

**Transparencia vs. Privacidad: La tríada de la información y la integración de las leyes
N° 5282/2014, 6534/2020 y 7593/2025**

Hugo A. Vergara Mattio

hvergara@der.una.py

Sirley María Michela Diarte

sirley.diarte@gmail.com

Universidad Nacional de Asunción

Facultad de Filosofía

Paraguay

Resumen

El presente artículo analiza la coexistencia e integración armónica en el ordenamiento jurídico paraguayo de tres normativas fundamentales: la Ley N° 5282/2014 de acceso a la información pública, la Ley N° 6534/2020 sobre protección de datos crediticios, y la reciente Ley N° 7593/2025 de protección integral de datos personales. A través de un enfoque basado en el ordenamiento normativo jerárquico, partiendo desde la Constitución Nacional, se desarrolla que la legislación no colisiona estructuralmente, sino que se complementan, pues, mientras la legislación de datos personales y crediticios actúa como un escudo protector de la intimidad frente a abusos, la ley de acceso a la información opera como un reflector que garantiza el escrutinio público y fortalece el sistema democrático.

Palabras Clave: Protección de datos personales, acceso a la información pública, transparencia gubernamental, libertad de expresión.

Transparency vs. Privacy: The triad of information and the integration of laws No. 5282/2014, 6534/2020 and 7593/2025

Summary

This article analyzes the coexistence and harmonious integration within the Paraguayan legal system of three fundamental laws: Law No. 5282/2014 on access to public information, Law No. 6534/2020 on the protection of credit data, and the recent Law No. 7593/2025 on the comprehensive protection of personal data. Through an approach based on the hierarchical normative order, starting with the National Constitution, it is shown that the legislation does not structurally clash, but rather complements each other. While the legislation on personal and credit data acts as a protective shield for privacy against abuses, the law on access to information operates as a reflector that guarantees public scrutiny and strengthens the democratic system.

Keywords: Protection of personal data, access to public information, government transparency, freedom of expression.

1. Paraguay y el salto hacia la modernización legislativa de entornos digitales

Acorde al avance vertiginoso y el desarrollo de las nuevas tecnologías, se evidencian con él los desafíos emergentes para la protección de datos en la era digital. Esta realidad ha forzado a las legislaciones globales a evolucionar y adoptar marcos normativos adecuados para la salvaguarda de los intereses jurídicos en los espacios digitales.

Con la promulgación de la “Ley de Protección de Datos Personales”, Paraguay introduce un marco normativo integral, moderno y alineado con los estándares internacionales, respondiendo al acelerado crecimiento del sector.

La Ley 7593/25 redefine el concepto de Tratamiento de datos para abarcar a *cualquier operación efectuada mediante procedimientos manuales automatizados o parcialmente automatizados sobre datos personales*.

Otro de los ejes de la innovación legislativa es, el reconocimiento explícito de los datos biométricos y genéticos, que incluyen tecnologías como por ejemplo el reconocimiento facial, las huellas dactilares, que permiten la identificación de una persona a través de sus características físicas y/o fisiológicas, y que son ahora objeto de una rigurosa protección, que exige el consentimiento explícito e informado del titular para su uso.

Desde una mirada comunicacional y estratégica los datos personales han pasado a convertirse en la actualidad en un recurso de alto valor para el sector público y privado. No obstante, la normativa impone límites claros y definidos fundamentado sobre la base de Principios rectores de protección como: el Principio de exactitud, finalidad, minimización, plazo de conservación y seguridad de los datos, entre otros, combatiendo frontalmente contra los riesgos de la manipulación digital.

Para garantizar que los avances tecnológicos no vulneren derechos fundamentales, la citada ley contempla las Evaluaciones de impacto, que permitan analizar previamente aquellos tratamientos de datos que puedan implicar riesgos para los derechos y libertades fundamentales del titular, asegurando la responsabilidad proactiva por parte de quienes manejan dichos datos. La entrada en vigencia de la Ley 7593/25 prevista para el 27 de noviembre del 2026, marca un hito en la seguridad de los entornos digitales en Paraguay. Al establecer reglas claras y una base legal robusta, que no solo protege la dignidad de las personas ante la utilización de sus datos personales, sino también crea un ecosistema digital seguro y confiable.

2. Integración antes que restricción.

La reciente publicación de la Ley N° 7593/2025 "*De Protección de Datos Personales en la República del Paraguay*"³ establece un punto histórico en la arquitectura del ordenamiento jurídico nacional, esta ley surge, conforme lo describe el Art. 1°, con el objeto de *dar protección integral de los datos personales de las personas físicas a fin de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos y el libre flujo de la información (...)*. Sin embargo, su

³ Publicada en la Gaceta Oficial N° 287, el 27 de noviembre de 2025.

implementación plantea un desafío interpretativo complejo: ¿Cómo coexiste esta nueva salvaguarda de la privacidad con el derecho al acceso a la información pública (Ley N° 5282/14) que alienta a la transparencia en los actos del Estado, y la libertad de expresión consagrada en el Art. 26 de nuestra Carta Magna; por otro lado, como se integran estas prerrogativas fundamentales con la protección de los datos financieros dispuesta por la Ley 6534/20?

En el diseño del ordenamiento jurídico, la gestión de la información también constituye el eje sobre el cual giran los derechos humanos, es decir, las libertades ciudadanas y sus actividades consecuentes - como el control ciudadano que refuerza el sistema democrático - deben ser consideradas a la hora de promulgar reglamentaciones; en nuestro sistema, la consolidación de este ecosistema informativo se asienta sobre tres pilares jurídicos que, lejos de excluirse, están llamados a coexistir en un delicado pero necesario equilibrio: el derecho a la libre expresión y acceso a la información pública, la protección de la intimidad frente al uso abusivo de datos patrimoniales y/o crediticios, y la salvaguarda integral de los datos personales sensibles.

Para comprender este escenario, es imperativo analizar la integración armónica de las tres leyes fundamentales que regulan esa tensión natural entre lo público y lo privado, aquí debemos considerar que, si anuláramos una ley con otra, en primer lugar, la libertad de expresión y de prensa quedarían vacías de contenido sin el acceso a las fuentes públicas, resultando esto en un absurdo, puesto que, esto forma parte medular vital para el periodismo y la libertad de expresión, además de colisionar con un mandato legal expreso: *ninguna disposición de esta ley puede ser utilizada para negar, menoscabar o limitar la libertad de expresión, de prensa o el ejercicio del periodismo.*⁴ En tanto, la Ley N° 6534/20 a prima facie no se contrapone a aquella obligación (quizás hasta moral) entendida como que “**el Estado debe ser transparente**”, no obstante, refuerza la idea que el ciudadano tiene derecho a su intimidad, entonces marca otro punto crucial al establecer la protección de los datos crediticios, cuyo objetivo principal es regular la recolección a la información crediticia para preservar derechos fundamentales como la intimidad, la autodeterminación informativa y el trato justo de las personas, esta ley frena los abusos del sector financiero y comercial, el monopolio de recolección de datos crediticios, pretendiendo asegurar que el historial económico de un individuo no se convierta en una herramienta de discriminación o exclusión social.

Ya en última instancia se pretende consolidación de la dignidad en la era digital, es allí donde aparece para completar y modernizar la Ley N° 7593/2025, es decir, cierra el círculo y otorga una protección integral a los datos personales de las personas físicas, básicamente esta ley reconoce que, nuestros datos son una extensión de nuestra identidad, pero precautelando que no se concibe a la privacidad como una barrera absoluta contra otros derechos.

⁴ In fine del Art. 1 de la Ley 5282/14

El desafío tanto para magistrados, periodistas y ciudadanos es entender que estas tres leyes no deberían colisionar, sino que, mediante la ponderación de derechos, se complementan, puesto que las leyes 7593/2025 y la 6534/2020 actúan como escudos protectores de la esfera íntima del individuo frente a los abusos del mercado y del propio Estado, mientras que la Ley 5282/2014 actúa como un iluminador de la esfera pública, asegurando que la protección de datos jamás sea utilizada como excusa para ocultar la corrupción, la impunidad o para silenciar el escrutinio público y la libertad de expresión.

3. Supremacía de la Transparencia.

La Constitución establece las bases sobre las cuales se asienta el Estado Social de Derecho, entre otras prerrogativas primarias garantiza la libertad de expresión y de prensa, así como la difusión del pensamiento y la opinión sin censura previa. Por ello, complementariamente, el Art. 28 ha sido el cimiento de la Ley 5282/14, pues reconoce y materializa el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime, declarando que las fuentes públicas de información son libres para todos, categóricamente debemos afirmar que este cuerpo normativo histórico ha intentado reforzar la cultura de la transparencia y el control sobre los actos públicos desarrollados por los servidores públicos (sean estos funcionarios / autoridades que forman parte de alguna institución e ingresados de manera electiva o no), los parámetros instalados a través de esta ley de acceso contribuyeron no solo a un cambio de pensamiento, sino incluso a la transformación social por medio de los diferentes eventos (sociales y judiciales) que han aparecido a lo largo de los últimos doce años desde su vigencia.

De muestra un botón, la primavera de la transparencia (fijada entre los años 2010 y 2015), tuvo un impacto tan trascendente al combatir actos de corrupción o impunidad que en más de una ocasión ha generado la conmoción social, la misma que pone a tambalear a los gobiernos al punto que estos han debido reencausar su conducta o hacer dimitir a los responsables que ocupaban cargos de trascendencia.

Ahora bien, observando la exposición de motivos del proyecto que hoy se ha convertido en la Ley 7593, vemos que la intención del legislador no solo fue la materialización del resguardo dispuesto por el Art. 33 C.N., sino también la adecuación a los instrumentos y recomendaciones internacionales, en tal sentido, esta ley debe integrarse siempre bajo el principio de supremacía constitucional (Art. 137), el cual dicta que la Constitución es la ley suprema y que cualquier disposición opuesta carece de validez. En este sentido, la protección de datos no puede transformarse en una herramienta de oscuridad que anule el mandato constitucional de transparencia, tampoco puede pretender una regresión social limitando la facultad de control que dispone el ciudadano común a la hora de analizar, por ejemplo, la inversión de sus impuestos o la exigencia de servicios estatales de calidad.

4. ¿Restricciones o complementos?

De acuerdo con la Ley N° 5282/14, se infiere que datos de carácter público: *Son aquellos contenidos en registros o fuentes públicas de información, o aquellos que por disposición de la ley no requieren el consentimiento del titular para su tratamiento. En contrapartida la Ley 7593/25 establece el concepto de datos sensibles⁵: Son aquellos que se refieren a la esfera íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para este, se incluyen específicamente: origen racial o étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical, información relativa a la salud, a la vida o la orientación sexual, datos genéticos y datos biométricos.*

Entonces es necesario establecer si este nuevo parámetro (dato sensible) restringe el acceso a datos públicos, la respuesta como regla será NO, no obstante se establece un marco de ponderación, ya que nos encontramos ante el "*libre flujo de la información*" conforme a la legislación; el Art. 4 inc. "g", como principio no solo concilia, sino que, deriva a qué es un "*dato personal de carácter público*", o sea la ley convalida que aquella información, que ya es pública por mandato legal (como la establecida en la Ley 5282/14), debe seguir siendo accesible, sin embargo la restricción operaría si se intenta acceder a datos que caen estrictamente en la categoría de "*sensibles*" sin una justificación de interés público superior.

Tomemos como ejemplo el salario de un funcionario público, conforme la definición estricta brindada por la ley NO es un dato sensible, sino que, es información pública de libre acceso por mandato de la Ley 5189/2014: esta ley establece expresamente la obligatoriedad de publicar las remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público, incluyendo viáticos y gastos de residencia.

Pero, amplíemos el ejemplo a datos patrimoniales, entre ellos los financieros y/o crediticios, aquí observaremos que la información financiera (cuentas bancarias, movimientos, deudas, nivel de ingresos) no está categorizada estrictamente como "*dato sensible*", estos datos estarían en una sub categoría de los datos patrimoniales, al igual que la información crediticia, para estos últimos la regulación a tener presente será la Ley N° 6534/2020 "*De Protección de Datos Personales Crediticios*". En tanto para los primeros (datos financieros) habremos de observar la normativa bancaria (en especial la atinente al secreto bancario) y sus reglamentaciones.

Entonces ante la información requerida, si hablamos de un ciudadano que no ejerce funciones públicas ni administra fondos del Estado, sus datos financieros son categóricamente

⁵ Hasta la publicación de la Ley 7593, no existía expresamente la categorización de los datos sensibles, no obstante, el ámbito judicial, al resolver las acciones, como los amparos de acceso a la información fue sentando jurisprudencia que a su vez recurría a la doctrina internacional en materia de Derechos Fundamentales

privados, es decir, están protegidos por el derecho a la dignidad, intimidad, el secreto bancario y la información crediticia. En otras palabras, ningún ciudadano o periodista puede invocar la Ley N° 5282/14 de acceso a la información para pedirle al Estado (ej. a la DNIT o al Banco Central) que revele movimiento o cuánto dinero tiene un ciudadano común en su cuenta bancaria o cuáles son sus deudas privadas, pues, esa información no es pública bajo ninguna perspectiva.

Ahora bien, si nos refiriésemos a un funcionario público es aquí donde el derecho a la información y la transparencia tienen un peso mucho mayor, pues, sus datos patrimoniales tienen un régimen de transparencia activa. En primer lugar, se observaría las declaraciones juradas de bienes y rentas: Según el Art. 104 de la Constitución Nacional, reglamentado por la Ley N° 5033/2013 y sus modificatorias como la Ley N° 6919/2022, todo funcionario debe presentar una declaración detallada de sus activos, pasivos, bienes y rentas al asumir y al dejar el cargo. Aquí gracias a sentencias históricas de la Corte Suprema de Justicia y a la vigencia de la Ley N° 5282/14, las Declaraciones Juradas de los funcionarios son información pública, cualquier persona puede acceder a estos datos financieros para ejercer un control democrático y monitorear un posible enriquecimiento ilícito. Aquí lo único que debería censurarse de esas declaraciones juradas antes de entregarlas al público son datos verdaderamente personales que no hacen al control del patrimonio, como el número de cuenta bancaria específico o la dirección exacta de la vivienda por cuestiones de seguridad, en tanto, los montos, ingresos, beneficios y el patrimonio total son públicos.

Entonces la conclusión a la incógnita es que la nueva Ley no restringe el acceso a la información pública, sino que lo ordena al diferenciar los datos públicos de datos sensibles.

5. La supuesta censura impuesta por el artículo 24.

Durante el estudio del proyecto de ley, este artículo fue el más resistido y protestado mediáticamente por los periodistas y sus medios de comunicación, esto en atención que desde la perspectiva del ejercicio profesional del periodismo podría constituir una censura indirecta. Pero, el análisis que aquí cabe es el jurídico, siempre recordando que la existencia de los derechos fundamentales, en su mayoría no son absolutos, además, uno es complementario al otro.

Esta norma establece límites excepcionales al derecho de acceso a la información, es decir, la regla siempre será la publicidad de los datos obrantes en fuentes públicas, y la excepción será la negativa, o la entrega parcial de los datos ante la presencia de un posible daño; además el artículo indirectamente prevé que las entidades públicas pueden tratar datos personales sin consentimiento del titular cuando sea necesario para el ejercicio de sus competencias y funciones legales, entonces nos preguntamos ¿Dónde ocurre la colisión con la Ley 5282?. La colisión no es estructural normativa, sino interpretativa, pues el conflicto surgirá

cuando un organismo público utilice la obligación de protección de la Ley 7593 como una barrera para denegar solicitudes de acceso a la información pública.

Considerando el principio de especialidad, la Ley N° 5282/14 es el instrumento específico para el acceso a fuentes públicas, por ende, el artículo 24 de la nueva ley de datos no deroga el derecho de acceso, sino que obliga al Estado a ser un custodio responsable, es decir, no perder de vista los demás derechos (como la intimidad). Aterrizando a un supuesto, la excepción dispuesta sobre el dato personal no puede ser tolerada como una simple interpretación del funcionario, pues, esto convertiría la norma en fuente de restricciones subjetivas, ante el caso del nombre de un beneficiario de un subsidio o un proveedor del Estado, mal podría verse como un dato protegido, ignorando que nos encontramos ante fuentes públicas, es por ello que la nueva ley, incluso imprime un trámite involucrando no solo al titular, sino a la autoridad de control por medio del dictamen no vinculante dispuesto en el propio artículo 24.

El daño habilitante en la norma está referido a que la difusión del dato personal, causaría un perjuicio probable y específico a un interés protegido en favor del titular y que, sopesando dicha eventualidad, se concluya que el interés público es menor al derecho particular. Entendemos que si nos encontraríamos ante una censura cuando el ente público interprete restrictivamente cuestiones como: contrataciones públicas, vínculos políticos, lista de accionistas de una empresa que ganó una licitación justificada a fin de verificar vínculos con autoridades, en estos casos no puede hablarse de un daño habilitante legítimo porque el interés público en la transparencia de las compras estatales prima sobre la privacidad del contratista con el Estado. Misma circunstancia se daría en informaciones como: resultados de sumarios, beneficiarios de programas sociales o el otorgamiento de subsidios como los de transporte, o los realizados ante una emergencia sanitaria como lo fue la pandemia. El uso de fondos públicos exige transparencia, a lo sumo ante un caso extremo el ente debería, anonimizar datos irrelevantes (como dirección exacta o teléfono) pero no censurar la lista completa.

6. Avances de la Ley N° 7593/2025

La Ley 7593 introduce conceptos modernos que superan las limitaciones de normativas anteriores (como la Ley 1682/01) entre otras podemos destacar:

- Responsabilidad Proactiva (Accountability): Obliga a los responsables del tratamiento de datos a demostrar que han implementado medidas técnicas y organizativas efectivas, así como a mantener actualizadas las bases adecuando los parámetros a la Ley.
- Derechos A.R.C.O. fortalecidos: sin duda, la bandera de la Ley 7593 es el refuerzo a los derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición, esenciales para que **el ciudadano tenga el control sobre su "identidad personal, biométrica y genética"**.
- Ámbito de Aplicación Extraterritorial: La ley se aplica incluso a responsables no establecidos en Paraguay si tratan datos de personas situadas en el territorio nacional.

- La creación de la Agencia Nacional de Protección de Datos Personales: Institución que aparece a fin de llenar un vacío histórico ya que antes de esta ley, el ciudadano sufría un abuso en sus datos como: inclusiones en bases de datos no autorizadas, acoso telefónico de empresas, exposición indebida, publicidad de datos sensibles, básicamente, estaba desamparado en la vía administrativa, solo le quedaba el largo y costoso camino judicial (hábeas data o amparo), la Agencia se suma a la defensa de la privacidad al ofrecer un canal gratuito, administrativo y especializado (Art. 51).

7. Conclusiones

Si bien la Ley N° 7593/2025 entrará en vigencia recién el 27 de noviembre de 2027, y estando a la espera del Decreto Reglamentario, constituye una innovación necesaria para el resguardo e integración de los derechos fundamentales estipulados en la Constitución de 1992. Sostenemos que la correcta aplicación no vulnera el acceso a la información pública, pues, no colisiona con la Ley N° 5282/14, sino que la complementa al definir los límites estatales en lo que puede y debe proteger.

Resulta fundamental entender que la primera avanzada, Ley 6534/20, se ocupó de intentar frenar los abusos en que incurrían las empresas, especialmente aquellas dedicadas al sistema financiero; hoy ante el auge de la era digital se busca levantar el tercer pilar que resguarde la dignidad personal del ciudadano, sin tener que reavivar las figuras arbitrarias como la censura o las restricciones que asfixian el régimen democrático.

Si bien se busca blindar los derechos humanos, y evitar retrocesos en la libertad de expresión, no puede perderse de vista que la reglamentación debe ser taxativa y la interpretación restrictiva, ya que la protección de datos nunca debería ser invocada para ocultar información de interés público, soslayar la transparencia gubernamental y menos aún para restringir la labor periodística.

Referencias

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1992

LEY 5282/2014 “DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL”.

LEY Nº 5189/2014 / ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA PROVISIÓN DE INFORMACIONES EN EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS SOBRE REMUNERACIONES Y OTRAS RETRIBUCIONES ASIGNADAS AL SERVIDOR PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY.

LEY Nº 6534 / DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES CREDITICIOS.

LEY 7593/2025 “DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY”.

Ley Nº 1682 /2001 REGLAMENTA LA INFORMACIÓN DE CARÁCTER PRIVADO.