosamente, teniendo en cuenta las necesidades específicas del proyecto, el contexto regulatorio y los recursos disponibles. Sea cual sea el modelo adoptado multisectorial, permanente, temporal, integrado o con participación itinerante, es esencial que la estructura de gobernanza ofrezca transparencia, eficacia y flexibilidad, garantizando que los objetivos del sandbox se ajusten al interés público.

En síntesis, para superar los desafíos y garantizar la eficacia y la legitimidad de las iniciativas de los sandboxes regulatorios, se recomienda adoptar una estructura de gobernanza sólida. Dicha estructura es fundamental para crear un marco institucional que promueva una coordinación eficaz entre las instituciones, defina estrategias precisas para la gestión de los datos y establezca mecanismos adecuados de supervisión y comunicación, garantizando así la integridad y el éxito de los experimentos.

ALCANCE

El alcance del sandbox regulatorio es un componente crítico que ayuda a definir los límites y parámetros dentro de los cuales pueden probarse las innovaciones. Este ámbito incluye no solo las áreas de aplicación y los sectores económicos involucrados, sino también las partes interesadas pertinentes inversores, consumidores y autoridades reguladoras.

Un alcance bien definido proporciona una visión objetiva de lo que cabe esperar del proceso regulatorio, facilitando la planificación estratégica y operativa. Además, el diseño del alcance busca asegurar la integridad del sandbox, garantizando que se utilice exclusivamente para el propósito central de experimentación y desarrollo de innovaciones, evitando su uso indebido como mecanismo para eludir normas más estrictas aplicables fuera de este entorno controlado.

La delimitación del alcance permite posteriormente la definición detallada de los objetivos, las flexibilizaciones permitidas, los criterios de elegibilidad y las salvaguardas necesarias para mitigar los riesgos potenciales.

OBJETIVOS

Los objetivos sirven de columna vertebral de todo el proceso, garantizando que el sandbox sea capaz de generar resultados mensurables. A continuación se destaca la importancia de establecer objetivos bien definidos y se recomienda incluirlos en la estructura de cualquier sandbox regulatorio.

Dirección estratégica

Los objetivos establecen el propósito central del sandbox regulatorio, actuando como guía estratégica que orienta todas las actividades y decisiones dentro de este entorno controlado. También ayudan a determinar qué innovaciones tendrán prioridad en las pruebas, qué normas regulatorias podrán flexibilizarse y qué resultados se espera obtener.

Medición del éxito

La capacidad de medir el éxito de un sandbox regulatorio depende directamente de los objetivos definidos al inicio del proceso. Esto permite evaluar los resultados y el impacto de las innovaciones probadas e identificar las normas que pueden necesitar ajustes o mejoras.

Justificación de la flexibilización

Los objetivos justifican la necesidad de simplificaciones o flexibilizaciones normativas dentro del sandbox, sustentando la suspensión temporal de ciertas normas para permitir la experimentación y garantizando que estas excepciones estén debidamente motivadas y alineadas con los resultados esperados conforme a la exigencia de motivación suficiente del Art. 12° de la Ley N° 6715/2021.

El Cuadro 5 presenta los principales objetivos relacionados con la implementación de sandboxes regulatorios.

Objetivo principal	Implicaciones regulatorias	Acciones recomendadas
1. Aumentar los beneficios para el usuario	Mejoras en los servicios existentes: Los servicios actuales deben mejorarse en aspectos relevantes para los usuarios, proporcionando avances tangibles en calidad y accesibilidad. Nuevos servicios para segmentos desatendidos: Introducción de servicios innovadores para atender a segmentos de la población no cubiertos o insuficientemente atendidos, colmando brechas en el mercado en alineación con los objetivos de la ENIF 2026-2031.	- Desarrollar y probar soluciones tecnológicas que mejoren la experiencia del usuario. - Supervisar continuamente el impacto de las innovaciones sobre la calidad del servicio.
2. Promover la competencia	CHabilitación de nuevos operadores: Se espera que el sandbox permita la incorporación de nuevos participantes y la entrada de nuevos servicios al mercado, incrementando la diversidad y la competitividad. Estimular la competencia: Fomentar un entorno de competencia leal entre los nuevos participantes y las organizaciones ya establecidas.	- Diseñar un proceso de habilitación ágil y eficaz para los nuevos participantes. - Aplicar políticas que fomenten la competencia leal articulando con la CONACOM cuando corresponda. - Realizar seguimiento del impacto competitivo y ajustar las normas según sea necesario..
3. Estimular la innovación	Apoyo a las innovaciones emergentes: Proporcionar un espacio seguro para probar nuevas ideas y tecnologías de vanguardia. Fomentar la creatividad: Alentar a las startups, MIPYMEs y cooperativas a experimentar con soluciones disruptivas en el marco habilitado por la Ley N° 7444/2024 y el Plan Paraguay 2X	- Proporcionar apoyo y recursos, como asesoramiento técnico y orientación normativa. - Facilitar pruebas rápidas y de bajo costo en un entorno controlado.
4. Reducir las barreras de entrada	Acceso simplificado: Reducir la complejidad y los costos para que los nuevos actores puedan ingresar al mercado y competir de manera efectiva. Equidad en el mercado: Garantizar que empresas de diferentes tamaños tengan oportunidades justas de participar en consonancia con el principio de igualdad regulatoria.	- Implementar procedimientos regulatorios simplificados para los participantes del sandbox. - Identificar los procesos y costos regulatorios desde la perspectiva de la empresa, especialmente las MIPYMEs.
5. Probar la eficacia del marco regulatorio para dar cabida a la innovación	Evaluación práctica: Poner a prueba el impacto y la aplicabilidad de la normativa vigente en paralelo con la experimentación, generando evidencia para su mantenimiento, modificación o sustitución definitivos. Ajustes y perfeccionamiento: Ajustar y perfeccionar la regulación en función de los resultados obtenidos durante el proceso experimental.	- Realizar pruebas en el sandbox para generar evidencia regulatoria sólida. - Recoger retroalimentación de los participantes y ajustar la configuración del proceso según sea necesario.
6. Promover la inclusión financiera y digital	Acceso de poblaciones vulnerables: Facilitar el desarrollo de soluciones tecnológicas que amplíen el acceso a servicios financieros y digitales para segmentos de la población históricamente excluidos. Articulación interinstitucional: Coordinar con el BCP, el MIC, el MEF y el INCOOP para garantizar que el sandbox contribuya a las metas de la ENIF 2026-2031 y del Programa País OCDE 2025-2028.	- Identificar proyectos con potencial de inclusión financiera como criterio de priorización. - Articular resultados del sandbox con la actualización periódica de la ENIF.
7. Identificar y mitigar riesgos	Identificación de riesgos: Evaluar los riesgos asociados a las nuevas tecnologías y modelos de negocio en un entorno controlado, antes de su adopción a escala plena. Mitigación de riesgos: Desarrollar estrategias para gestionar los riesgos identificados, conforme al Cuadro 2 de Análisis de Riesgos de la Etapa 3.	- Realizar una gestión de riesgos para cada propuesta de innovación admitida al sandbox. - Implementar y supervisar los planes de mitigación de riesgos durante todo el proceso experimental.
8. Mejorar la regulación y la supervisión	Mejora regulatoria: Perfeccionar las prácticas de regulación y supervisión basándose en los resultados y las experiencias acumuladas durante el sandbox en línea con los estándares de buena gobernanza regulatoria de la OCDE y la Guía AIR/MIC 2024. Desarrollo de capacidades: Fortalecer las competencias regulatorias de los organismos involucrados.	- Evaluar y mejorar los procesos de regulación y supervisión a partir de la evidencia del sandbox. - Ofrecer formación continua a los funcionarios reguladores basada en las experiencias del proceso experimental.

Cuadro 5 - principales objetivos relacionados con la implementación de sandboxes regulatorios.

DISPENSAS Y FLEXIBILIZACIONES NORMATIVAS

Las dispensas y las flexibilizaciones de las normas en un sandbox regulatorio son herramientas valiosas para impulsar la innovación, ya que permiten probar nuevas ideas en un entorno controlado cuando se encuentran barreras legales. Sin embargo, la aplicación de estas medidas requiere cautela y responsabilidad, garantizando que el estímulo a la innovación se equilibre con la protección de los consumidores y la preservación de la integridad del mercado.

En el contexto de un sandbox regulatorio, las "dispensas" y las "flexibilizaciones" de las normas tienen connotaciones próximas, pero no son sinónimos exactos.

Dispensas

Significado: Se refieren a la suspensión temporal o a la no aplicación de ciertas normas o requisitos regulatorios que, en circunstancias normales, estarían en vigor.

Objetivo: Permitir a los participantes del sandbox operar sin estar sujetos a ciertas normas que podrían obstaculizar la experimentación de innovaciones.

Ejemplo: Una entidad puede quedar dispensada temporalmente del cumplimiento de ciertos requisitos de habilitación sectorial, para probar nuevos productos o servicios bajo supervisión del organismo regulador competente.

Flexibilizaciones normativas

Significado: Implican un cambio temporal o una adaptación de las normas existentes para que sean aplicables de forma más acotada o ajustada a las necesidades de los participantes en el sandbox.

Objetivo: Permitir a los participantes cumplir las normas, pero de forma menos rígida, facilitando la innovación sin eliminar por completo las obligaciones regulatorias.

Ejemplo: Un organismo regulador puede permitir que una entidad cumpla una norma de seguridad con criterios menos estrictos o con plazos más largos durante el período del sandbox.



GUÍA DE REFERENCIA DEL SANDBOX REGULATORIO

Objetivo: Permitir a los participantes cumplir las normas, pero de forma menos rígida, facilitando la innovación sin eliminar por completo las obligaciones regulatorias.

Ejemplo: Un organismo regulador puede permitir que una entidad cumpla una norma de seguridad con criterios menos estrictos o con plazos más largos durante el período del sandbox.

El objetivo es crear un espacio seguro para la experimentación sin poner en peligro la estabilidad del sistema regulatorio. Es esencial que este espacio se estructure de forma que se minimicen los riesgos, garantizando que los beneficios de la innovación se manifiesten sin comprometer la seguridad y el bienestar de la sociedad.

En su investigación, la Cámara Paraguaya de Blockchain sostiene que los participantes en el sandbox pueden quedar dispensados de algunas normas, siempre que cumplan las condiciones de la autorización temporal. Sin embargo, los organismos reguladores pueden mantener requisitos esenciales como las normas de idoneidad para garantizar que los productos sean compatibles con los perfiles de riesgo de los usuarios.



En el contexto del derecho administrativo paraguayo, **el sandbox regulatorio no tiene por sí mismo el poder de descartar la aplicación de las leyes**. Sin embargo, sí permite que los proyectos innovadores operen dentro de un marco legal que habilita la flexibilidad regulatoria bajo condiciones específicas, conforme al Art. 11° de la Ley N° 6715/2021 y a las bases habilitantes de la Ley N° 6822/2021, la Ley N° 7572/2025 y la Ley N° 7444/2024. Para que un sandbox regulatorio pueda ofrecer dispensas o flexibilizaciones de ciertas normas, es necesario que:

- **Autorización legal expresa:** la creación y el funcionamiento del sandbox deben estar respaldados por una base legal objetiva, como la autorización prevista en la norma habilitante del organismo competente.

El Cuadro 6 presenta los tipos de dispensas y flexibilizaciones regulatorias disponibles en el marco del sandbox. Los ejemplos incluidos son meramente ilustrativos y no limitantes, dado que la combinación del nuevo marco normativo paraguayo — la Ley N° 7572/2025 de Mercado de Valores, la Ley N° 7503/2025 del Sistema Nacional de Pagos, la Ley N° 7444/2024 de MIPYMEs y la Ley N° 7593/2025 de Protección de Datos Personales — abre un espacio de experimentación de alcance inédito en el país. En este nuevo ecosistema normativo, las startups, MIPYMEs, cooperativas blockchain y empresas de inteligencia artificial podrán desarrollar soluciones innovadoras y disruptivas dentro del sandbox, rompiendo paradigmas regulatorios que históricamente limitaron el acceso al mercado de actores más pequeños y ágiles. Productos y servicios que hoy encuentran barreras de habilitación, de capital mínimo o de interoperabilidad podrán ser probados en condiciones controladas, generando la evidencia empírica que el ordenamiento paraguayo necesita para evolucionar hacia una regulación basada en resultados en línea con los objetivos del Plan Paraguay 2X, la ENIF 2026-2031 y el Programa País OCDE 2025-2028.

Un ejemplo paradigmático de esta convergencia es la conexión entre tecnología blockchain e infraestructura registral pública. La Ley N° 7424/2025, que crea el Sistema Nacional Unificado Registral y Catastral y el Registro Unificado Nacional (RUN), establece un espacio donde una plataforma DLT soberana como LEGALEDGER podría, dentro del sandbox, digitalizar y modernizar los procesos de inscripción, consulta y trazabilidad de garantías mobiliarias en tiempo real, bajo supervisión de la Corte Suprema de Justicia. Este no es un ejemplo hipotético: es la primera convergencia documentada entre infraestructura blockchain paraguaya y registros públicos nacionales, con capacidad de convertirse en un caso de uso de referencia internacional para la región.

La incorporación de empresas de inteligencia artificial al sandbox regulatorio tiene además una dimensión que trasciende lo estrictamente normativo: la generación de nuevos puestos de trabajo y el surgimiento de profesiones que hoy aún no tienen nombre en los registros laborales paraguayos. El país que regule primero con inteligencia será el país que forme primero a sus profesionales. En ese sentido, el sandbox se convierte también en un laboratorio de prospectiva académica, señalando a las universidades nacionales, al SNPP y al sistema de educación técnica las competencias que el mercado demandará: ingeniería de datos, auditoría algorítmica, ética de la IA, derecho digital, ciberseguridad regulatoria y gestión de activos digitales, entre otras disciplinas emergentes que Paraguay necesitará dominar para consolidar su posición como hub tecnológico de la región. El sandbox no es, por tanto, un mecanismo de excepción permanente ni una vía para eludir el ordenamiento vigente. Es el instrumento mediante el cual Paraguay puede construir, con evidencia propia y desde su realidad productiva, la regulación del futuro y con ella, las bases de una economía digital inclusiva, soberana y con capacidad de exportar talento al mundo.

Tipo de flexibilización	Descripción	Objetivo	Impacto	Ejemplo en Paraguay
Dispensa de requisitos de habilitación	Permite que las nuevas entidades operen sin necesidad de obtener habilitaciones o licencias completas durante el período de prueba.	Facilitar la incorporación de nuevas empresas al mercado sin la carga administrativa y financiera de la habilitación completa.	Reduce el tiempo y los costos para iniciar operaciones, fomentando la experimentación y la innovación.	Una fintech puede lanzar una aplicación de pagos sin una licencia bancaria completa, bajo supervisión del BCP conforme a la Ley N° 7503/2025 (PISP).
Dispensa de requisitos mínimos de capital	Reduce temporalmente los requisitos mínimos de capital necesarios para operar en el sector regulado.	Permitir que startups y MIPYMEs participen en el mercado, incluso sin los recursos financieros habitualmente exigidos.	Incrementa la competitividad y la diversidad en el mercado, permitiendo probar nuevas ideas con menor carga financiera inicial.	Una startup de préstamos puede operar con un capital inicial menor al requerido por la Ley N° 861/96, bajo condiciones expresamente delimitadas en la autorización temporal.
Flexibilización de normas de cumplimiento	Permite que las entidades participantes omitan temporalmente ciertas normas de cumplimiento o procedimientos administrativos no esenciales para la seguridad del experimento.	Facilitar la prueba de nuevos modelos de negocio o tecnologías que no encajan en los marcos regulatorios existentes.	Estimula la innovación al reducir barreras para nuevas tecnologías, manteniendo el nivel de supervisión necesario.	Una empresa de blockchain puede estar dispensada de cumplir con algunas normas tradicionales de cumplimiento financiero, conservando las obligaciones de la SEPRELAD en materia de prevención de LA/FT (Ley N° 1015/1997).
Dispensa de requisitos operacionales	Permite que las entidades operen sin cumplir ciertos requisitos operacionales, dentro de condiciones expresamente delimitadas.	Brindar flexibilidad para probar nuevos procesos operativos o tecnologías sin la necesidad de cumplir de inmediato con todos los estándares regulatorios.	Permite desarrollar soluciones más eficientes o innovadoras mientras se produce la adecuación gradual a las normas establecidas.	Una plataforma de garantías en blockchain puede operar el de registro de prendas sin cumplir inicialmente todos los requisitos operacionales de la Sección Registro de Prenda con Registro del RUN (Ley N° 7424/2025), bajo condiciones de trazabilidad controlada y reportes periódicos a RUN.
Dispensa de requisitos de interoperabilidad	Permite que las entidades prueben sistemas o tecnologías que no son plenamente compatibles con los estándares de interoperabilidad existentes.	Facilitar el desarrollo de nuevas tecnologías que puedan establecer nuevos estándares o mejorar la interoperabilidad en el futuro.	Promueve la innovación tecnológica, permitiendo la evolución hacia nuevos estándares de conectividad e integración..	Una empresa de tecnología financiera puede probar un sistema de pagos que no se integre completamente con las redes del SIPAP (BCP), bajo acuerdo de reporte técnico al organismo regulador.
Dispensa temporal de certificaciones de calidad	Reduce temporalmente los requisitos de certificación de calidad para productos innovadores en fase de prueba.	Permitir que las empresas introduzcan nuevos productos para evaluación sin la necesidad de certificaciones completas desde el inicio.	Reduce el tiempo de ingreso al mercado y fomenta el desarrollo de productos innovadores.	Un fabricante de dispositivos tecnológicos puede probar nuevos equipos sin la certificación completa del INTN, pero bajo supervisión técnica del organismo regulador competente.
Flexibilización de requisitos de pruebas de seguridad	Permite probar nuevas tecnologías con protocolos de seguridad adaptados al entorno experimental controlado, sin eliminar las salvaguardas esenciales.	Facilitar la innovación en materia de seguridad, permitiendo evaluar rápidamente nuevos enfoques antes de su implementación a escala.	Permite a las startups y MIPYMEs redirigir recursos hacia áreas críticas de desarrollo como la investigación y el diseño de productos, sin comprometer la seguridad de los usuarios.	Una empresa puede probar un nuevo algoritmo de cifrado en un entorno controlado y supervisado, con reporte al MITIC/ ANPDP conforme a los principios de la Ley N° 7593/2025, antes de su implementación plena.

Cuadro 6 -Tipos de dispensas y flexibilizaciones normativas en el sandbox regulatorio

RECOMENDACIONES PARA DELIMITAR EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS DISPENSAS Y FLEXIBILIZACIONES NORMATIVAS

Para garantizar que las dispensas y flexibilizaciones promovidas por el sandbox se apliquen de manera responsable, es esencial respetar la jerarquía de las normas jurídicas establecida en el ordenamiento paraguayo. Los instrumentos normativos de menor rango jerárquico como resoluciones o reglamentos sectoriales no pueden contradecir las disposiciones establecidas en las leyes ni en la Constitución Nacional. Por lo tanto, cualquier propuesta de flexibilización o dispensa debe evaluarse cuidadosamente para garantizar que respete el principio de legalidad consagrado en el Art. 7° de la Ley N° 6715/2021.

Las flexibilizaciones de normas de rango infralegal como resoluciones o instrucciones normativas deben gestionarse en el ámbito de competencia del organismo regulador o del conjunto de organismos involucrados. Por otro lado, la dispensa o flexibilización de normas establecidas por ley requiere una modificación o derogación expresa mediante una norma de igual o mayor jerarquía. El respeto del marco jurídico es fundamental para garantizar que el entorno experimental funcione dentro de un marco legal sólido, preservando la legitimidad de las iniciativas regulatorias y protegiendo los derechos de los involucrados.

INTERACCIÓN ENTRE LOS DIFERENTES SECTORES

El enfoque multisectorial procura garantizar la armonización de las normas y la viabilidad de proyectos experimentales que impliquen dispensas o flexibilizaciones de regulaciones de diferentes organismos reguladores.

Etapas para la interacción multisectorial en el sandbox regulatorio:

Mapeo de los organismos involucrados

- Identificar todos los organismos reguladores cuyas normas son aplicables al proyecto.
- Evaluar la necesidad de dispensas temporales en distintos sectores.

Consulta interinstitucional

- Iniciar el diálogo con los organismos reguladores cuyas normas se verán afectadas por el sandbox.
- Promover la cultura del sandbox en la administración pública paraguaya, vinculada a la creación de entornos de prueba que permiten escalar las políticas públicas.
- Explicar los objetivos del sandbox y la necesidad de flexibilización normativa.
- Definir los criterios y límites para la dispensa o flexibilización temporal de las normas.
- Determinar los incentivos regulatorios aplicables.

Análisis jurídico

- Consultar a las asesorías jurídicas de los organismos involucrados para asegurarse de que la flexibilización se ajusta a la legislación vigente.
- Identificar el mejor instrumento jurídico para formalizar la interacción multisectorial.

Instrumentos jurídicos para formalizar la interacción multisectorial:

Resolución conjunta

Una resolución conjunta es un acto normativo emitido por dos o más organismos reguladores. Se utilizaría para suspender temporalmente una norma de uno de los organismos en el contexto del sandbox, otorgando mayor seguridad jurídica al proceso al involucrar a todos los organismos competentes en la decisión y delimitar con precisión los plazos y condiciones de la flexibilización conforme a la posibilidad habilitada por el Art. 11° de la Ley N° 6715/2021.

Acuerdo de cooperación técnica

Un acuerdo de cooperación técnica es un instrumento jurídico formal que establece la colaboración entre distintos organismos reguladores, definiendo condiciones y plazos para la dispensa o flexibilización de normas. Su carácter flexible permite adaptarlo a las necesidades específicas del sandbox y facilita la colaboración y el intercambio de información entre las instituciones involucradas.

CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD

La definición estructurada de los criterios de admisibilidad procura garantizar que los participantes y los proyectos estén calificados para realizar las pruebas de forma segura, eficiente y con beneficios tangibles para la sociedad y el mercado paraguayo. Estos criterios buscan promover el desarrollo de soluciones que puedan transformar eficazmente el sector y contribuir al progreso económico y social. Los siguientes son ejemplos de criterios que pueden tenerse en cuenta en un proyecto de sandbox regulatorio.

Innovación: Las innovaciones propuestas deben demostrar el uso de nuevas tecnologías o una aplicación innovadora de tecnologías existentes, proporcionando beneficios diferenciados como mejoras en la eficiencia, la experiencia del usuario o la reducción de costos.

Estado de preparación: Las entidades deben demostrar que sus innovaciones se encuentran en una fase avanzada de desarrollo, listas para ser probadas en condiciones reales de mercado, con un plan de pruebas detallado y los recursos disponibles.

Relevancia: Las soluciones presentadas deben estar directamente alineadas con desafíos u oportunidades significativas del mercado, ofreciendo respuestas eficaces que generen impactos positivos en el entorno regulado.

Alineación con los objetivos públicos: Las propuestas deben demostrar cómo contribuirán a alcanzar los objetivos de las políticas públicas ENIF 2026-2031, Plan Paraguay 2X, Programa País OCDE 2025-2028 en beneficio del interés colectivo.

Capacidad técnica: Las entidades deben demostrar que disponen de un equipo calificado con la experiencia pertinente y la infraestructura tecnológica adecuada para apoyar las actividades de prueba.

Capacidad financiera: Las entidades deben presentar un plan financiero que demuestre cómo se distribuirán los recursos durante la prueba y cómo continuarán operando una vez finalizado el período experimental.

Escalabilidad: Las propuestas deben incluir un plan de escalabilidad que explique cómo la innovación puede implementarse en un mercado más amplio manteniendo su eficacia y calidad.

Ética: La propuesta debe demostrar un compromiso con la responsabilidad social, la equidad y la transparencia, evitando cualquier forma de explotación o daño colectivo.

Cumplimiento normativo transversal: Las entidades deben acreditar el cumplimiento de sus obligaciones sociales, fiscales, ambientales, de protección de datos personales conforme a la Ley N° 7593/2025, y de propiedad intelectual conforme a la Ley N° 1328/1998.



El Cuadro 7 resume los principales criterios de admisibilidad para la participación en el sandbox regulatorio.

Criterios	Definición	Requisitos
Innovación	La innovación es el fundamento de cualquier sandbox regulatorio. Las entidades solicitantes deben presentar productos, servicios o procesos que ofrezcan algo genuinamente nuevo o significativamente mejorado respecto a la oferta existente en el mercado paraguayo.	- Innovación tecnológica demostrable. - Beneficio diferenciado respecto a soluciones ya reguladas.
Estado de preparación	Se refiere al nivel de madurez de la entidad para probar la innovación en el sandbox, garantizando que el experimento pueda desarrollarse de forma ordenada y con resultados verificables.	- Madurez tecnológica suficiente para la fase de prueba. - Plan de pruebas detallado y verificable. - Recursos humanos, técnicos y operativos disponibles.
Relevancia	La innovación debe estar alineada con los desafíos y necesidades del sector regulado, ofreciendo soluciones significativas e impactantes para el mercado o la sociedad paraguaya.	- Alineación con los desafíos del sector identificados en la Etapa 1. - Impacto potencial cuantificable sobre el mercado o los usuarios.
Alineación con los objetivos públicos	La innovación debe responder a los objetivos y prioridades de política pública paraguaya, como la inclusión financiera, la eficiencia del mercado, la digitalización o la sostenibilidad.	- Alineación con la ENIF 2026-2031, el Plan Paraguay 2X y/o el Programa País OCDE 2025-2028. - Beneficios sociales identificados y cuantificados.
Capacidad técnica	Evalúa si la entidad solicitante cuenta con las competencias y conocimientos necesarios para desarrollar, implementar y probar su innovación en condiciones controladas.	- Experiencia del equipo en el área de innovación propuesta. - Infraestructura tecnológica adecuada para la fase de prueba.
Capacidad financiera	Se refiere a la capacidad de la entidad para sostener el desarrollo y las pruebas de la innovación durante todo el período del sandbox, sin comprometer su continuidad operativa ni los derechos de los usuarios.	- Demostración de salud financiera suficiente para el período del experimento. - Plan financiero detallado que prevea los costos de la fase de prueba y un eventual plan de discontinuidad.
Escalabilidad	Evalúa si la innovación tiene potencial real para expandirse a escala plena en el mercado paraguayo una vez finalizado el sandbox, justificando el esfuerzo regulatorio del proceso experimental.	- Potencial de expansión al mercado general demostrado. - Plan de escalabilidad post-sandbox definido.
Ética	Evalúa si la entidad y su innovación respetan principios éticos fundamentales como la equidad, la transparencia, la no discriminación y la responsabilidad social, en consonancia con los derechos de los usuarios.	- Prácticas éticas documentadas en el funcionamiento de la entidad. - Responsabilidad social demostrada en el modelo de negocio propuesto.
Cumplimiento normativo transversal	Abarca el cumplimiento de las obligaciones sociales, fiscales, ambientales, de protección de datos personales y de propiedad intelectual aplicables a la entidad solicitante y a su innovación.	- MADES (Ley N° 1561/2000); (Ley N° 294/1993); - Trazabilidad o tokenización de activos ambientales, adecuación al marco de Créditos de Carbono (Ley N° 7190/2023 Decreto N° 3369/2025). - Ley N° 7593/2025 de Protección de Datos Personales, - Propiedad intelectual sobre software, bases de datos y contenido digital, conforme a la Ley N° 1328/1998; - DNIT, RUN

Cuadro 7 - principales criterios de admisibilidad para la participación en el sandbox regulatorio.

SALVAGUARDAS

Las salvaguardas, en el contexto de un sandbox regulatorio, se refieren a las medidas de protección y los mecanismos de seguridad diseñados para mitigar los riesgos durante la experimentación de innovaciones. Estas medidas procuran garantizar que, incluso frente a las flexibilizaciones normativas, se preserven la seguridad de los usuarios y la integridad del mercado.

LIMITACIÓN TEMPORAL

El plazo se refiere al período durante el cual las innovaciones pueden probarse dentro del sandbox. Según las experiencias y referencias internacionales, este período oscila generalmente entre seis meses y dos años, con posibilidad de prórroga debidamente justificada. Esta salvaguarda garantiza que las pruebas se evalúen con tiempo suficiente para producir resultados significativos, pero sin prolongar indefinidamente la experimentación, conforme al Art. 18° de la Ley N° 6715/2021 sobre caducidad de los derechos.

En su investigación, la Cámara Paraguaya de Blockchain señala que el sandbox tiene un plazo fijo, que finaliza cuando el participante obtiene la autorización definitiva, abandona el mercado o expira la autorización inicial sin renovación justificada.

Limitación del número de participantes

El número de participantes debe ser manejable para que el organismo regulador pueda supervisar y controlar adecuadamente todas las actividades dentro del sandbox. La capacidad administrativa del regulador y la necesidad de garantizar igualdad de oportunidades para todos los candidatos elegibles son factores determinantes de esta limitación.

Limitación geográfica

La limitación geográfica define el ámbito territorial en el que puede probarse la innovación. Esta salvaguarda garantiza que las pruebas se lleven a cabo en zonas donde el organismo regulador tiene competencia administrativa y capacidad de supervisión, y permite adaptar las condiciones del experimento a las particularidades de los distintos departamentos y municipios del país.

Limitaciones del alcance operacional

Esta salvaguarda restringe el alcance funcional de las innovaciones probadas. El sandbox puede limitar las pruebas a determinados aspectos de un producto o servicio/funcionalidades específicas o fases concretas del desarrollo, lo que minimiza los riesgos y permite una evaluación más precisa del impacto de cada característica.

Limitaciones de volumen y escala

Esta salvaguarda restringe el número de operaciones o el alcance cuantitativo de la prueba, incluyendo el número de usuarios finales, transacciones o volumen de datos procesados durante el período experimental. Garantiza que las pruebas se realicen a una escala controlable, evitando las complicaciones que podrían surgir de una implementación a gran escala sin supervisión adecuada.

Protección del consumidor

La protección del consumidor es una de las principales preocupaciones en el sandbox regulatorio. Esta salvaguarda incluye medidas de seguridad para proteger a los usuarios durante el período de pruebas, garantizar que estén plenamente informados sobre el carácter experimental de los productos o servicios conforme al principio de lealtad y transparencia de la Ley N° 7593/2025, y establecer mecanismos de compensación y resolución de conflictos para hacer frente a posibles perjuicios. El piso mínimo de protección al consumidor financiero fijado por la Resolución N° 2/Acta 25/2021 del BCP no es dispensable en el sandbox del sector financiero.

Gestión de riesgos

La gestión de riesgos es el espacio apropiado para identificar y mitigar las posibles amenazas durante las pruebas. Esta salvaguarda implica establecer procesos de supervisión continua para hacer seguimiento del desempeño de la innovación y poner en marcha planes de contingencia para hacer frente a problemas inesperados. La gestión de riesgos garantiza que, incluso ante fallos, se minimicen las repercusiones y los participantes puedan corregir con rapidez los problemas que surjan.

Las salvaguardas presentadas son orientaciones que el organismo regulador puede considerar al estructurar un sandbox regulatorio. No deben interpretarse como obligatorias ni como aplicables a todos los proyectos. Cada innovación y cada contexto regulatorio son únicos, y corresponde al organismo regulador evaluar cuidadosamente el caso específico para decidir qué salvaguardas son las más apropiadas, garantizando así el equilibrio entre innovación y seguridad.

elaboración del anuncio público o términos de referencia

El marco legal paraguayo es claro y suficiente para sustentar el lanzamiento de un proceso de selección para el sandbox regulatorio. La Ley N° 6822/2021 con su habilitación expresa para el desarrollo de políticas y procedimientos en el Art. 98º), la Ley N° 7444/2024 de MIPYMEs que en sus Arts. 18º, 20º y 34º financia y habilita pruebas piloto para empresas innovadoras, la Ley N° 7572/2025 de Mercado de Valores que en su Art. 327º faculta al BCP/SIV a reglamentar entornos DLT, y la Ley N° 7424/2025 que crea el RUN apoyándose en la tecnología para modernizar el sistema registral, constituyen en conjunto un ecosistema normativo que autoriza explícitamente a los organismos públicos con competencia regulatoria a establecer los criterios de selección o calificación de los regulados, a los efectos de participar en un programa de sandbox regulatorio. El CONACYT y el MITIC, a través del Plan TIC 2022-2030, complementan este marco con los instrumentos de política pública necesarios para impulsar la innovación en MIPYMEs, startups y emprendimientos tecnológicos dentro del entorno experimental. El organismo regulador, teniendo en cuenta las particularidades del sector regulado y el entorno experimental establecido, debe optar en primera instancia por una de las dos modalidades disponibles: un proceso formal de selección de propuestas o un proceso de calificación directa del regulado.

PROCESO FORMAL DE SELECCIÓN DE PROPUESTAS

La preferencia por un proceso formal de selección de propuestas presenta ventajas sustanciales. Permite priorizar las iniciativas viables considerando sus aspectos técnicos, económicos y sociales, y contribuye a mitigar los riesgos de asimetrías regulatorias y competitivas, así como la percepción de falta de transparencia o subjetividad en la elección de los proyectos resguardando al organismo regulador del riesgo de captura identificado en el Cuadro 2 de la Etapa 3. Aunque los sandboxes regulatorios pueden tener características distintas según el sector regulado y los objetivos específicos del entorno experimental, se recomienda al organismo regulador que incluya, en términos generales, las siguientes etapas en el proceso de selección de propuestas:

- a) Realización de una Recepción de Aportes previa a la elaboración de la convocatoria, para definir los temas prioritarios, los objetivos y las normas del sandbox regulatorio, conforme a los estándares de participación de la Etapa 4;
- b) Publicación de la convocatoria de propuestas, con difusión obligatoria en la sede y web del organismo regulador, conforme al Art. 8º de la Ley N° 5282/2014;
- c) Recepción de propuestas, en los plazos y formatos establecidos en la convocatoria;
- d) Realización de una consulta pública sobre las propuestas recibidas, si el organismo regulador lo considera oportuno en función de la complejidad del proceso;
- e) Evaluación y selección de proyectos por el área técnica responsable, de forma igualitaria y transparente, conforme al principio de igualdad ante la ley y al deber de motivación suficiente del Art. 12º de la Ley N° 6715/2021;
- f) Anuncio de los proyectos aprobados, con publicación de los fundamentos de la selección.

Dado que no es posible definir una fórmula única para la creación de un sandbox regulatorio, el organismo regulador deberá adoptar constantemente una serie de decisiones administrativas a lo largo del proceso de selección de propuestas. Además de definir si se adoptará o no un proceso formal de selección, será necesario establecer el momento o momentos en que se habilitará la participación social institucionalizada, los contornos jurídico-normativos de la convocatoria pública y la forma en que se recibirán las propuestas y se comunicarán los proyectos seleccionados.

La Cámara Paraguaya de Blockchain recomienda que se dé amplia publicidad a la iniciativa y a las condiciones de participación, con información clara para la presentación de propuestas, garantizando la transparencia y el trato igualitario de todos los participantes, en cumplimiento del Art. 4° de la Ley N° 5282/2014, que consagra el acceso a la información pública de forma gratuita y sin discriminación de ningún tipo.

La convocatoria puede optar por indicar las necesidades específicas del organismo regulador (impulso interno); abrir las demandas específicas del regulado a un entorno experimental (impulso externo); o articular ambos enfoques en un modelo híbrido, según la naturaleza del desafío regulatorio identificado en la Etapa 1.

Las propuestas pueden recibirse de forma continua o en ciclos periódicos, según la opción regulatoria que contemple la capacidad institucional del organismo y las particularidades del sector regulado.

La Cámara Paraguaya de Blockchain subraya que el instrumento normativo que establece el sandbox definirá sus objetivos centrándose en promover la innovación en el sector y generar información para actualizar la normativa con mayor rapidez. El documento podrá asimismo prever ediciones del sandbox con temas prioritarios y plazos concretos para la presentación y evaluación de proyectos, organizando el proceso experimental en ciclos programados y mensurables.

La evaluación y selección de los proyectos por parte del área técnica responsable debe realizarse de forma igualitaria, objetiva y transparente, con aplicación uniforme de los criterios de elegibilidad del participante y del proyecto establecidos en el Cuadro 7, y con motivación expresa de las decisiones adoptadas conforme al Art. 10° de la Ley N° 6715/2021.

Por último, la divulgación de los proyectos admitidos en el sandbox regulatorio es una medida de transparencia que todo organismo regulador debe adoptar, habilitando la colaboración de la sociedad civil con la administración pública, así como el control social y el seguimiento de los proyectos seleccionados por parte de los interesados, conforme a los derechos consagrados en la Ley N° 5282/2014.

ESTRUCTURA DEL ANUNCIO DE SELECCIÓN

En el contexto de la Recepción de Aportes, hubo consenso en que la convocatoria debe contener como mínimo la siguiente información:

- i. Los objetivos del sandbox regulatorio y el tiempo máximo de experimentación;
- ii. Los criterios de admisibilidad;
- iii. El calendario para la presentación y selección de propuestas; y
- iv. Los criterios de evaluación del proyecto.
- v. La convocatoria de propuestas debe prever la duración máxima del sandbox regulatorio, garantizando el carácter

temporal del entorno experimental conforme al Art. 18° de la Ley N° 6715/2021. También es posible prever en la convocatoria la posibilidad de prorrogar las pruebas, situación que debe considerarse excepcional, debidamente justificada por el organismo regulador por la necesidad de tiempo adicional para evaluar los impactos del proyecto en desarrollo, o ante circunstancias imprevisibles o de fuerza mayor debidamente acreditadas. La calificación de los solicitantes y de los proyectos elegibles para ingresar al sandbox, basada en criterios objetivos de elegibilidad, procura garantizar la igualdad de los participantes a lo largo de todo el proceso. La estructura de la convocatoria debe enumerar los criterios que deben reunir tanto los interesados en participar en el sandbox regulatorio como el proyecto que pretenden probar en los términos del Cuadro 7 de esta Guía. El calendario debe establecer las fechas de cada fase presentación, evaluación y selección de propuestas permitiendo a los interesados preparar sus solicitudes dentro del plazo previsto. Esta estructuración contribuye a evitar demoras y a garantizar una evaluación ordenada y trazable.

Los criterios de evaluación establecen parámetros objetivos que orientan la selección de las propuestas. Cuando estos criterios están bien definidos y se prevé un período de impugnación o aclaración, los solicitantes pueden verificar que sus propuestas han sido analizadas con equidad, lo que fortalece la transparencia del proceso y reduce el riesgo de litigiosidad. En caso de disputas entre solicitantes y el organismo regulador durante el proceso de selección, podrán articularse los mecanismos alternativos de resolución de conflictos previstos en la Ley N° 7561/2025 de Arbitraje.

La convocatoria, redactada en lenguaje sencillo y accesible, podrá asimismo normalizar el plazo para recibir solicitudes de aclaración por parte de los interesados, garantizando la igualdad de acceso a la información durante el proceso.

Dependiendo de la modalidad de selección adoptada por el organismo regulador, la convocatoria podrá indicar las normas regulatorias cuya aplicación se dispensará para el desarrollo del proyecto las cuales deberán también preverse en el acto de autorización temporal. La eventual necesidad de una indicación individualizada de la dispensa normativa, vinculada a las particularidades del proyecto en desarrollo, podrá evaluarse en el momento de la autorización temporal.

La convocatoria puede también incluir los mecanismos de gobernanza para la supervisión y el seguimiento de las actividades dentro del sandbox, así como los mecanismos de revisión y ajuste del funcionamiento del entorno experimental basados en la retroalimentación de los participantes, sin excluir otras formas de estructurar estas disposiciones.

El Anuncio de Selección al igual que los Términos de Referencia es un documento con capacidad para establecer las condiciones que garanticen la protección de los usuarios, la seguridad del entorno de pruebas y la integridad de los intereses públicos y privados involucrados. Deben preverse en él mecanismos de gestión de riesgos y de protección de los derechos de los consumidores conforme a la Ley N° 1334/1998, así como de transparencia y publicidad, garantizando la difusión a la sociedad de la información relativa al entorno experimental y a los proyectos ensayados, con excepción de la información amparada por hipótesis legales de confidencialidad en particular, los datos personales protegidos por la Ley N° 7593/2025 y los secretos industriales protegidos por la Ley N° 1328/1998.

La normalización anticipada de los escenarios de salida del sandbox regulatorio es una medida altamente recomendable. La convocatoria pública debe prever las situaciones de exclusión del entorno experimental, que pueden producirse por:

- Agotamiento del plazo establecido en la autorización temporal;
- Solicitud voluntaria del participante;
- Cancelación o suspensión prevista en el instrumento normativo;
- Identificación de riesgos excesivos surgidos durante el desarrollo de la actividad;
- Incumplimiento de los criterios de elegibilidad o de las obligaciones establecidas en el entorno experimental.

Esta enumeración es meramente ejemplificativa y no limitante, el organismo regulador podrá establecer causales adicionales en función de las particularidades del sector y del proyecto experimental.

PROCESO DE CALIFICACIÓN DIRECTA

La Ley N° 6822/2021, la Ley N° 7444/2024 y la Ley N° 7572/2025 habilitan a las autoridades de aplicación a autorizar la participación de empresas con soluciones innovadoras en un sandbox regulatorio a través de la calificación directa del regulado, sin necesidad de un proceso formal de selección. Esta flexibilización, sin embargo, requiere un mayor cuidado por parte del organismo regulador, dado que la ausencia de un proceso competitivo puede generar riesgos específicos.

Entre los riesgos asociados se encuentran la posibilidad de crear asimetrías normativas, la incorporación de proyectos sin viabilidad técnica por ausencia de un proceso de selección claro, y la percepción de falta de imparcialidad y transparencia en la elección de los proyectos. Estos factores pueden suscitar cuestionamientos sobre la validez de la admisión de participantes en el entorno experimental y comprometer la legitimidad del proceso ante la sociedad y los demás actores del mercado.

Por lo tanto, cuando el organismo regulador opte por prescindir de un proceso formal de selección, debe presentar las justificaciones pertinentes en consonancia con los principios que rigen la Administración Pública paraguaya en particular los de legalidad, transparencia, eficiencia e igualdad, los objetivos específicos del sandbox regulatorio y las particularidades del proyecto que justifican esta elección, conforme al deber de motivación del Art. 12° de la Ley N° 6715/2021, que establece expresamente que a mayor discrecionalidad en el dictado del acto, mayor exigencia de motivarlo suficientemente.

Los Términos de Referencia pueden utilizarse en el proceso de calificación directa para formalizar la participación en el sandbox regulatorio. Este documento debe incluir una serie de elementos esenciales:

- El objeto propuesto y la descripción de la innovación;
- El plan de trabajo detallado y la legislación aplicable;
- Las obligaciones de las partes involucradas;
- Las necesidades de capacitación de los agentes regulados;
- Las formas en que se gestionará y supervisará el sandbox;
- Las directrices sobre transparencia activa conforme a la Ley N° 5282/2014;

- Las especificaciones técnicas del proyecto;
- Los derechos de los usuarios y consumidores conforme a la Ley N° 1334/1998 y a la Resoluciones del BCP para el sector financiero;
- Los criterios de rendición de cuentas ante el organismo regulador y la sociedad;
- El plan de comunicación y publicidad del proceso experimental;
- La exigencia de informes parciales y finales por parte del agente regulado;
- La definición de indicadores de rendimiento e impacto;
- Las posibilidades de modificación del sandbox;
- Los períodos de validez y autorización temporal;
- Las modalidades de conclusión de la participación; y
- Las dispensas normativas aplicables, con determinación expresa de su alcance y plazos.

La Cámara Paraguaya de Blockchain recomienda que el borrador de los Términos de Referencia sea revisado con foco en los aspectos de legalidad, claridad y coherencia. La redacción del documento debe seguir criterios técnicos y administrativos que garanticen el cumplimiento de los principios de legalidad, transparencia, eficiencia e igualdad. Se sugiere incorporar las observaciones realizadas durante el análisis para optimizar el texto y asegurar su alineación con los requisitos legales y operativos necesarios para la efectiva implementación del proyecto.

En este contexto, es aún más recomendable la adopción de mecanismos de transparencia y control social en las primeras fases de creación del sandbox regulatorio cuando se opta por la calificación directa. La incorporación de estos mecanismos contribuye a dotar de mayor legitimidad democrática a la decisión administrativa de prescindir del proceso de selección competitivo, reduciendo los riesgos institucionales y fortaleciendo la confianza de los actores del mercado en el proceso experimental.

Autorizaciones temporales

Las autorizaciones temporales son clave para promover un entorno de experimentación controlada, ofreciendo a las empresas la flexibilidad que necesitan para innovar, al tiempo que operan bajo supervisión regulatoria que garantiza la seguridad y el cumplimiento del ordenamiento jurídico.

Las autorizaciones temporales permiten a las empresas operar bajo un conjunto de normas flexibilizadas durante un período limitado. Durante este tiempo, las entidades participantes pueden probar sus innovaciones en un entorno normativo menos restrictivo, lo que facilita la experimentación y la adaptación antes de su implementación a escala plena en el mercado.

En este sentido, es importante que el acto de autorización temporal incluya necesariamente las normas cuya aplicación se dispensará o flexibilizará para el desarrollo del proyecto, con determinación expresa de su alcance, condiciones y plazos en cumplimiento del deber de motivación suficiente establecido en el Art. 12° de la Ley N° 6715/2021, que exige que a mayor grado de discrecionalidad en el dictado del acto, mayor exigencia de motivarlo suficientemente.

En su investigación, la Cámara Paraguaya de Blockchain reconoció que las autorizaciones temporales se consideran una forma de reducir el riesgo jurídico para los emprendedores involucrados en actividades reguladas, así como de generar certidumbre para los inversores sobre el marco legal aplicable durante el período experimental.

El período acotado de validez de estas autorizaciones permite a los organismos reguladores supervisar de cerca las operaciones de las entidades e intervenir cuando sea necesario. Durante el período de prueba, tanto los reguladores como los participantes tienen la oportunidad de evaluar los impactos de las innovaciones. Este seguimiento continuo proporciona evidencia esencial para la futura toma de decisiones regulatorias, permitiendo ajustes fundamentados en datos concretos en línea con el enfoque de regulación basada en evidencia promovido por el Programa País OCDE 2025-2028 y la Guía AIR/MIC 2024.

PROCEDIMIENTOS DE ADMISIÓN O ACEPTACIÓN

La solicitud para participar en el sandbox regulatorio puede originarse de dos formas principales: una convocatoria de propuestas o un proceso de calificación directa. En ambos casos, los proyectos presentados se someten a una evaluación antes de que se concedan las autorizaciones temporales.

Evaluación y aprobación

La evaluación de cada propuesta la realiza el comité regulador u otro órgano de gobierno designado, siguiendo los criterios de elegibilidad previamente definidos en el instrumento normativo que estructura el funcionamiento del sandbox en los términos del Cuadro 7 de esta Guía. Estos criterios, que pueden incluir la viabilidad técnica, el impacto potencial en el mercado y el carácter innovador de la propuesta, orientan el proceso de evaluación. Solo se concede autorización temporal a los proyectos que satisfacen suficientemente los criterios establecidos, garantizando que la experimentación se lleve a cabo dentro de los parámetros regulatorios y de seguridad previamente definidos. La decisión debe estar debidamente motivada conforme al Art. 10° de la Ley N° 6715/2021, que exige que el acto administrativo sea consecuencia fundada de sus antecedentes de hecho y de derecho.

Suspensión y revocación

Aunque las autorizaciones temporales están diseñadas para promover la innovación durante un período determinado, existen situaciones en las que puede ser necesaria su suspensión o revocación. Tales casos incluyen fallos operativos graves, riesgos excesivos o imprevistos, desviaciones del alcance acordado o indicios de irregularidades en el desarrollo del proyecto.

Antes de adoptar una decisión definitiva, debe notificarse al participante y otorgársele la oportunidad de corregir su conducta o presentar sus descargos, garantizando el proceso contradictorio y el derecho a la defensa principios consagrados en la Constitución Nacional y operativizados en el régimen de la Ley N° 6715/2021. La posibilidad de ejercer su defensa asegura al participante la legalidad del procedimiento y la plena vigencia de sus derechos.

La Cámara Paraguaya de Blockchain señala que, aunque no constituye una sanción, la revocación de la autorización temporal es una medida desfavorable que debe estar precedida de una audiencia contradictoria que garantice al participante la oportunidad de presentar sus observaciones antes de que se adopte la decisión final, conforme al Art. 18° de la Ley N° 6715/2021 sobre caducidad de los derechos y actos administrativos.



La Cámara Paraguaya de Blockchain admite que los organismos reguladores tienen la facultad de poner fin a la actividad experimental en cualquier momento cuando se produzca un incumplimiento de los términos de la autorización, fallos graves en el modelo de negocio o cuando los riesgos asociados a la actividad sean incompatibles con el régimen de autorización temporal establecido.

PROTOCOLO DE FLEXIBILIZACIÓN REGULATORIA EXPERIMENTAL

La autorización temporal constituye la aprobación formal para que el proyecto participe en el sandbox regulatorio, habilitando la prueba de la innovación en condiciones especiales y en un entorno controlado. Una vez emitida la autorización temporal, se genera un documento operativo personalizado denominado **Protocolo de Flexibilización Regulatoria Experimental**.

Este protocolo detalla todas las condiciones de funcionamiento del proyecto dentro del sandbox, especifica las normas que serán dispensadas o flexibilizadas, el alcance de las actividades, los plazos, las obligaciones de seguimiento, las medidas de mitigación de riesgos y otros aspectos fundamentales para garantizar que el experimento se desarrolle de forma controlada y segura. El Protocolo es, por tanto, la guía operativa que define los límites y las responsabilidades de cada parte involucrada, sirviendo como estructura formal para la ejecución del proyecto aprobado.

En la práctica, tanto la autorización temporal como el Protocolo de Flexibilización Regulatoria Experimental pueden contener información detallada sobre el funcionamiento del proyecto dentro del sandbox. Sin embargo, separar estos dos documentos presenta ventajas específicas:

Autorización temporal: Este documento formaliza la aprobación del proyecto para operar en el entorno regulatorio experimental y otorga las habilitaciones necesarias para probar la innovación. Menciona el alcance del proyecto, las dispensas y flexibilizaciones normativas aplicables, y las principales condiciones duración, objetivos generales y organismos supervisores.

Protocolo de Flexibilización Regulatoria Experimental: Este documento, a su vez, es más detallado y expone con precisión todas las condiciones operativas del experimento. Debe incluir las fases del proceso, los calendarios, las responsabilidades de supervisión, las salvaguardas, los procedimientos de resolución de disputas y los mecanismos de transparencia, además de establecer con claridad las normas de funcionamiento específicas y los límites de las flexibilizaciones normativas.

El Cuadro 8 presenta los elementos recomendados para la elaboración del Protocolo de Flexibilización Regulatoria Experimental.

Artículo	Descripción
1. Identificación del proyecto	Nombre de la empresa u organización participante. Denominación del proyecto o innovación que se probará. Datos de contacto y representantes legales debidamente acreditados.
2. Objetivos del proyecto	Descripción detallada de los objetivos del experimento. Problemas que el proyecto pretende resolver o las innovaciones que se pondrán a prueba. Resultados esperados al final del período de prueba, con indicadores medibles.
3. Alcance de la experimentación	Sectores o ámbitos de actividad en los que se probará la innovación. Delimitación geográfica del experimento. Número máximo de usuarios o transacciones habilitadas durante el período de prueba.
4. Dispensas y flexibilizaciones normativas	Normas o reglamentos que serán dispensados o flexibilizados durante el período de prueba. Justificación de la necesidad de cada dispensa. Alcance preciso y plazos de cada flexibilización.
5. Metodología de las pruebas	Descripción del proceso de prueba, incluyendo un calendario detallado. Fases de implementación, desarrollo y seguimiento. Herramientas o tecnologías utilizadas en el experimento, incluyendo las plataformas DLT cuando corresponda. Ley N° 6822/2021; Plan TIC 2022-2030; estándares ISO/TC 307
6. Duración y plazos	Período de validez de la autorización temporal. Plazos para el inicio y el fin de las actividades experimentales. Posibilidad de prórroga, en carácter excepcional y debidamente justificada.
7. Criterios de evaluación e indicadores	Indicadores de rendimiento para evaluar el éxito de la innovación. Criterios de evaluación para medir el impacto en el mercado, los consumidores y el entorno regulatorio. Mecanismos de recogida de datos.
8. Informes periódicos	Frecuencia y formato de los informes remitidos al organismo regulador. Contenido mínimo: avance del experimento, resultados parciales y desafíos identificados. Mecanismos de ajuste del protocolo basados en los informes.
9. Plan de mitigación de riesgos	Identificación de los riesgos potenciales asociados al experimento, conforme a las 8 categorías del Cuadro 2 de la Etapa 3. Medidas de mitigación para cada riesgo identificado. Plan de respuesta ante situaciones de emergencia.
10. Salvaguardas	Limitaciones geográficas, operativas y de volumen para controlar el alcance de la prueba. Medidas para proteger a los consumidores, la integridad del mercado y el medio ambiente. Protección de datos personales de los usuarios del experimento.
11. Supervisión y seguimiento	Descripción de los mecanismos de supervisión continua durante el período experimental. Definición de los organismos responsables del seguimiento y sus atribuciones. Protocolo de intervención ante desviaciones del alcance acordado.
12. Plan de discontinuidad	Condiciones para la interrupción o suspensión anticipada del experimento incluyendo fallos graves, riesgos excesivos o incumplimiento del protocolo. Estrategia de cierre ordenado de las actividades al término de la prueba. Procedimiento de restablecimiento de las normas dispensadas al cierre del sandbox. Protección de los derechos de los usuarios afectados.
13. Transparencia y publicidad	Procedimientos para garantizar la transparencia activa y pasiva de las operaciones del sandbox. Publicación de resultados y decisiones regulatorias en el Portal Unificado de Información Pública. Información al público conforme a los requisitos de la Ley N° 5282/2014, con anonimización de los datos personales de los usuarios.
14. Resolución de disputas	Procedimientos para la resolución de disputas entre los participantes del sandbox, los organismos reguladores y terceros afectados. Mecanismos de mediación y arbitraje disponibles. Plazos y responsables de la mediación. Sede y procedimiento aplicable.
15. Transición a la regulación plena	Condiciones para la conversión de la autorización temporal en autorización definitiva cuando la innovación es aprobada para su implementación a escala. Procedimientos de transición al régimen regulatorio completo, incluyendo los plazos de adecuación. Tres desenlaces posibles: autorización definitiva, cierre del experimento, o reformulación normativa del marco regulatorio.

Cuadro 8 — Contenido recomendado para la elaboración del Protocolo de Flexibilización Regulatoria Experimental

Implementación y seguimiento

Dentro de un sandbox regulatorio, las entidades participantes operan bajo un régimen de supervisión intensificada que va más allá de las prácticas de supervisión aplicadas a las empresas fuera del entorno experimental. Este régimen reforzado es fundamental para garantizar que, a pesar de las dispensas y flexibilizaciones normativas concedidas, las actividades de las entidades sean evaluadas de manera continua en cuanto al cumplimiento de los objetivos regulatorios y a la mitigación de los riesgos identificados en el Cuadro 2 de la Etapa 3.

Una supervisión intensificada implica una interacción regular y detallada entre los organismos reguladores y las entidades participantes, y puede incluir auditorías periódicas, revisiones exhaustivas de los informes operacionales, inspecciones presenciales y la exigencia de que las entidades proporcionen datos en tiempo real sobre sus actividades. Los informes periódicos de avance son información mínima de obligatoria publicación conforme al Art. 8° inc. g) de la Ley N° 5282/2014, que exige la difusión trimestral del grado de ejecución de los programas institucionales y sus resultados.

El principal beneficio de someter a las entidades a una supervisión intensificada es garantizar que las flexibilizaciones normativas no sean utilizadas de manera inadecuada. Estas dispensas se conceden para permitir experimentar con nuevas ideas y modelos de negocio en un entorno controlado. Sin embargo, sin una supervisión adecuada, existe el riesgo de que sean aprovechadas para eludir el cumplimiento de responsabilidades regulatorias fundamentales habilitando la revocación motivada de la autorización temporal conforme al Art. 12° de la Ley N° 6715/2021, reservando la caducidad del Art. 18° para la extinción ordinaria de derechos al vencimiento del plazo experimental

En su investigación, la Cámara Paraguaya de Blockchain subrayó la importancia de mantener las facultades de supervisión para garantizar la transparencia y la eficacia de las operaciones en el sandbox regulatorio. La supervisión intensificada no solo protege al sistema regulatorio y a los consumidores, sino que también respalda el éxito de las iniciativas experimentales, orientando a las entidades participantes durante el proceso de prueba.

La supervisión intensificada también beneficia a las propias entidades participantes al proporcionarles retroalimentación continua y orientación regulatoria durante el período experimental, contribuyendo al aprendizaje mutuo entre reguladores y regulados que constituye uno de los objetivos centrales del sandbox conforme al Cuadro 5 de esta Guía.

OBLIGACIONES DE LOS PARTICIPANTES

Corresponde a los participantes en el sandbox regulatorio contribuir activamente con el organismo regulador proporcionando información a lo largo de todo el proceso experimental. Las experiencias nacionales e internacionales indican que las siguientes son las responsabilidades de los participantes:

- I. Permitir el acceso a la información pertinente, a los documentos y a los demás materiales relacionados con el experimento incluyendo los relativos a su desarrollo y a los resultados obtenidos conforme a las obligaciones de transparencia de la Ley N° 5282/2014;
- II. Cooperar en la discusión de soluciones para mejorar el modelo de negocio, el producto, el servicio o la solución normativa en experimentación;
- III. Comunicar de inmediato la materialización de los riesgos previstos e imprevistos en el transcurso de las actividades, conforme al protocolo de gestión de riesgos del Cuadro 8;
- IV. Comunicar la intención de realizar los cambios o ajustes pertinentes en la prestación del servicio o producto como resultado del progreso de las pruebas, con antelación suficiente para que el organismo regulador pueda evaluarlos;
- V. Demostrar periódicamente el cumplimiento de las condiciones, límites y salvaguardas establecidos en el Protocolo de Flexibilización Regulatoria Experimental;
- VI. Informar sobre la aparición de quejas de los usuarios y presentar las medidas adoptadas para atender los casos frecuentes y los de mayor relevancia manteniendo operativo el Sistema de Gestión de Reclamos conforme a la Resolución N° 2/Acta 25/2021 del BCP para los participantes del sector financiero; y
- VII. Garantizar que los datos personales de los usuarios recolectados durante el proceso experimental sean tratados conforme a los principios de minimización, licitud y seguridad establecidos en la Ley N° 7593/2025, con conservación limitada al período estrictamente necesario para los fines del experimento.

La Cámara Paraguaya de Blockchain, en su rol de observador institucional y organismo técnico de referencia en materia de innovación DLT en Paraguay, podrá participar en instancias de seguimiento y retroalimentación del sandbox regulatorio, contribuyendo con perspectiva sectorial independiente al proceso de evaluación continua.

MECANISMOS DE REVISIÓN Y AJUSTE

Las revisiones periódicas de las normas de funcionamiento del sandbox regulatorio implican una evaluación sistemática y programada de las pruebas, considerando tanto el cumplimiento de las condiciones inicialmente establecidas como el rendimiento en relación con los objetivos regulatorios definidos en el Cuadro 5.

Las revisiones periódicas se realizan a intervalos regulares, que pueden variar según la naturaleza de la innovación que se esté probando y el nivel de riesgo asociado conforme a las categorías del Cuadro 2 de la Etapa 3. Durante estas revisiones, los organismos reguladores examinan diversos aspectos de las operaciones de las entidades, que pueden incluir la gestión del proyecto, el cumplimiento de las normas de seguridad y de protección del consumidor, así como la eficacia de las salvaguardas establecidas para mitigar los riesgos.

Las revisiones también contemplan el impacto de la innovación en el mercado y en los consumidores, así como el progreso de las entidades en relación con los objetivos fijados al inicio del experimento. La revisión periódica es una oportunidad para que los organismos reguladores ajusten sus expectativas y cuando sea necesario redefinan los parámetros del experimento para garantizar que los objetivos del sandbox se alcancen de forma segura y dentro de los plazos establecidos. Toda modificación sustancial de las condiciones del protocolo deberá estar debidamente motivada conforme al Art. 12° de la Ley N° 6715/2021.

La principal ventaja de las revisiones periódicas es que proporcionan una base empírica para decidir sobre la conveniencia de continuar, modificar o revocar las flexibilizaciones concedidas a las entidades en el sandbox en línea con el enfoque de regulación basada en evidencia de la Guía AIR/MIC 2024 y los estándares de evaluación regulatoria de la OCDE. Basándose en los resultados observados durante las revisiones, los organismos reguladores pueden ajustar las condiciones de funcionamiento para garantizar que las flexibilizaciones no generen riesgos inaceptables ni impactos negativos en el mercado.

Por ejemplo, si una revisión periódica revela que una dispensa específica está generando un riesgo financiero mayor al previsto inicialmente, los organismos reguladores pueden imponer nuevas restricciones o exigir la adopción de salvaguardas adicionales. Alternativamente, si los resultados indican que la entidad está operando sin incidentes y dentro de los parámetros acordados, los organismos reguladores pueden considerar ampliar las flexibilizaciones o habilitar un alcance de operación más amplio, fomentando la innovación continua dentro del entorno experimental.

Estas revisiones permiten una rápida adaptación ante cambios en el entorno externo o en el propio mercado. Si surge nueva información sobre los riesgos asociados a la tecnología o al modelo de negocio que se está probando incluyendo vulnerabilidades en materia de protección de datos personales conforme a la Ley N° 7593/2025, o nuevas amenazas de LA/FT conforme a la normativa de la SEPRELAD, los organismos reguladores pueden actuar con prontitud para ajustar las normas del sandbox, protegiendo así tanto el interés público como el proceso de innovación.

Evaluación

La fase de evaluación en el entorno normativo experimental debe determinar la viabilidad, la seguridad y el impacto de las innovaciones en el mercado. El éxito de la evaluación es un paso necesario para la concesión de autorizaciones definitivas, que permiten la transición de las innovaciones probadas hacia su implementación a escala plena. La metodología de evaluación debe alinearse con los estándares de la Guía de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) del MIC Paraguay elaborada con el PTB de Alemania y el MERCOSUR y con las buenas prácticas de evaluación regulatoria de la OCDE adoptadas en el marco del Programa País 2025-2028. A continuación se presentan las recomendaciones para esta fase.

DESARROLLO DE INDICADORES

Indicadores operativos: Deben desarrollarse indicadores para medir el rendimiento de la innovación en términos de eficacia operativa, calidad del servicio, reducción de costos y tiempos de respuesta.

Indicadores regulatorios: Además de la eficacia operativa, es esencial medir el impacto de las flexibilizaciones normativas. Estos indicadores deben evaluar cómo la suspensión temporal de ciertas normas ha afectado al mercado, a los consumidores y al entorno competitivo con especial atención al principio de igualdad regulatoria y a la ausencia de asimetrías indebidas.

Indicadores sociales y ambientales: Es aconsejable incluir indicadores que midan los impactos sociales y ambientales de la innovación como la reducción de emisiones de carbono en el marco de la Ley N° 7190/2023 de Créditos de Carbono, el impacto sobre el empleo y la generación de nuevas profesiones digitales, o el efecto sobre las poblaciones vulnerables en términos de inclusión financiera y acceso a servicios digitales.

Ejemplos de indicadores:

- Tasa de éxito de las operaciones experimentales.
- Reducción de los costos operacionales en comparación con los métodos tradicionales.
- Nivel de satisfacción de los consumidores o usuarios involucrados en el experimento.
- Número de nuevos empleos generados o perfiles profesionales emergentes durante el proceso experimental.
- Impacto en la bancarización o inclusión digital de segmentos desatendidos, en línea con las metas de la ENIF 2026-2031.
- Reducción de tiempos y costos registrales en proyectos vinculados al RUN (Ley N° 7424/2025).

DOCUMENTACIÓN DEL CICLO DE EXPERIMENTACIÓN

Informes periódicos y detallados: Las entidades participantes deben proporcionar datos continuos y detallados a lo largo del experimento, mediante informes provisionales periódicos y un informe final exhaustivo que documente el ciclo completo del proceso experimental. Los informes periódicos son información de publicación obligatoria conforme al Art. 8° inc. g) de la Ley N° 5282/2014, que exige la difusión trimestral del grado de ejecución de los programas institucionales y sus resultados.

El informe final debe incluir:

- Descripción de las actividades realizadas durante el período experimental.
- Resultados obtenidos en relación con los indicadores establecidos en el Cuadro 8.
- Desafíos identificados y las soluciones adoptadas para superarlos.
- Propuestas concretas para futuros ajustes del modelo probado y del marco regulatorio.
- Recomendación fundada sobre uno de los tres desenlaces posibles: autorización definitiva, cierre del experimento o reformulación del marco normativo.

Estandarización y coherencia de los datos: La estandarización de los datos es fundamental para que el organismo regulador pueda comparar los diferentes proyectos y analizar los resultados de forma eficaz. Los datos recopilados deben seguir los formatos establecidos por el organismo regulador, que incluyan métricas, métodos de cálculo y modelos de información comparables entre diferentes entidades y proyectos.

Los datos pueden recopilarse utilizando plataformas digitales que automaticen el proceso de presentación, minimizando los errores y maximizando la eficiencia. Plataformas DLT como LEGALEDGER, en su calidad de infraestructura blockchain soberana paraguaya, pueden aportar trazabilidad, inmutabilidad y verificabilidad en tiempo real a los registros del experimento constituyendo un modelo de recolección de datos con mayor integridad técnica que los sistemas tradicionales. Se recomienda al organismo regulador evaluar la incorporación de estas soluciones como parte de la infraestructura de seguimiento del sandbox.

Responsabilidad y compromiso con la transparencia: Las entidades participantes deben comprometerse con la transparencia y la exactitud de la información proporcionada. Este deber puede reforzarse mediante acuerdos legales o cláusulas en el Protocolo de Flexibilización Regulatoria Experimental que responsabilicen a las partes por los datos incorrectos o incompletos. Es importante que el protocolo del sandbox prevea consecuencias expresas por el suministro de datos incorrectos o incompletos, conforme a las obligaciones de transparencia de la Ley N° 5282/2014 y al deber de exactitud establecido en el Art. 4° inc. 1° de la Ley N° 7593/2025.

TRANSFORMACIÓN DE LOS RESULTADOS EN POLÍTICAS REGULATORIAS

Directrices para nuevas normas regulatorias: Los resultados obtenidos en la fase de evaluación pueden utilizarse para mejorar el marco regulatorio existente. El sandbox actúa como plataforma de aprendizaje: los organismos reguladores pueden probar nuevos enfoques, evaluar el impacto de las flexibilizaciones y, sobre esa base, formular normas más eficaces y ajustadas a la realidad del mercado paraguayo siguiendo la metodología del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) de la Guía MIC 2024.

En su investigación, la Cámara Paraguaya de Blockchain subraya que el enfoque sandbox es una respuesta a los desafíos del rápido cambio tecnológico, que ofrece flexibilidad a los organismos reguladores y permite ajustes normativos basados en los resultados de las pruebas realizadas convirtiendo la evidencia empírica en la materia prima de la regulación del futuro.

Aplicabilidad de los resultados a otros sectores: Las innovaciones y flexibilizaciones probadas en un sector pueden proporcionar orientaciones aplicables a otros sectores del ecosistema regulatorio paraguayo. Por ejemplo, el éxito de una innovación tecnológica en el sector financiero puede inspirar nuevas normas en sectores como la salud digital, la energía renovable o los mercados de carbono. Esta transversalidad de las lecciones aprendidas es uno de los mayores valores del sandbox como instrumento de modernización regulatoria.

Regulación basada en evidencia: La fase de evaluación en el sandbox permite recopilar datos reales sobre el rendimiento de las innovaciones, sus interacciones con el mercado y el impacto de las flexibilizaciones normativas. Estos datos empíricos proporcionan una base sólida para crear o adaptar normas en línea con el principio de regulación basada en evidencia promovido por la OCDE y adoptado como eje del Programa País Paraguay 2025-2028.

Proceso de transición a la autorización definitiva: Una vez concluida la fase de evaluación, el organismo regulador adoptará una decisión fundamentada sobre uno de los siguientes tres desenlaces posibles:

1. **Autorización definitiva:** Si el experimento se considera exitoso, los resultados obtenidos sirven de base para la concesión de las autorizaciones definitivas, formalizando las condiciones en que la innovación se integrará al mercado regulado de forma permanente. Es esencial determinar qué normas flexibilizadas temporalmente se convertirán en permanentes o serán ajustadas en el marco normativo general.
2. **Cierre del experimento:** Si los resultados no justifican la autorización definitiva, el sandbox concluye con el restablecimiento pleno de las normas dispensadas y la publicación de las lecciones aprendidas para beneficio del ecosistema regulatorio.
3. **Reformulación del marco normativo:** Si los resultados revelan que el marco regulatorio vigente es el obstáculo principal y no la innovación, el organismo regulador puede proponer una reforma normativa sustantiva al organismo competente, utilizando la evidencia del sandbox como fundamento del proceso de mejora regulatoria. Esta transición procura garantizar que la innovación se implemente de forma segura y eficaz, dentro de un marco regulatorio que equilibre el fomento de la innovación con la protección de los consumidores y la integridad del mercado.

GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

Creación de una base de datos de conocimientos: La fase de evaluación debe incluir un proceso de gestión del conocimiento, encargado de recopilar las lecciones aprendidas durante el experimento. Este proceso comprende la creación de una base de datos accesible para que la información generada durante el sandbox pueda consultarse en proyectos futuros, respetando la Ley N° 7593/2025 de Protección de Datos Personales y los derechos de propiedad intelectual conforme a la Ley N° 1328/1998. Es importante documentar tanto los fracasos como los éxitos del sandbox regulatorio, para que las lecciones aprendidas contribuyan a nuevas implementaciones del instrumento.

Compartir las buenas prácticas: Las buenas prácticas identificadas durante el sandbox deben documentarse y difundirse sistemáticamente, tanto con los organismos reguladores como con el sector privado. Debe facilitarse la reproducción de los enfoques exitosos y fomentarse el desarrollo de innovaciones más seguras y eficaces en ciclos futuros.

OTRAS RECOMENDACIONES PARA LA FASE DE EVALUACIÓN

- Los organismos reguladores y las entidades participantes deben garantizar la transparencia activa compartiendo información clara y accesible sobre el progreso y los resultados del experimento, conforme a los Arts. 3° y 8° de la Ley N° 5282/2014.
- Establecer mecanismos para la publicación pública de los informes provisionales y finales en el Portal Unificado de Información Pública (informacionpublica.paraguay.gov.py), para que la sociedad pueda ejercer el control social del proceso experimental.
- Establecer canales abiertos de comunicación entre los participantes del sandbox y los consumidores, que permitan incorporar los comentarios de los usuarios para realizar ajustes y mejoras durante el proceso.
- Crear plataformas de comunicación específicas, sistemas de atención al usuario, gestión de reclamos y encuestas de satisfacción bajo la supervisión de los organismos reguladores, en los términos de la Resolución N° 2/Acta 25/2021 del BCP para el sector financiero.
- Los organismos reguladores deben adoptar las cláusulas normativas necesarias para exigir transparencia durante el sandbox, incluyendo consecuencias expresas ante el incumplimiento.
- La falta de transparencia debe tratarse como una violación de los principios administrativos y regulatorios que afecta la credibilidad del experimento y puede configurar una causal de revocación de la autorización temporal, con motivación suficiente conforme al Art. 12° de la Ley N° 6715/2021.
- Garantizar el equilibrio entre transparencia y confidencialidad, protegiendo la información sensible sobre modelos de negocio o tecnologías de los participantes amparada por la Ley N° 1328/1998 de Derecho de Autor sin comprometer la seguridad o el interés público.
- Establecer acuerdos de confidencialidad que definan con precisión los límites de la reserva y garanticen que no se utilice para ocultar riesgos o fallos operativos con impacto en los usuarios o en el mercado.

Decisión regulatoria

La decisión regulatoria es el acto final mediante el cual el organismo regulador evalúa los resultados obtenidos durante la fase de experimentación y define el destino de las innovaciones probadas. En este punto se decide con base en la evidencia empírica generada durante el proceso experimental si se incorpora la innovación al mercado a escala plena, si se amplía el período de prueba, o si se cierra el experimento de forma responsable. El cierre de un sandbox regulatorio requiere atención especial para garantizar que las innovaciones se integran con éxito en el mercado regulado o se concluyen de manera ordenada. Un cierre bien planificado permite al organismo regulador realizar una evaluación completa de los resultados obtenidos, comparándolos con los objetivos definidos al inicio del sandbox conforme a los indicadores establecidos en el Cuadro 8. La decisión final debe estar debidamente motivada conforme al Art. 12° de la Ley N° 6715/2021, que exige que a mayor grado de discrecionalidad en el dictado del acto, mayor exigencia de fundamentarlo suficientemente.

En su criterio, la Cámara Paraguaya de Blockchain ha analizado la pertinencia de incorporar un período de adecuación normativa supervisada, figura equivalente al denominado internacionalmente "regulatory holiday" para permitir que la entidad innovadora continúe operando mientras se actualiza la normativa del sector para incorporar el nuevo modelo de negocio. Durante este período, se definiría con precisión qué normas pueden suspenderse temporalmente para la entidad, priorizando la necesaria actualización normativa y evaluando los posibles impactos sobre la competencia y el principio de igualdad regulatoria. Sin embargo, es necesario evaluar cuidadosamente, en cada caso concreto, el eventual daño competitivo que este período de adecuación pudiera generar sobre los demás actores del mercado.

AMPLIACIÓN DEL PERÍODO DE PRUEBA

Si la innovación muestra resultados prometedores pero aún requiere ajustes o más tiempo para una evaluación completa, el organismo regulador puede optar por ampliar el período de prueba. Este escenario se da cuando se han realizado progresos significativos, pero el modelo de negocio o la tecnología todavía requieren perfeccionamiento antes de la decisión definitiva. La prórroga debe ser excepcional, debidamente justificada y documentada en el expediente regulatorio, conforme a los principios de la Ley N° 6715/2021.

CIERRE DE LA EXPERIMENTACIÓN SIN IMPLEMENTACIÓN

El cierre de la experimentación sin implementación se produce cuando el organismo regulador evalúa que el experimento no ha sido lo suficientemente eficaz o viable para ser adoptado a escala plena. Puede ocurrir cuando la innovación probada no cumple los criterios de elegibilidad establecidos o presenta riesgos que impiden su adopción en el mercado. En este caso, la autorización temporal no se convierte en permanente. A pesar de ello, los conocimientos adquiridos durante el proceso son valiosos para orientar futuras iniciativas y nuevos proyectos en otros sectores y deben documentarse y publicarse conforme a la Ley N° 5282/2014.

TRANSICIÓN A LA AUTORIZACIÓN DEFINITIVA

La transición a la autorización definitiva se produce cuando el experimento del sandbox se considera exitoso.

Existen tres escenarios posibles:

1. Incorporación al mercado sin modificación del marco normativo vigente

La innovación probada se considera exitosa y está lista para integrarse al mercado a escala plena bajo las normas permanentes vigentes, sin necesidad de modificar el ordenamiento regulatorio. El organismo regulador concede la autorización definitiva, se eliminan las flexibilizaciones temporales y la innovación se implementa a escala, ofreciendo beneficios tangibles como mayor eficiencia, costos reducidos o nuevos servicios a los consumidores en pleno cumplimiento de las normas regulatorias vigentes.

2. Ajuste de normas regulatorias permanentes

Basándose en los resultados del sandbox, el organismo regulador ajusta las normas que fueron flexibilizadas durante el experimento. Algunas flexibilizaciones pueden mantenerse o adaptarse para beneficiar al sector en su conjunto, modernizando el marco regulatorio en función de la innovación probada. En este escenario, es esencial que el organismo responsable de las normas flexibilizadas sea uno de los participantes o gestores del sandbox, para garantizar la coherencia institucional del proceso. El mercado comienza a funcionar bajo nuevas reglas, mejorando la eficacia regulatoria y promoviendo un entorno favorable a la innovación. De este modo, el sandbox regulatorio se convierte en un insumo directo del proceso regulatorio tradicional, aportando evidencia empírica para fundamentar los cambios normativos en línea con la metodología de la Guía AIR/MIC 2024.

En su investigación, la Cámara Paraguaya de Blockchain sostiene que no existe ningún impedimento para que el organismo regulador, al dispensar ocasionalmente una norma restrictiva, recurra a un proyecto experimental para estudiar la mejora del marco regulatorio. Al contrario, las pruebas empíricas basadas en la experiencia y la observación siempre que se lleven a cabo de forma controlada y con plena supervisión institucional deben fomentarse por su potencial contribución a la eficacia regulatoria y al desarrollo económico del país.

CASO DE USO EMBLEMA — PAGARÉ ELECTRÓNICO COMO DOCUMENTO TRANSMISIBLE ELECTRÓNICO (DTE)

Entre los posibles casos de uso para el primer sandbox regulatorio de la República del Paraguay, la Cámara Paraguaya de Blockchain identifica el sector de los instrumentos de crédito como un ámbito de alto impacto y bases normativas sólidas. Bajo la supervisión del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), onforme a las atribuciones que le confiere la Ley N° 6822/2021 de Servicios de Confianza para las Transacciones Electrónicas, con la supervisión del Banco Central del Paraguay (BCP), la Corte Suprema de Justicia, los gremios y cámaras del sector, y con la participación de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Paraguay (CNCSP) y su Centro de Arbitraje y Mediación Paraguay (CAMP) como instancia de resolución alternativa de disputas entre los participantes del sandbox podría habilitarse experimentalmente un servicio de emisión, custodia, endoso y cancelación del pagaré electrónico como Documento Transmisible Electrónico (DTE) en blockchain.

Anteriormente restringido en su operación digital por la ausencia de un marco reglamentario específico para los Prestadores de Servicios de Documentos Transmisibles Electrónicos (PSDTE) y por la prevalencia del instrumento físico en el sistema judicial, con más de 50.000 causas ejecutivas pendientes asociadas a pagarés en papel, el MIC y los demás organismos supervisores podrían permitir este innovador modelo de negocio, incorporando de forma permanente su régimen de habilitación en la normativa sectorial, tras evaluar los resultados del entorno experimental, en el marco de la Ley N° 6822/2021.

El entorno experimental contemplaría asimismo la vinculación interinstitucional del pagaré electrónico con la prenda con registro a través del Registro Unificado Nacional (RUN) de la Corte Suprema de Justicia, de manera que la inscripción del contrato de prenda y su instrumento de deuda asociado el DTE en la Sección de Registros Especiales del RUN quede acreditada mediante el hash del pagaré electrónico registrado en la blockchain soberana LEGALEDGER, otorgando publicidad registral, oponibilidad frente a terceros y trazabilidad inmutable al ciclo completo del crédito, desde su emisión hasta su cancelación o ejecución judicial a través del Sistema de Gestión Registral (SIGRE).

SEGUNDO CASO DE USO - FACTURA CAMBIARIA ELECTRÓNICA COMO DOCUMENTO TRANSMISIBLE ELECTRÓNICO (DTE) EN EL CIRCUITO DE FACTORAJE

La Cámara Paraguaya de Blockchain identifica un segundo caso de uso de alto impacto para el sandbox regulatorio paraguayo: la habilitación experimental del circuito completo de emisión, aceptación, cesión, endoso y cancelación de la Factura Cambiaria Electrónica como Documento Transmisible Electrónico (DTE), en el marco convergente de la Ley N° 6542/2020 de Factoraje, Factura Cambiaria y SEOG, y el Título Cuarto de la Ley N° 6822/2021, cuya articulación fue expresamente reconocida por el Decreto N° 872/2023.

El ecosistema actual se encuentra fragmentado entre tres regímenes paralelos sin interoperabilidad formal: el tributario bajo el SIFEN administrado por la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT), el registral bajo el Sistema Electrónico de Operaciones Garantizadas (SEOG) administrado por el BCP en su rol de regulador del factoraje y el de servicios de confianza bajo la autoridad de aplicación del MIC, que ejerce además su doble rol habilitador para las MIPYMEs en virtud de la Ley N° 7444/2024. Esta fragmentación genera una brecha operativa concreta: cuando la Factura Cambiaria circula como título de crédito por endoso vía DTE, abandona el ámbito del SEOG que por mandato legal solo registra cesiones ordinarias no contenidas en títulos de crédito y queda sin un régimen de publicidad registral e interoperabilidad entre los tres sistemas hoy desconectados.

El sandbox regulatorio, con participación del BCP, el MIC, la DNIT, la Corte Suprema de Justicia y la Cámara Paraguaya de Blockchain, podría articular de forma controlada este ecosistema, habilitando experimentalmente la trazabilidad completa del instrumento desde su emisión en el SIFEN hasta su endoso, cesión en factoraje y cancelación con inmutabilidad provista por la blockchain soberana LEGALEDGER, en el marco de la Ley N° 7572/2025 de Mercado de Valores y tecnologías de registro distribuido.

Queda abierta al debate institucional una cuestión técnica de primer orden: si la naturaleza jurídica de la Factura Cambiaria como título de crédito endosable la convierte, en su circulación como DTE tokenizado, en un instrumento de mercado de capitales bajo la supervisión de la SIV/BCP conforme a la Ley N° 7572/2025 lo que determinaría el régimen regulatorio aplicable y las reglas de interoperabilidad entre los tres sistemas hoy desconectados. La resolución de esta cuestión en el entorno experimental del sandbox generaría la evidencia empírica necesaria para reformular el marco normativo del factoraje electrónico en Paraguay, en beneficio directo de las MIPYMEs que hoy encuentran en esta fragmentación una barrera de liquidez.

Estos caso de uso contribuiría a la reducción del fraude, la eliminación de ejecuciones múltiples, la modernización del sistema de crédito y el alivio de la carga judicial, en beneficio de las personas físicas, las MIPYMEs y el sistema judicial paraguayo en su conjunto.

3. Incorporación parcial de la innovación

Algunas partes de la innovación probada se consideran exitosas y pueden implementarse de inmediato, mientras que otras requieren ajustes adicionales o son descartadas por no cumplir los criterios de elegibilidad establecidos. La incorporación parcial puede ocurrir con o sin cambios en las normas regulatorias, según la necesidad de adaptar el ordenamiento para integrar plenamente la innovación. En este escenario, el organismo regulador aprueba solo los aspectos de la innovación que han demostrado viabilidad, seguridad y beneficio para el mercado y los consumidores.

PLAN DE DISCONTINUIDAD

El principal objetivo del plan de discontinuidad es garantizar que el proceso de cierre del sandbox regulatorio se lleve a cabo de forma estructurada y segura, protegiendo los derechos de los participantes y los consumidores, preservando la integridad de los datos y asegurando el cumplimiento de todos los compromisos legales y contractuales. Este plan debe proporcionar directrices claras para el cese de las actividades, minimizando los impactos negativos y preservando la estabilidad del mercado.

En su investigación, la Cámara Paraguaya de Blockchain sugiere elaborar un plan de discontinuidad que describa cómo se pondrá fin a las actividades si el experimento no tiene éxito o si el organismo regulador decide no autorizar la continuación de las operaciones con el modelo innovador. Si no se adopta formalmente un plan de discontinuidad, la investigación recomienda al menos definir criterios claros y anticipados para el cierre de las actividades.

Discontinuidad planificada

Debe elaborarse un plan detallado que describa los pasos necesarios para la discontinuidad, incluyendo la gestión de los recursos, la resolución de las cuestiones pendientes y el apoyo continuo a los participantes durante el proceso de cierre. Este plan debe revisarse y ajustarse periódicamente para garantizar que cumple los objetivos de la discontinuidad y las necesidades de todos los involucrados.

Discontinuidad de emergencia

En situaciones de emergencia como fallos inesperados, riesgos sistémicos o conflictos legales deben establecerse medidas de contingencia. Estas medidas deben incluir acciones inmediatas para mitigar los impactos negativos y garantizar el cumplimiento de los compromisos clave. Debe aplicarse un plan de gestión de crisis para hacer frente a cualquier problema grave que pueda surgir durante el proceso de interrupción, garantizando que la transición sea lo más ordenada posible y que los consumidores estén adecuadamente protegidos, conforme a la Ley N° 1334/1998 de Defensa del Consumidor.

PROCEDIMIENTOS DE CIERRE

Alerta temprana: Los participantes y las partes interesadas deben ser informados de la decisión de interrumpir el sandbox con la suficiente antelación para permitir su preparación y adaptación. Este aviso debe incluir detalles sobre el calendario de cierre, las razones que conducen a la interrupción y los pasos que seguirán tanto los participantes como los consumidores afectados.

Comunicación eficaz: La información proporcionada debe ser transparente y detallada, explicando las razones de la interrupción y orientando sobre los próximos pasos, conforme a los principios de transparencia activa de la Ley N° 5282/2014 y a las obligaciones del Portal Unificado de Información Pública.

Cumplimiento de las obligaciones: Es esencial que se cumplan todas las obligaciones contractuales y regulatorias antes de la fecha de cierre, incluyendo la finalización ordenada de las pruebas en curso y la presentación de los informes finales exigidos por el organismo regulador. Las disputas pendientes al momento del cierre podrán resolverse mediante los mecanismos de la Ley N° 7561/2025 de Arbitraje.

Cierre de las pruebas: Todas las actividades experimentales deben finalizar de forma ordenada, garantizando que los participantes puedan completar sus actividades e informar de sus resultados de acuerdo con los requisitos establecidos en el Protocolo de Flexibilización Regulatoria Experimental.

Protección y supresión de datos: Durante el cierre deben aplicarse medidas estrictas para proteger los datos personales de los usuarios. Los datos que hayan cumplido su finalidad experimental deben ser suprimidos conforme al principio de limitación del plazo de conservación establecido en el Art. 4° inc. 5° de la Ley N° 7593/2025. La supresión debe documentarse con trazabilidad verificable conforme a los principios de seguridad y diligencia debida de la misma ley evitando cualquier riesgo de violación de la privacidad de los usuarios del experimento.

Transferencia de datos: Cuando corresponda, debe facilitarse la transferencia segura de los datos a los participantes o a otra entidad designada, garantizando que se preserve la continuidad de los servicios a los consumidores y que los datos se traten conforme a la normativa de la Ley N° 7593/2025.

Apoyo a los participantes: Durante el cierre, los participantes deben recibir orientación para finalizar sus actividades en el sandbox, incluyendo información sobre cómo liquidar las operaciones y cumplir con todas las obligaciones contractuales y regulatorias pendientes.

Asistencia al consumidor: Los consumidores afectados por la interrupción deben ser informados sobre cómo acceder a servicios alternativos y recibir compensación cuando corresponda. Garantizar que los consumidores reciban la asistencia adecuada es fundamental para preservar la confianza en el sistema regulatorio y minimizar los impactos negativos del cierre, conforme a la Ley N° 1334/1998 de Defensa del Consumidor y Res. N° 2/Acta 25/2021 del BCP para el sector financiero.





Consideraciones finales

La implementación de sandboxes regulatorios representa una oportunidad histórica para que la innovación se sitúe en el centro del desarrollo económico de Paraguay. El instrumento tiene el potencial de trazar nuevas vías de regulación, logrando un equilibrio dinámico entre la protección del consumidor, la modernización del ordenamiento normativo y el fomento de la innovación en línea con los objetivos del Plan Paraguay 2X, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2026-2031 y el Programa País con la OCDE 2025-2028.

Esta Guía de Referencia del Sandbox Regulatorio presenta las principales directrices para armonizar entendimientos y estandarizar procedimientos en la Administración Pública paraguaya, orientando hacia la seguridad jurídica en el entorno regulatorio y contribuyendo a la consolidación de una regulación más eficiente, adaptable y basada en evidencia empírica. No es un manual cerrado: es un punto de partida. Un instrumento vivo que crecerá con los aprendizajes que genere su propia aplicación.

EL COMPROMISO DE LA CÁMARA PARAGUAYA DE BLOCKCHAIN

A través de sus comités técnicos e institucionales, la Cámara Paraguaya de Blockchain reafirma su compromiso con el avance de la agenda de innovación en Paraguay, desempeñando un papel central en la promoción de la seguridad jurídica necesaria para las transformaciones que se están produciendo en los distintos sectores de la economía digital. Este compromiso no es retórico: está materializado en años de investigación jurídica, diálogo intersectorial, articulación con organismos reguladores y producción de marcos de referencia como la presente Guía.

La Cámara refuerza asimismo su rol en la mejora de la calidad regulatoria, coordinando un proceso sistemático de perfeccionamiento del acto de regular. Continúa su esfuerzo por aportar contribuciones fundamentadas a los debates sobre la complejidad de los desafíos regulatorios, con el propósito de construir soluciones que fomenten la competitividad, la productividad y la innovación sostenible en beneficio de todos los actores del ecosistema paraguayo.

LEGALEDGER-LA INFRAESTRUCTURA SOBERANA QUE LO HACE POSIBLE

En el corazón de esta Guía late una convicción: Paraguay no necesita importar soluciones. Tiene la infraestructura, el marco legal y la visión para construirlas.

La Red Blockchain Soberana LEGALEDGER donada a la sociedad paraguaya por Paradata S.A. en prol del bien común nació como proyecto open source y continuará siendo open source. Es de todos y no es de nadie. Es descentralizada, jurídicamente segura y técnicamente robusta. No es una promesa tecnológica: es una realidad operativa que ya está siendo evaluada con los mismos criterios que se aplican a proyectos de economías mucho más grandes.

LEGALEDGER no es un detalle menor en esta Guía. Su existencia significa que los casos de uso del sandbox el pagaré electrónico DTE, la factura cambiaria en el circuito de factoraje, los registros de garantías mobiliarias en el RUN, no son ejercicios teóricos. Son prototipos ejecutables sobre una infraestructura soberana, auditada, y alineada con los más altos estándares internacionales de tecnología de registro distribuido.

La Red Blockchain Soberana LEGALEDGER cumple además un rol estratégico en el plano internacional: colabora activamente con el proceso de elaboración de la primera Norma Técnica de Blockchain Soberana con el INTN, y contribuye al Comité Técnico ISO/TC 307 Blockchain y Tecnologías de Registro Distribuido específicamente al Grupo de Trabajo WG6, cuyo informe técnico internacional ISO/TR 24878 explora usos emergentes de DLT en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. La solución de blockchain soberana de Paraguay ha sido incorporada como caso de uso de referencia en el nuevo documento en desarrollo enfocado en el ODS 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, posicionando a Paraguay como un actor de peso en la normalización tecnológica global.

Impulsamos el futuro hoy. Jugamos en la "caja de arena" de manera segura, supervisada y con reglas claras porque eso es exactamente para lo que fue diseñado: **para que la innovación responsable tenga un lugar donde demostrar lo que puede hacer.**

DE PARAGUAY AL MUNDO

Si Paraguay puede hacer realidad el Plan 2X y la adhesión a la OCDE como miembro pleno. No como una aspiración distante, sino como el resultado lógico de un ecosistema que está construyendo, norma por norma, caso de uso por caso de uso, la infraestructura institucional y tecnológica que las economías más avanzadas del mundo tardaron décadas en desarrollar.

El sandbox regulatorio no es solo un instrumento de política pública. Es la demostración práctica de que Paraguay puede regular con inteligencia, experimentar con responsabilidad y aprender con rigor. Que puede ser al mismo tiempo innovador y jurídicamente sólido. Que la soberanía tecnológica y la apertura al mundo no son contradictorios, sino complementarios.

INVITACIÓN

Se espera que la lectura de esta Guía sea decisiva para transformar mercados, modernizar actuaciones regulatorias y fortalecer las capacidades de innovación en Paraguay. Se extiende una invitación especial a todos los involucrados organismos reguladores, empresas, startups, cooperativas, academia y ciudadanía para que participen activamente en los próximos pasos de este proceso, contribuyendo a construir y mejorar los entornos experimentales que Paraguay necesita.

Esta Guía de Referencia es un documento vivo, que se irá perfeccionando y actualizando con el tiempo para adaptarse a las necesidades de un mercado en constante transformación y a los aprendizajes que genere la propia práctica del sandbox regulatorio paraguayo.

Notas Finales

1. 1. BRASIL. Ley Complementaria n° 182, de 1 de junio de 2021. Establece el marco legal de las startups y del emprendimiento innovador; y modifica la Ley n° 6404, de 15 de diciembre de 1976, y la Ley Complementaria n° 123, de 14 de diciembre de 2006. Diario Oficial de la Unión, Sección 1, Brasília, DF, 2 jun. 2021. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acceso en: 15 sep. 2024.
2. 2. OCDE. Fostering Innovation in the Public Sector. París: OECD Publishing, 2007. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/fostering-innovation-in-the-public-sector_g789264270879-en.html. Acceso en: 25 oct. 2024.
3. 3. BRASIL. Ley Complementaria n° 182, de 1 de junio de 2021. Establece el marco legal de las startups y del emprendimiento innovador; y modifica la Ley n° 6404, de 15 de diciembre de 1976, y la Ley Complementaria n° 123, de 14 de diciembre de 2006. Diario Oficial de la Unión, Sección 1, Brasília, DF, 2 jun. 2021. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acceso en: 15 sep. 2024.
4. 4. OCDE. Regulatory Sandboxes in Artificial Intelligence. OECD Digital Economy Papers, n. 356. París: OECD Publishing, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/8f80a0e6-en>. Acceso en: 25 oct. 2024.
5. 5. BRASIL. Ley Complementaria n° 182, de 1 de junio de 2021. Establece el marco legal de las startups y del emprendimiento innovador; y modifica la Ley n° 6404, de 15 de diciembre de 1976, y la Ley Complementaria n° 123, de 14 de diciembre de 2006. Diario Oficial de la Unión, Sección 1, Brasília, DF, 2 jun. 2021. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp182.htm. Acceso en: 15 sep. 2024.
6. 6. La Autoridad Nacional de Protección de Datos utiliza un concepto más amplio para sandbox regulatorio, en el cual la suspensión de la aplicación de normas no es un requisito necesario para la operación de este tipo de entorno regulador experimental, presentando ejemplos relacionados con sandboxes organizados por Autoridades de Protección de Datos.
7. 7. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). Kit de Herramientas de experimentación de los Órganos Reguladores. Washington, D.C.: Banco Interamericano de desarrollo, 2022. Disponible en: <https://publications.iadb.org/pt/kit-de-ferramentas-de-experimentacao-dos-orgaos-reguladores>. Acceso en: 16 sep. 2024.
8. 8. ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Regulação experimental – Possíveis caminhos para o tratamento de demandas regulatórias inovadoras. Brasília: ANVISA, 2024. Disponible en: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/qualidade-regulatoria/documento-regulacao-experimental-versao-final-1.pdf>. Acceso en: 30 jul. 2024.
9. 9. ANPD. Autoridad Nacional de Protección de Datos. Estudo Técnico – Sandbox regulatorio. Brasília: ANPD, 2023. Disponible en: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-publicacoes/documentos-de-publicacoes/sandbox-regulatorio_estudo_tecnico_versao_publica.pdf. Acceso en: 27 jul. 2024.
10. 10. INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Regulatory Sandboxes and Innovation Test Beds: A Look at International Experience and Lessons for Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2020. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Regulatory-Sandboxes-and-Innovation-Testbeds-A-Look-at-International-Experience-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>. Acceso en: 27 jul. 2024.
11. 11. FASSIO, Rafael Carvalho de. Sandbox regulatorio no Marco Legal das Startups. Brasília: Tribunal de Contas da União. Laboratório de Inovação, 2023. Disponible en: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E8A58908F018BBA65BDD62CB3>. Acceso en: 27 jul. 2024.
12. 12. ANVISA. Regulação experimental – Possíveis caminhos para o tratamento de demandas regulatórias inovadoras. 2024. Disponible en: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/qualidade-regulatoria/documento-regulacao-experimental-versao-final-1.pdf>. Acceso en: 30 jul. 2024.
13. 13. OCDE. Regulatory Sandboxes in Artificial Intelligence. OECD Digital Economy Papers, n. 356. París: OECD Publishing, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/8f80a0e6-en>. Acceso en: 25 oct. 2024.
14. 14. OCDE. Fostering Innovation in the Public Sector. París: OECD Publishing, 2007. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/fostering-innovation-in-the-public-sector_g789264270879-en.html. Acceso en: 25 oct. 2024.
15. 15. ANVISA. Regulação experimental. 2024. Disponible en: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/qualidade-regulatoria/documento-regulacao-experimental-versao-final-1.pdf>. Acceso en: 20 oct. 2024.
16. 16. WORLD BANK. How to Build a Regulatory Sandbox: A Practical Guide for Policy Makers. Washington, D.C.: World Bank, 2021. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/126281625136122935/pdf/How-to-Build-a-Regulatory-Sandbox-A-Practical-Guide-for-Policy-Makers.pdf>. Acceso en: 25 oct. 2024.
17. 17. BRASIL. Leyes. Ley n° 9.784, de 29 de enero de 1999, Regula el proceso administrativo en el ámbito de la Administración Pública Federal. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm. Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula el acceso a la información. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2011/L12527.htm. Lei n° 13.848, de 25 de junho de 2019. Establece la gestión, organización y el control social de las agencias reguladoras. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2019/L13848.htm. Acceso en: 15 sep. 2024.
18. 18. OCDE. Business at OECD (BIAC) – Regulatory Sandboxes for Privacy: Analytical Report. París: OECD Publishing, 2020. Disponible en: <https://25159535.fs1.hubspotusercontent-eu1.net/hubfs/25159535/website/documents/pdf/Digital%20Economy/Regulatory%20Sandboxes%20for%20Privacy%20-%20Analytical%20Report.pdf>. Acceso en: 15 sep. 2024.
19. 19. WORLD BANK. How to Build a Regulatory Sandbox: A Practical Guide for Policy Makers. Washington, D.C.: World Bank, 2021. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/126281625136122935/pdf/How-to-Build-a-Regulatory-Sandbox-A-Practical-Guide-for-Policy-Makers.pdf>. Acceso en: 25 oct. 2024.
20. <https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/administrativo/Nabila-Larroza-Regulacion-Fintech-en-Paraguay.pdf>
21. https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/SEC_dii/3300/3330.pdf
22. <https://www.mic.gov.py/wp-content/uploads/2025/09/Guia-de-Inversiones-PY-2025-ESPANOL-280825.pdf>
23. <https://www.mic.gov.py/wp-content/uploads/2024/06/GUIA-AIR-2024-04-VFRP-Esp.pdf> (GUÍA DE ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO (AIR))
24. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099000003042229582/pdf/P17545208acefd0c90b49f09d6fc554aece.pdf>
25. <https://www.blackrock.com/corporate/literature/article-reprint/larry-fink-rob-goldstein-economist-op-ed-tokenization.pdf>
26. OECD (2025). Regulatory sandbox toolkit: A comprehensive guide for regulators to establish and manage regulatory sandboxes effectively. OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/de36fa62-en>.
27. OECD (2019). Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones. OECD Publishing, París. <https://doi.org/10.1787/0fe43505-es>.
28. Fabricio Caballero, P.E. et al. 2023. SANDBOX REGULATÓRIO: INSTRUMENTO ESTRATÉGICO PARA PROMOÇÃO DA INOVAÇÃO SUSTENTÁVEL. Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência, 8, 2 (fev. 2023). DOI: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0014/2022.v8i2.g113>
29. <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/labori/GUIAREFERENCIALDESANDBOXREGULATRIO18112024.pdf>
<https://www.mic.gov.py/wp-content/uploads/2024/06/GUIA-AIR-2024-04-VFRP-Esp.pdf>



CAMARA PARAGUAYA
DE BLOCKCHAIN

Fundada en 2024 | www.blockchain.org.py



La **Blockchain** es una tecnología con mucho poder, cuyo principal riesgo es no utilizarla sobre todo en estos momentos

www.blockchain.com.py