

EL CASO CLARO, SEDECO Y LA LEY "NO MOLESTAR"

Un hito judicial, derechos digitales y publicidad invasiva en Paraguay

EL CASO CLARO, SEDECO Y LA LEY "NO MOLESTAR"

Un hito judicial, derechos digitales y publicidad invasiva en Paraguay

La presente publicación ha sido financiada por la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de TEDIC y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.



Financiado por
la Unión Europea

CON EL APOYO DE

La gente
cambia
el mundo

Diakonia

TEDIC
Tecnología
& Derechos
Humanos

TEDIC es una Organización No Gubernamental fundada en el año 2012, cuya misión es la defensa y promoción de los derechos humanos en el entorno digital. Entre sus principales temas de interés están la libertad de expresión, la privacidad, el acceso al conocimiento y género en Internet.

EL CASO CLARO, SEDECO Y LA LEY "NO MOLESTAR"

Un hito judicial, derechos digitales y
publicidad invasiva en Paraguay

JULIO 2025

ELABORACIÓN

Antonia Bogado

COORDINACIÓN Y EDICIÓN

Maricarmen Sequera

ASISTENCIA

Maricel Achucarro

COMUNICACIÓN

Romina Aquino González

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Horacio Oteiza



Esta obra está disponible bajo licencia Creative
Commons Attribution 4.0 Internacional (CC BY SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es>

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
METODOLOGÍA	7
MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO	7
REVISIÓN DEL CASO: SEDECO VS. AMX PARAGUAY S.A.	12
RECOMENDACIONES Y OPORTUNIDADES A PARTIR DEL CASO ANALIZADO	14
CONCLUSIÓN	15
REFERENCIAS	16

EL CASO CLARO, SEDECO Y LA LEY "NO MOLESTAR"

UN HITO JUDICIAL, DERECHOS DIGITALES Y PUBLICIDAD INVASIVA EN PARAGUAY

PALABRAS CLAVES: *Ley 5830/17, No molestar, protección de datos personales, derechos digitales, privacidad, consentimiento, marketing digital, jurisprudencia, SEDECO, Ley 1334/98, telecomunicaciones, Paraguay.*

INTRODUCCIÓN

Suena el teléfono: “Señor, señora, le llamamos de tal compañía”. Para muchas personas, esta escena puede resultar familiar: llamadas desconocidas o mensajes inesperados que, al responder creyendo que se trata de algo importante, terminan siendo intentos de *telemarketing* para ofrecer servicios de telefonía u otros productos.

Frente a este tipo de prácticas invasivas, en 2017 se sancionó la Ley Nº 5839/2017¹, que creó el Registro Nacional “No Molestar” destinado a que las personas puedan registrar sus números para evitar comunicaciones, incluyendo llamadas telefónicas, mensajes de texto o correos electrónicos, con fines publicitarios. Sin embargo, esta herramienta no ha demostrado ser del todo efectiva a la hora de proteger a las y los consumidores del bombardeo comercial, especialmente en un entorno digital donde las estrategias de *marketing* son cada vez más sofisticadas y persistentes.

Según el informe de gestión 2024 de la Secretaría de Defensa al Consumidor y el Usuario (SEDECO), de 1729 reclamos, el 3 % corresponde a denuncias ciudadanas contra empresas que, pese a la inscripción en el registro, continúan contactando a potenciales clientes. A nivel administrativo, también se acumulan sanciones por estas prácticas. En ese contexto, la sentencia Nº 495/2024 de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia —que confirma la sanción impuesta a la empresa AMX Paraguay S.A. (Claro)— representa un precedente relevante para la defensa de los derechos de las personas consumidoras. Más allá del caso puntual, el fallo habilita una discusión más amplia sobre la eficacia del marco normativo actual, los desafíos que enfrenta su implementación, y la urgencia de adaptar la regulación frente a nuevas formas de contacto comercial invasivo, especialmente en canales digitales.

Desde TEDIC, decidimos interiorizarnos en este caso, ya que se encuentra estrechamente vinculado con la protección de datos personales, específicamente en lo que respecta al tratamiento de los números telefónicos de las personas. Además, se relaciona con otros derechos fundamentales como la privacidad, el consentimiento, la no discriminación y el acceso a información clara y veraz sobre las prácticas comerciales que nos afectan cotidianamente. En este sentido, elaboramos este breve artículo a partir de una revisión de literatura especializada, un análisis normativo comparativo a nivel regional, un cuestionario dirigido a representantes de la SEDECO y el análisis de la jurisprudencia citada, con el objetivo de ofrecer recomendaciones que contribuyan a que las prácticas publicitarias y comerciales en línea sean justas, transparentes y respetuosas de los derechos de las personas consumidoras.

1 Para acceder al texto completo de la ley, ver: Congreso Nacional del Paraguay. (2017, 30 de junio). Ley Nº 5830/2017 – *Que prohíbe la publicidad no autorizada por los usuarios titulares de telefonía móvil*. Sistema de Información Legislativa Paraguay (SILPy). <https://silpy.congreso.gov.py/web/descarga/ley-137672?preview>

METODOLOGÍA

Este artículo se basa en una revisión documental y normativa del caso “AMX Paraguay S.A. c/ Resolución Nº 983/2020 s/ acción de inconstitucionalidad”, del análisis crítico de la sentencia Nº 495/2024 de la Corte Suprema de Justicia y de la Ley Nº 5830/2017 “No Molestar”. Para contextualizar esta ley y evaluarla críticamente, se realizará un análisis jurídico comparado que incluirá normativas *anti-spam* y de protección de datos personales de la región, como Argentina y Colombia, así como estándares y directrices internacionales. El estudio evaluará cómo la ley paraguaya se alinea (o no) con un enfoque integral de derechos, poniendo énfasis en el consentimiento previo, expreso, libre e informado, y la autodeterminación informativa como pilares fundamentales para el tratamiento de datos personales.

Asimismo, se suman aportes de doctrina especializada, hallazgos del informe *¿Quién defiende tus datos? Paraguay 2024*, elaborado por TEDIC, que examina las políticas de privacidad y las prácticas de transparencia de las principales proveedoras de servicios de Internet y telecomunicaciones del país.

Como insumo complementario, se envió una consulta institucional a través del Portal Unificado de Información Pública, con el fin de conocer la postura de SEDECO sobre la aplicación práctica de la Ley “No Molestar”, sus desafíos y posibles reformas. Las respuestas destacan tanto las limitaciones operativas —como la escasez de personal— como los esfuerzos realizados para fortalecer el sistema mediante capacitación a proveedores y propuestas de mejora normativa en curso².

MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO

En términos generales, los datos personales comprenden toda información vinculada a una persona identificada o identificable, entre ellos, el número de teléfono. Estos datos deben ser recolectados y tratados únicamente para fines específicos, explícitos y legítimos, dentro de un plazo limitado, y su uso no debe desviarse de los propósitos inicialmente declarados (Galli, 2024).

En este escenario, cobra particular relevancia el debate sobre el uso indiscriminado de números telefónicos con fines de mercadeo digital. El creciente malestar social frente a formas de marketing intrusivo —como llamadas no solicitadas, mensajes SMS, envíos automatizados vía WhatsApp o anuncios dirigidos en redes sociales (Sequera, 2017)— motivó la sanción de la Ley Nº 5830/2017, *que prohíbe la publicidad no autorizada por parte de los titulares de telefonía móvil*.

Dicha ley tiene como objetivos mitigar la sobreexposición a comunicaciones no solicitadas y resguardar tanto el derecho a la privacidad como el tiempo personal (art. 1). Para ello, creó el Registro Nacional “No Molestar” (art. 3), un mecanismo que permite a las personas usuarias excluir sus números telefónicos de las bases de datos utilizadas con fines publicitarios o de *marketing* directo.

2 Ver: Portal Unificado de Información Pública. *Respuesta a solicitud de información pública N.º 93826 sobre “Pregunta sobre sentencia 495/2024 - Caso SEDECO c/ AMX”*. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/93826>

Sin embargo, como demuestra el caso judicial analizado, esta ley no ofrece una solución sólida frente al problema estructural del tratamiento de datos personales en entornos digitales. Como advierte Sequera (2017), su ámbito de aplicación se circunscribe a la telefonía móvil³, sin articularse adecuadamente con otros marcos legales vigentes, y carece de articulación con otros marcos regulatorios, como la Ley Nº 4868/13 de Comercio Electrónico, que ya contemplaba disposiciones específicas sobre comunicaciones comerciales no solicitadas (arts. 20 al 23).

Esta fragmentación normativa genera superposiciones, vacíos y contradicciones que dificultan la protección efectiva de las personas frente al uso intensivo de datos a efectos publicitarios. En este contexto, el tratamiento de números telefónicos con fines comerciales —al constituir datos personales— debe regirse por principios fundamentales como la privacidad, el consentimiento informado⁴ y la transparencia. Cuando estos principios se incumplen, no solo se vulneran derechos fundamentales, como la autodeterminación informativa⁵, sino que también se debilita la confianza de las personas usuarias frente a las prácticas empresariales.

En este marco, en la respuesta obtenida a la consulta pública, SEDECO (2025) agrega que, uno de los principales vacíos normativos actuales es que la ley no imputa responsabilidad directa al emisor de los mensajes no deseados. En consecuencia, se encuentra en estudio una propuesta de reforma que incluya la responsabilidad solidaria del emisor, así como una inscripción automática en el registro, lo que implicaría un modelo de inscripción automática (*opt-in*) más robusto y respetuoso del consentimiento informado.

Además de las limitaciones de la actual norma, hay que considerar que, los datos disponibles evidencian una baja utilización del Registro Nacional “No Molestar”. Según el Informe de Gestión 2024 de SEDECO⁶ (p. 10), a diciembre del mismo año solo se encontraban registrados 126.122 números telefónicos y 150 proveedores inscriptos en el registro “No Molestar”, frente a un total de 8.665.064 líneas activas de telefonía móvil en el país, lo que representa una penetración del servicio del 142 % según cifras de CONATEL⁷.

3 Definido en el artículo 2, literal a, de la Ley Nº 5830/2017 como “todas las modalidades de comunicación que utilicen, como medio los teléfonos móviles, tales como: llamadas de voz, mensajes de textos, multimedia, así como cualquier otro tipo de mensajería que se sirva del citado medio”.

4 En materia de protección de datos personales implica que la persona titular de los datos debe recibir información precisa, clara y comprensible sobre qué datos se recopilan, con qué finalidad serán utilizados, quién será el responsable del tratamiento y, a quiénes podrán ser comunicados. Es una manifestación concreta del ejercicio de la autodeterminación informativa y a través de ella, se espera que la persona entienda plenamente lo que está autorizando al dar su consentimiento, libre de presiones o ambigüedades.

5 Sin extendernos en su definición, la autodeterminación informativa puede entenderse como el principio según el cual cada persona tiene el derecho de decidir por sí misma sobre la recopilación, divulgación y uso de sus datos personales (Trovato, 2023). Este principio, estrechamente vinculado a la protección de la intimidad, ha sido considerado por la doctrina como una de las bases tradicionales del derecho a la protección de datos. Según Sanz Salguero (2016), la autodeterminación informativa reconoce la relación entre el individuo y sus datos personales como parte del ámbito protegido de su vida privada y de su libertad para decidir sobre ellos.

6 Para conocer el texto completo del informe, ver: Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO). (2024). *Informe de gestión 2024*. <https://drive.google.com/file/d/16Eb73fCq14jhmHOv6sX180YNgo9OrzJG/view>

7 Portal de Acceso a la Información Pública del Paraguay. (2024). *Solicitud Nº 85730 – Porcentaje de la población abonada a la telefonía móvil*. Recuperado de <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/85730>

A este panorama se suma la transformación acelerada de las estrategias de marketing digital, que han migrado hacia canales más sofisticados como plataformas de mensajería instantánea, redes sociales y publicidad personalizada basada en algoritmos y datos de comportamiento. En este contexto, SEDECO (2025) ha señalado que la definición amplia de “servicio de telefonía móvil” prevista en la Ley Nº 5830/2017 podría abarcar comunicaciones enviadas a través de plataformas como *WhatsApp*, siempre que utilicen el número telefónico como medio de contacto. Esta interpretación encuentra respaldo en el Decreto Reglamentario Nº 8000/2017 y la Resolución SDCU Nº 80/2018, cuyo artículo 6º incluye expresamente las “comunicaciones a través de aplicaciones de mensajería que utilicen el número telefónico como medio de contacto”.

No obstante, la propia SEDECO (2025) reconoce que la aplicación efectiva de esta norma enfrenta varios desafíos. En particular, plantea que el uso de plataformas como *WhatsApp*, *Instagram* o *Facebook* —cuyos términos y condiciones son aceptados por los usuarios— introducen dudas respecto de la aplicación de la ley⁸. En este punto, es clave distinguir entre la publicidad gestionada directamente por las plataformas (como los anuncios patrocinados) y el contacto directo de empresas o teleoperadores mediante mensajes privados, los cuales no siempre se fundamentan en un consentimiento libre, informado y específico.

Esta distinción cobra especial relevancia en un ecosistema digital donde los límites entre la comunicación legítima y las prácticas invasivas se vuelven difusos, y donde el consentimiento contractual genérico no puede equipararse a una autorización válida para el tratamiento de datos personales con fines comerciales. Además, la ambigüedad en la interpretación de expresiones como “utilizar el número de teléfono” —especialmente frente a técnicas como el *retargeting*⁹ digital o el uso de *bots* en redes sociales— permite que muchas empresas eludan el cumplimiento efectivo de la normativa. Esta brecha entre el alcance formal de la ley y las nuevas modalidades de *marketing* digital debilita las garantías ofrecidas a las personas usuarias y revela la necesidad urgente de revisar y actualizar el marco vigente.

Tal como advierte Shoshana Zuboff (2019), estamos inmersos en un modelo de “capitalismo de vigilancia”, en el que las plataformas tecnológicas recopilan y monetizan datos personales con fines predictivos y de control conductual, muchas veces sin conocimiento ni consentimiento real por parte de las personas. Esta lógica sustenta prácticas de personalización comercial agresiva que debilitan el control ciudadano sobre su información y desdibujan los límites entre comunicación legítima e intrusión, en detrimento de principios esenciales de protección de datos.

Dentro de las excepciones previstas en la Ley Nº 5830/2017 se establece que no se considerará publicidad no autorizada aquella que haya sido “expresamente consentida por el consumidor” (art. 6, literal b). En línea con ello, el Decreto Reglamentario Nº 8000/2017 señala que dicho consentimiento debe ser “libre, expreso e informado”, y constar por escrito o medio equivalente (art. 9). Ahora bien, no podemos desconocer que, esta exigencia formal contrasta con la práctica real de contratación en el sector de telecomunicaciones, donde la mayoría de los contratos se celebran bajo la modalidad de contratos de adhesión, definidos por la Ley de Defensa del Consumidor (Ley Nº 1334/98, art. 4, literal h) como aquellos en los que las cláusulas son impuestas unilateralmente

8 Ver respuesta a la pregunta 10, punto 3. Respuesta a solicitud de información pública Nº 93826/2025. Portal Unificado de Información Pública.

9 El *retargeting* es una técnica de *marketing* digital que busca volver a impactar a usuarios que previamente han interactuado con una marca, recordándoles ofertas o productos con el fin de impulsar su conversión. Véase: ISDI. (2022, 28 de marzo). ¿Qué significa el término *retargeting* y para qué sirve? <https://www.isdi.education/es/blog/que-significa-el-termino-retargeting-y-para-que-sirve>

por el proveedor, sin posibilidad de negociación sustantiva por parte del usuario. Esta asimetría contractual cuestiona seriamente la validez del consentimiento otorgado, en tanto no responde a un proceso genuino de decisión libre e informada, sino más bien a una aceptación forzada como condición para acceder al servicio.

En la práctica, el consentimiento se incorpora como una cláusula más dentro de extensos y complejos contratos que rara vez son leídos o comprendidos en su totalidad por los usuarios. Como advierte Zuboff (2019), estas dinámicas forman parte de un modelo donde los derechos de las personas usuarias son absorbidos por sistemas automáticos de captura de datos, y el consentimiento se convierte en una ficción jurídica que muchas veces legitima el uso comercial masivo e indiscriminado de la información personal.

A nivel regional, países como Argentina y Colombia también han sancionado leyes que buscan limitar la publicidad no consentida o excesiva, concediendo un rol protagónico al consentimiento como requisito legal indispensable para autorizar este tipo de comunicaciones. En Argentina, se cuenta con la Ley Nº 26.951/2014, que establece el Registro “No Llame” mediante el cual las personas pueden inscribirse para no recibir comunicaciones publicitarias no deseadas. Esta ley fue recientemente fortalecida por la Resolución Nº 126/2024 de la AAIP, que consolidó y actualizó el régimen sancionatorio. Colombia, por su parte, sancionó la Ley Nº 2300/2023, conocida como “Ley No Me Molestes” o “Ley No Fregar”, orientada a limitar prácticas abusivas de cobranza mediante reglas claras sobre horarios, frecuencia y canales de contacto. Además, tanto Argentina como Colombia disponen de leyes generales de protección de datos y de autoridades de control independientes¹⁰, lo que permite articular políticas más integrales de supervisión, sanción e incentivo de buenas prácticas. Esta infraestructura normativa e institucional contribuye a complementar las limitaciones de mecanismos específicos como los registros de exclusión (*opt-out*)¹¹.

Sobre este último punto, debemos recordar que, Paraguay aún no cuenta con una ley general de protección de datos personales¹². Si bien SEDECO cumple un rol limitado como autoridad de aplicación de la Ley Nº 6534/2020 (sobre protección de datos crediticios), el marco legal actual es fragmentado e insuficiente para enfrentar los desafíos que plantea el *marketing* digital masivo. Como sostiene Galli (2024), aunque el derecho a la protección de datos personales goza de reconocimiento constitucional, sigue pendiente una legislación integral que armonice con los estándares internacionales y fomente la concientización, tanto ciudadana como empresarial, sobre la importancia de este derecho fundamental. Una legislación robusta permitiría avanzar hacia una gobernanza más eficaz del tratamiento de datos, y prevenir prácticas abusivas como la publicidad no deseada o la comercialización de datos personales —como los números telefónicos— para fines de *telemarketing*.

10 En Argentina, la Ley Nº 25.326/2000 de Protección de los Datos Personales, establece el marco legal en esta materia, y su aplicación está a cargo de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP). En Colombia, la Ley Estatutaria Nº 1581/2012 (compilado en el Decreto 1074/2015) regula el tratamiento de datos personales, y su cumplimiento es supervisado por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), que actúa como autoridad nacional de protección de datos.

11 Para contextualizar mejor este mecanismo, cabe aclarar que el mismo permite a las personas rechazar el tratamiento de sus datos personales con fines específicos, como el *marketing* directo, incluso después de haber otorgado inicialmente su consentimiento. Por ejemplo, el usuario que inicialmente aceptó recibir promociones al firmar un contrato con su compañía telefónica y que luego decide dejar de recibirlas, puede ejercer su derecho a retirar sus datos o excluirse de la lista de contactos. Este modelo, adoptado por la Ley “No Molestar”, busca garantizar un mayor control individual sobre las comunicaciones recibidas y salvaguardar el derecho a la privacidad frente a prácticas comerciales intrusivas.

12 Al momento de redactar este artículo, el proyecto de Ley de Protección de Datos Personales en Paraguay (Expediente D-2162170) ha sido aprobado por la Cámara de Diputados en su sesión ordinaria Nº 77 del 27 de mayo de 2025 y se encuentra en estudio en la Cámara de Senadores. Para más detalles y seguimiento del trámite legislativo, puede consultarse el Sistema de Información Legislativa (SilPy): <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/123459>.

Desde SEDECO, se reconoce expresamente la necesidad de una ley general de protección de datos personales, indicando que su promulgación constituye un objetivo prioritario de gestión institucional (SEDECO, 2025). Actualmente, la entidad solo posee atribuciones limitadas en el marco de la Ley Nº 6534/2020 sobre datos crediticios. Esta autolimitación institucional reafirma la urgencia de una legislación integral que armonice estándares internacionales y habilite mecanismos de control eficaces, en línea con el principio de progresividad en materia de derechos fundamentales¹³.

Asimismo, es pertinente considerar también los estándares interamericanos. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en casos como *Escher vs. Brasil*¹⁴ y *CAJAR vs. Colombia*¹⁵, ha establecido que tanto los datos de contenido como los metadatos¹⁶ deben estar protegidos por garantías legales sólidas. Estos precedentes enfatizan la necesidad de garantizar el consentimiento informado y aplicar el principio de temporalidad y minimización de datos. Asimismo, desde TEDIC, en el marco del informe *¿Quién defiende tus datos? Paraguay 2024*¹⁷ (Bogado & Sequera, 2025), se llevó adelante una investigación cualitativa sobre las políticas de privacidad de las principales proveedoras de servicios de internet en Paraguay —en su mayoría coincidentes con las compañías de telefonía móvil, como Claro—.

En relación con la problemática abordada en este artículo, el informe revela que, aunque algunas empresas han demostrado avances en materia de transparencia sobre el uso de datos con fines comerciales, persisten ambigüedades y contradicciones en sus políticas de privacidad. Estas inconsistencias dificultan que las personas usuarias comprendan cómo se recolectan, utilizan y comparten sus datos, especialmente en el contexto de la publicidad dirigida o personalizada. En el mismo sentido, generan dudas sobre si el consentimiento otorgado es verdaderamente libre, informado y si cuentan con herramientas efectivas para ejercer control sobre estos tratamientos.

Este panorama se agrava con el débil marco de gobernanza de datos vigente en Paraguay que favorece a prácticas de tratamiento no autorizado de información personal —incluidos los números telefónicos para fines publicitarios— con poca o escasa posibilidad de ser impugnadas. Muchas empresas no explican con claridad la finalidad del tratamiento de datos personales, el tiempo durante el cual los almacenan, y frecuentemente carecen de mecanismos accesibles para que las personas usuarias ejerzan derechos como la oposición o la supresión de sus datos (Bogado & Sequera, 2025). En este contexto, las personas consumidoras se ven obligadas a enfrentar procesos administrativos y judiciales largos, costosos y poco eficientes, para intentar que las prácticas comerciales digitales se ajusten a principios legales mínimos de consentimiento, proporcionalidad y respeto a la privacidad.

13 Ver respuesta a la pregunta 10, punto 2. Respuesta a solicitud de información pública Nº 93826/2025. Portal Unificado de Información Pública.

14 CIDH. (2009, 6 de julio). *Caso Escher y otros vs. Brasil. Sentencia (Fondo, Reparaciones y Costas)*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_esp1.pdf

15 CIDH. (2023, 18 de octubre). *Caso CAJAR vs. Colombia. Sentencia (Fondo, Reparaciones y Costas)*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_506_esp.pdf

16 Conocidos como “los datos de los datos”, los metadatos son información técnica que acompaña a los datos principales, como llamadas, correos electrónicos o mensajes, y permiten conocer detalles como su origen, destino, duración, frecuencia, ubicación geográfica o incluso el dispositivo utilizado (Badman & Kosinski, 2024). Aunque no contienen el contenido en sí mismo de la comunicación, su tratamiento permite trazar patrones de conducta, rutinas e interacciones personales, facilitando así la elaboración de perfiles individuales complejos.

A pesar de su carácter complementario, el uso y almacenamiento de metadatos puede comprometer gravemente la privacidad. Por ello, el caso *Escher y otros vs. Brasil* (2009) resulta especialmente relevante, ya que en el la CIDH reconoció que esta información adicional, como duración, frecuencia o destinatarios de las comunicaciones, también debe estar protegida por garantías legales, al poder revelar aspectos sensibles de la vida personal.

17 El informe completo está disponible en: https://www.tedic.org/wp-content/uploads/2025/02/QDTD_Paraguay_2024-WEB.pdf

REVISIÓN DEL CASO: SEDECO VS. AMX PARAGUAY S.A.

En diciembre de 2024, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay dictó la sentencia Nº 495/2024¹⁸, dando respuesta a un recurso de apelación y nulidad interpuesto por la empresa AMX Paraguay S.A. (Claro) contra una resolución del Tribunal de Cuentas. Esta resolución, a su vez, confirmaba una sanción administrativa impuesta por la SEDECO, que multaba a la compañía con 196 jornales mínimos legales (aproximadamente \$ 17.000.000 en su momento) por haber contactado telefónicamente con fines publicitarios a una persona inscrita en el Registro Nacional “No Molestar”, violando la Ley Nº 5830/2017.

El caso giraba en torno a la legalidad de dicha sanción, considerando que la empresa sostenía que una sentencia de inconstitucionalidad previa (dictada en un caso distinto y anterior) sobre el Decreto 21.004/2003 invalidaba su aplicación en este caso. No obstante, la Corte declaró desierto el recurso por incumplimiento de los requisitos procesales exigidos y ratificó plenamente la potestad sancionadora de SEDECO, ordenando además el cese definitivo de las promociones por mensajes de texto y llamadas.

Más allá del análisis jurídico detallado, esta decisión sienta un precedente importante por varias razones. En primer lugar, reafirma el carácter vinculante de la Ley Nº 5830/2017 como instrumento de autodeterminación informativa, en tanto permite a las personas usuarias excluirse voluntariamente de contactos comerciales o publicitarios no deseados. La sentencia reconoce que el derecho a no ser contactado sin consentimiento debe prevalecer frente a la libertad de empresa, especialmente cuando existen mecanismos explícitos de oposición por parte de consumidores.

En segundo lugar, la sentencia refuerza el rol institucional de la SEDECO como autoridad competente para fiscalizar, sancionar y ordenar medidas correctivas frente a violaciones en el ámbito de la publicidad no autorizada. Según la propia entidad, el fallo constituye “la confirmación de un trabajo bien hecho” por su equipo técnico y ratifica expresamente sus atribuciones para aplicar la Ley “No Molestar” mediante sanciones administrativas (SEDECO, 2025). Al mismo tiempo, establece un límite claro a los intentos empresariales de desconocer la normativa, invocando precedentes que no tienen efectos generales ni alteran la vigencia de las disposiciones aplicables a cada caso concreto, consolidando así la legitimidad del accionar institucional frente a las empresas infractoras.

Por último, la sentencia remarca la urgencia de contar con una ley general de protección de datos personales en Paraguay. Si bien existen marcos regulatorios sectoriales y proyectos legislativos en debate, la creciente digitalización de las prácticas comerciales demanda una normativa integral que contemple principios como el consentimiento informado, la minimización de datos y el derecho a la oposición, en consonancia con estándares internacionales y regionales.

18 Para acceder a la sentencia completa, véase: Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO). (s.f.). *Marco legal: Jurisprudencia destacada*. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1TtC9uCGGA24guHspxLNRF6nthXu4zIGg/view>

Este caso evidencia que incluso con herramientas normativas limitadas, es posible activar mecanismos institucionales de defensa frente al uso abusivo de datos. Si bien el fallo no desarrolla directamente el principio del consentimiento expreso en el ámbito de las comunicaciones comerciales, su interpretación se alinea con estándares internacionales en materia de protección de datos, que reconocen el derecho de las personas a decidir sobre el uso de la información personal, incluidos los datos de contacto como el número telefónico. Igualmente, valida al Registro Nacional “No Molestar” como mecanismo vigente y efectivo de exclusión, cuyo desconocimiento representa una forma ilegítima de tratamiento de datos personales.

RECOMENDACIONES Y OPORTUNIDADES A PARTIR DEL CASO ANALIZADO

- **Adoptar una ley general de protección de datos personales**, que garantice el ejercicio efectivo de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición), mediante procedimientos accesibles, sin cargas desproporcionadas, y aplicables a todos los canales de contacto, tanto analógicos como digitales.
- **Establecer mecanismos de consentimiento claro, específico y detallado**, que permitan a las personas usuarias “aceptar o rechazar” el uso de sus datos personales según cada finalidad concreta.
- **Fortalecer las capacidades técnicas, humanas y presupuestarias de SEDECO**, a fin de garantizar una fiscalización eficaz del cumplimiento normativo y responder adecuadamente al creciente volumen de denuncias relacionadas con el uso indebido de datos personales.
- Apoyar la iniciativa de SEDECO de **reformular la Ley Nº 5830/2017 con miras a fortalecer el Registro “No Molestar”**, incorporando medidas como la inscripción automática de las personas usuarias (modelo *opt-in*), la exigencia de un consentimiento expreso para cada contacto comercial, y la inclusión de la responsabilidad solidaria de los emisores de mensajes no autorizados.
- Establecer un **régimen sancionatorio gradual y proporcional**, que considere factores como el volumen de datos tratados, la gravedad de la infracción, la reincidencia y la capacidad económica de la empresa, para evitar que las multas sean asumidas como un simple costo operativo.
- **Requerir informes periódicos de transparencia y auditorías externas**, con el objetivo de verificar que las empresas de telecomunicaciones gestionen los datos personales de forma responsable, transparente y conforme a la normativa vigente.

CONCLUSIÓN

El caso Claro vs. SEDECO constituye un importante precedente en el ejercicio de derechos y libertades fundamentales en entornos mediados por la tecnología en Paraguay. Más allá de ratificar una sanción por contacto publicitario no autorizado, la sentencia 495/2024 de la Corte Suprema de Justicia pone en evidencia las tensiones entre el modelo comercial basado en la explotación de datos personales y principios como el consentimiento, la privacidad y la autodeterminación informativa.

Este precedente subraya la necesidad de contar con mecanismos institucionales sólidos que protejan a las personas frente a prácticas comerciales invasivas, así como también evidencia las limitaciones estructurales para una defensa plena de los derechos de las personas usuarias en entornos digitales cada vez más complejos.

El caso ofrece una oportunidad para avanzar hacia una legislación integral de protección de datos que establezca obligaciones claras, garantice transparencia y brinde mecanismos efectivos de control y reparación. Asimismo, urge fortalecer las capacidades técnicas y jurídicas de autoridades como SEDECO para enfrentar los desafíos del entorno digital.

Desde TEDIC, creemos que solo mediante una articulación entre normativas robustas, instituciones eficientes y una ciudadanía informada es posible construir un ecosistema digital, donde los datos personales no sean una mercancía opaca, sino una dimensión de los derechos humanos protegida. Si bien persisten desafíos de implementación, la respuesta institucional de SEDECO — respaldada por la sentencia de la Corte— representa un avance en la consolidación de garantías administrativas frente al uso abusivo de datos con fines comerciales.

REFERENCIAS

1. Badman, A., & Kosinski, M. (2024, October 21). *What is metadata?* IBM. <https://www.ibm.com/think/topics/metadata>
2. Bogado, A., & Sequera, M. (2025, enero). *¿Quién defiende tus datos? Paraguay 2024*. TEDIC. Recuperado de: https://www.tedic.org/wp-content/uploads/2025/02/QDTD_Paraguay_2024-WEB.pdf
3. Congreso de Colombia. (2023). *Ley 2300 de 2023: Por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores*. Diario Oficial N° 52.385. <https://www.fun-cionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213990>
4. Congreso de la Nación Argentina. (2014). *Ley N.º 26.951: Creación del Registro Nacional “No Llame”*. Boletín Oficial N.º 32940. <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/registro-no-llame#ley>
5. Congreso de la Nación Paraguay. (2017). *Ley N.º 5.830/2017: Que prohíbe la publicidad no autorizada por los usuarios titulares de telefonía móvil*. Gaceta Oficial N.º 124. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9734/ley-n-5830-prohibe-la-publicidad-no-autorizada-por-los-usuarios-titulares-de-telefonía-móvil>
6. Congreso de la Nación Paraguaya. (1998). *Ley N.º 1334/98 de Defensa del Consumidor y del Usuario*. https://drive.google.com/drive/folders/1kW8Pc5TnGOylaJrlyF_IUzpc7Scg-dKb
7. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009, 6 de julio). *Caso Escher y otros vs. Brasil. Sentencia (Fondo, Reparaciones y Costas)*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/se-riec_200_esp1.pdf
8. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023, 18 de octubre). *Caso CAJAR vs. Colombia. Sentencia (Fondo, Reparaciones y Costas)*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/se-riec_506_esp.pdf
9. Corte Suprema de Justicia – Sala Penal. (2024, 20 de diciembre). *Acuerdo y Sentencia N.º 495/2024: AMX Paraguay S.A. c/ Resolución N° 983 del 03 de diciembre de 2020 dictada por SEDECO*.
10. Galli, G. (2024). *Protección de datos personales en el sector privado en Paraguay: Un estudio exploratorio*. TEDIC. Recuperado de: <https://www.tedic.org/wp-content/uploads/2024/08/Proteccion-datos-personales-WEB.pdf>
11. ISDI. (2022, 28 de marzo). *¿Qué significa el término retargeting y para qué sirve?* <https://www.isdi.education/es/blog/que-significa-el-termino-retargeting-y-para-que-sirve>
12. Poder Ejecutivo. (2017). *Decreto N.º 8.000/2017 “Por el cual se reglamenta la Ley N.º 5.830/2017 que prohíbe la publicidad no autorizada por los usuarios titulares de telefonía móvil”*. Gaceta Oficial N° 220. Recuperado de: <https://baselegal.com.py/docs/63011371-2d0d-11ec-b5dd-525400c761ca>

13. Poder Ejecutivo. (2003). Decreto N.º 21.004/2003 “*Por el cual se establece el procedimiento administrativo único para la sustanciación de los procesos sumariales en materia de defensa del consumidor que se tramiten dentro del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor*” (2 de mayo de 2003). Recuperado de: <https://www.csj.gov.py/cache/lederes/P-1-052003-D-21004-0.pdf>
14. Sanz Salguero, F. J. (2016). *Relación entre la protección de los datos personales y el derecho de acceso a la información pública dentro del marco del derecho comparado*. *Ius et Praxis*, 22(1), 323–376. <https://doi.org/10.4067/S0718-00122016000100010>
15. Secretaría de Defensa del Consumidor y Usuario. (2018). Resolución N.º 80/2018 “*Por la cual se aprueba la normativa reglamentaria de la Ley N.º 5830 «Que prohíbe la publicidad no autorizada por los usuarios titulares de telefonía móvil»*”. Recuperado de: <https://digestolegislativo.gov.py/ups/leyes/10016.pdf>
16. Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (SEDECO). (2025, julio 15). *Respuesta a solicitud de información pública N.º 93826 sobre “Pregunta sobre sentencia 495/2024 - Caso SEDECO c/ AMX”*. Portal Unificado de Información Pública. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/93826>
17. Sequera Buzarquis, M. (2017, 23 de junio). *Ley anti-spam es una ley parche*. TEDIC. <https://www.tedic.org/ley-anti-spam-es-una-ley-parche/>
18. Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism*. Profile Books

