

# A DOS AÑOS DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN URUGUAY

**Dra. Esc. Prof. María José Viega<sup>(\*)</sup>**

**Dr. Federico Carnikian<sup>(\*\*)</sup>**

## 1. La ley de protección de datos: orígenes y caracteres

En nuestro país, la Agencia para el desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) impulsó el anteproyecto de ley de protección de datos personales, con el objetivo de establecer un marco jurídico claro y necesario para garantizar y hacer efectivo uno de los derechos fundamentales del ser humano, como es el derecho a la protección de los datos de carácter personal y por tanto de la intimidad de las personas<sup>1</sup>.

El 16 de setiembre de 2007 el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento el referido proyecto de ley, culminando el proceso con la sanción de la Ley N° 18.331 el 11 de agosto de 2008.

El fundamento del mismo está dado por el artículo 72 de la Constitución de la República que establece: *“La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”*.

Como característica fundamental de la ley debemos señalar que la misma incluye a todos los datos personales, ya que hasta ahora los mismos eran protegidos en base al tríptico jusnaturalista recogido en los artículos 7, 72 y 332 de la Constitución.

---

<sup>(\*)</sup> **Directora de la Dirección de Derechos Ciudadanos de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). Directora del Instituto de Derecho Informático de la Facultad de Derecho (UDELAR).** Doctora en Derecho y Ciencias Sociales y Escribana Pública por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay (UDELAR). Profesora de Informática Jurídica, Derecho Informático y Derecho Telemático (UDELAR). Ex - Profesora de Derecho de las Telecomunicaciones en Universidad de la Empresa. Cursos del Posgrado de Derecho Informático: Contratos Informáticos, Contratos Telemáticos y Outsourcing en la Universidad de Buenos Aires. Miembro Honorario de la Asociación Paraguaya de Derecho Informático y Tecnológico. Miembro de la International Technology Law Association. Miembro de la International Association of Privacy Professionals. Miembro del Colegio de Abogados del Uruguay y de la Comisión de Derecho Tecnológico de la Asociación de Escribanos del Uruguay. y Coordinadora del Grupo de Jurisprudencia del Instituto de Derecho Informático (UDELAR). Co-editora del Boletín Electrónico de Derecho y Tecnologías ([www.viegasociados.com](http://www.viegasociados.com)). Autora de múltiples trabajos de su especialidad y conferencista a nivel nacional e internacional.

<sup>(\*\*)</sup> **Asesor Jurídico de la Dirección de Derechos Ciudadanos de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC).** Dr. en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Mayor de la República Oriental del Uruguay (UDELAR). Miembro del Grupo de Jurisprudencia del Instituto de Derecho Informático (UDELAR).

<sup>1</sup> VIEGA María José. “Derecho a la intimidad en la Sociedad de la Información”. Percepciones. Publicación de la Information Systems Audit & Control Association. Capítulo Montevideo, Uruguay.

Por otra parte, se consagra la Acción de Habeas Data, como instrumento y garantía procesal de defensa de los derechos a la libertad informática. El procedimiento incorpora algunas modificaciones al régimen que establecía la Ley N° 17.838 de 24 de setiembre de 2004, referente a la protección de datos destinados a brindar informes objetivos de carácter comercial.

Otro aspecto relevante que aborda la ley es la vinculación con terceros países, procurando cumplir con los requisitos establecidos por la Unión Europea a los efectos de obtener la Declaración de Adecuación a la Directiva N° 95/46/CE.

En este punto, se han tenido presente los elementos de cumplimiento necesarios a ese fin, que son: asegurar un nivel satisfactorio de cumplimiento de las normas, la posibilidad de ofrecer apoyo y asistencia a los interesados en el ejercicio de sus derechos, ofrecer vías adecuadas de recurso a quienes resulten perjudicados en caso de que no se observen las normas, tanto en vía administrativa (ante el órgano de control), como en vía jurisdiccional (acción de habeas data).

El aspecto anterior tiene consecuencias económicas importantes, basado en que la adecuación a las políticas de intercambio de datos con la Unión Europea permitiría la captación de inversiones en el sector tecnológico y de servicios, de hecho así lo han manifestado diferentes actores privados que apoyaron la iniciativa del Poder Ejecutivo.

## **2. Decretos reglamentarios N° 664/008 de 22 de Diciembre de 2008 y N° 414/009 de 31 de agosto de 2009**

Con la finalidad de dar continuidad a las actividades realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en materia de protección de datos, como órgano garante previsto por la Ley N° 17.838 se aprobó el Decreto N° 664/008 el 22 de diciembre de 2008.

Este decreto crea el Registro de Base de Datos Personales y dispone el traslado de la información y de la documentación del MEF a la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP). También estableció la Información a proporcionar por los responsables de las bases de datos en el formulario proporcionado por la URCDP, así como el procedimiento para realizar la inscripción.

La reglamentación general de la ley se realizó por el Decreto N° 414/009 el 31 de agosto de 2009. El Decreto consta de 41 artículos que se encuentran estructurados en 5 títulos. El primero de ellos refiere a disposiciones generales y se subdivide en cinco capítulos: ámbito de aplicación, definiciones, principio del previo consentimiento informado y principio de seguridad. El título segundo refiere a la regulación de los derechos del titular de los datos, haciendo especial hincapié en el Derecho de Acceso. El título tercero refiere a la registración de los datos personales en el Registro creado a tales efectos. En el título cuarto se regula todo lo referente al funcionamiento del Órgano de Control y el título quinto refiere a las normas de actuación.

### **3. La Jurisprudencia en la materia antes y después de la Ley N° 18.331**

El presente apartado, tiene como objetivo fundamental brindar un panorama general de la jurisprudencia uruguaya, a la luz de la temática que nos ocupa en el presente trabajo, realizando para ello, un breve análisis de los fallos jurisprudenciales anteriores a la sanción de la Ley N° 18.331 y los que se pronunciaron con fecha posterior a la misma.

Previo a la sanción de la Ley N° 18.331, nuestro país contaba con normativa de protección de datos, pero acotada en su ámbito objetivo. En efecto, la Ley N° 17.838, protegía los datos personales de carácter comercial destinados a brindar informes objetivos de este carácter, regulando la acción judicial de habeas data al efecto.

En tal sentido, se hará referencia a aquellos aspectos derivados de las sentencias, que a nuestro entender merecen ser destacados, así como también algunas consideraciones de recibo.

#### **3.1 Sentencias pronunciadas con anterioridad a la sanción de la Ley N° 18.331**

A) Sentencia N° 94, de 31 de agosto de 2005, del Juzgado Letrado de Primera Instancia de lo Contencioso Administrativo de 2° turno.

En el caso de estudio, se aprecia la incidencia y eventuales perjuicios que la información que se encuentra en Internet puede ocasionar, y se entiende que dicha información no puede ser considerada de libre uso y disposición, debiéndose para ello, tomar en consideración algunos aspectos –tales como la dificultad de eliminación de los datos alojados en un sitio web-, que en este caso, no fueron abordados por los sentenciantes.

Se inicia procedimiento de amparo contra la Universidad de la República por la publicación de una Resolución del Consejo Directivo de la Facultad que decidió imponer la sanción de suspensión de la calidad de estudiante al actor<sup>2</sup>.

El agravio de la parte actora se basa en que existió una vulneración de los derechos al honor, a la intimidad y al trabajo.

La sentencia de primera instancia, acogió la medida por entenderse que se constataban todos los elementos integrantes de la acción de amparo y sostuvo que al publicarse la información personal del estudiante en Internet invadía su intimidad y honor y además, la Resolución no estaba firme.

El Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 4° Turno, por la Sentencia N° 349 del 30 de noviembre de 2005, revoca el fallo de primera instancia, aduciendo que no existió

---

<sup>2</sup> VIEGA RODRIGUEZ, María José, RODRIGUEZ TADEO, María José, LABERRIÈ, Silvana y MEZZANO, Fabrizio, "Tendencias Jurisprudenciales en Derecho Informático. Período 2000 a 2005". Revista de Facultad de Derecho. Enero/Diciembre de 2006 N° 25. Fundación de Cultura Universitaria. Páginas 123 y siguientes.

manifiesta ilegitimidad en el actuar de la Universidad –como uno de los elementos necesarios para que proceda el amparo–, al entender que no hubo intencionalidad alguna, y considera además, que se trata de información que forma parte de las sesiones ordinarias del Consejo de Facultad.

B) Sentencia del Juzgado Letrado de Primera Instancia de lo Contencioso Administrativo de 3º Turno N° 1 de 25 de julio de 2007<sup>3</sup>.

En esta sentencia, se destaca la viabilidad procesal en la iniciación de dos procedimientos de similar trámite, a efectos de lograr una reparación efectiva a los perjuicios sufridos por el actor.

Esta sentencia contiene la particularidad, de que el actor presenta demanda de amparo y conjuntamente inicia la acción de habeas data regulada en la Ley N° 17.838, a efectos de acceder a la información que le fuera denegada, relativa a la realización de concursos de oposición y méritos a los cuales se presentó<sup>4</sup>.

El Tribunal falla y sostiene que la acción de habeas data referida tiene un ámbito de aplicación cerrado, y sólo es de aplicación en casos donde el objeto son datos comerciales.

Sin embargo, da curso a la acción de amparo efectuada, solicitando a la demandada que entregue la información del legajo personal perteneciente al actor con relación a los concursos en los cuales formó parte.

### **3.2 Sentencias dictadas con posterioridad a la Ley N° 18.331**

A) Sentencia del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 5º Turno N° 12 de 14 de noviembre de 2008, confirmatoria de la Sentencia del Juzgado Letrado de lo Contencioso Administrativo de 3º Turno N° 36 de 23 de octubre de 2008.

La normativa vigente de protección de datos personales, otorga una protección especial a los datos denominados sensibles, tales como los datos de salud, los que revelan convicciones políticas, los que guardan relación con la vida sexual de las personas, entre otros.

Dicho marco de protección está dado por la prohibición en su recolección en determinados casos y su limitación en el tratamiento a los casos donde se recabe el previo consentimiento informado y por escrito del titular de los datos.

---

<sup>3</sup> Publicada en Anuario de Derecho Informático del Instituto de Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Tomo VIII, Edición mayo de 2008, pág. 235-237.

<sup>4</sup> RODRIGUEZ TADEO, María José. “Garantías en el acceso a la información y protección de datos personales en el ámbito jurisdiccional. Casos jurisprudenciales y acción de habeas data. Publicado en el Seminario de la Red Iberoamericana de Protección de datos. Montevideo, junio de 2010. Página 6.

En el caso de análisis, se inicia una acción de habeas data con la finalidad de acceder a los datos relativos a una investigación administrativa, en particular, a los datos sensibles de quien la inicia.

Interesa destacar en primer lugar, y con respecto a los aspectos procesales del litigio, que se sostiene por los magistrados que la acción de habeas data a pesar de las similitudes que contiene, es distinta y separable de la acción de amparo, por lo que la cosa juzgada recaída en esta última, no afecta la iniciación de aquella.

En segundo lugar, se resalta que el Tribunal rechaza los argumentos de la demandada, en cuanto a que el tratamiento de los datos se encontraba excluido de la normativa de protección de datos, por tratarse de actividades en el marco de la seguridad pública, defensa y seguridad del Estado (literal B) del art. 3 de la Ley N° 18.331), en virtud de que el objeto de la acción de habeas data es con respecto a los datos que revelaban la conducta social del actor, y de ninguna forma, afectan a la seguridad del Estado.

En consecuencia, falla que no existen argumentos suficientes para impedir el acceso a la información requerida por el solicitante.

B) Sentencia del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 5º Turno N° 120 de 16 de octubre de 2009, revocatoria de la Sentencia del Juzgado Letrado de lo Contencioso Administrativo de 2º Turno N° 38 de 23 de octubre de 2008.

La Ley N° 18.331, consagra varios derechos referentes a los titulares de los datos, como forma de que sean éstos los que dispongan, conozcan y consientan la información que de ellos se recaba, trata y comunica.

En este asunto, el titular inicia acción de habeas data contra el Banco Central del Uruguay (BCU) atento a que a su entender correspondía la eliminación de la información crediticia como deudor grado 5, calificación efectuada por el BCU.

La sentencia de primera instancia, acoge la demanda y obliga a dicha institución estatal a proceder a la supresión del dato. La demandada apela la misma agraviándose fundamentalmente, en el artículo 3 literal A) de la Ley N° 18.331 el cual excepciona del ámbito objetivo de aplicación, a las bases de datos creadas y reguladas por leyes especiales.

Se considera que el literal en examen, prescribe condiciones acumulativas para que opere la excepción, siendo necesario que se trate de bases de datos “creadas” y “reguladas” por leyes especiales, siendo el órgano de control, el que se encuentra facultado y en mejores condiciones de emitir los juicios de inclusión o exclusión de las bases de datos personales en el régimen de la ley de protección de datos.

Asimismo, se entiende que se deberá evaluar si la “ley especial”, otorga iguales o mayores garantías para el titular del dato en pro del derecho fundamental a la protección de los datos personales.

En el caso de la Ley N° 17.948 que crea la “Central de riesgos crediticios”, sus normas no contemplan de forma efectiva lo enunciado supra, atento a que contiene solo algunas disposiciones referentes a la materia.

En consecuencia, es en este sentido en el que la sala entiende que la Central de riesgos crediticios queda incluida en el régimen de la Ley N° 18.331, debido a que dicha normativa tiene clara vocación de aplicabilidad general, como resulta de sus artículos 2° y 3° en consonancia con la naturaleza del derecho inherente a la personalidad humana proclamado en el artículo 1° de la norma.

#### **4. Actividades de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales**

La Ley N° 18.331 creó el órgano de control garante del cumplimiento de la normativa de protección de datos: la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales, como un órgano desconcentrado de la AGESIC.

Entre las actividades realizadas por la Unidad podemos destacar las documentadas en la Memoria de la URCDP 2009<sup>5</sup> y en el Informe enviado a la Unión Europea en el trámite de Adecuación en agosto de 2010:

a. Asesoramiento a la ciudadanía: se ha realizado a través del sitio web de la Unidad, la cual consta de noticias, información general, preguntas frecuentes, normativa, jurisprudencia, dictámenes y resoluciones, así como los enlaces para las autoridades de control de los organismos de otros países. También se atiende al ciudadano en forma personalizada a través de una mesa de ayuda, que funciona con el apoyo de la Dirección de Derechos Ciudadanos de AGESIC.

b. Actividades de capacitación y difusión: la URCDP ha venido realizando diferentes actividades, participando en eventos nacionales e internacionales y se han realizado conferencias para diferentes grupos de interés. En el correr del presente año, se han dictado charlas con el apoyo de la Dirección de Derechos Ciudadanos de AGESIC en todo el interior del país, contando para ello con el apoyo con la Cámara de Comercio, integrante del Consejo Asesor de la Unidad.

c. Publicaciones: se realizó una Guía de ayuda para la inscripción de bases de datos, la Guía del Derecho a la Protección de Datos en Uruguay, así como un librito informativo titulado “Uruguay Protección de Datos y Acción de Habeas Data Ley N° 18.331”. Este año se publicó la Memoria 2009 y está en proceso de edición el libro titulado “Resoluciones, Dictámenes e Informes de la URCDP 2009”, que se encuentra en proceso de edición y recoge las principales resoluciones y dictámenes del órgano de Control, así como los informes técnicos realizados por los asesores de la Dirección de Derechos Ciudadanos de AGESIC.

d. Registro de bases de datos: la URCDP ha tenido una respuesta muy positiva de los responsables de bases de datos tanto públicos como privados. Teniendo en cuenta que

---

<sup>5</sup> <http://www.datospersonales.gub.uy/sitio/noticias.aspx#memoriaAnual> Página visitada el 12 de setiembre de 2010.

Uruguay cuenta con una población aproximada de tres millones de habitantes, encontramos que al 31 de diciembre de 2009 se habían presentado ante la URCDP:

Tipo de Registro	Cantidad de Bases de Datos presentadas	Cantidad de responsables
<b>Persona física</b>	1534	1308
<b>Persona jurídica</b>	4028	2034
<b>Organismo Público</b>	170	23
<b>Total</b>	<b>5733</b>	<b>3365</b>

La tabla siguiente muestra las cantidades de Bases de Datos y Responsables presentados ante la URCDP entre el 1º de enero y el 31 de mayo del 2010<sup>6</sup>:

Tipo de Registro	Cantidad de Bases de Datos presentadas	Cantidad de responsables
Persona Física	1521	1106
Persona Jurídica	3512	1746
Organismo Público	34	7
<b>Total</b>	<b>5067</b>	<b>2859</b>

La temática de los expedientes relativos a consultas y denuncias, es variada. Las denuncias refieren a tratamiento de información de las empresas financieras, manejo de información en proceso de selección de personal, vulneración de datos personales, spam, tratamiento de información en una historia clínica, tratamiento de información comercial, entre otros.

Las consultas han versado sobre información que se debe brindar de acuerdo a la Ley, almacenamiento y comunicación de datos, manejo de información en los curriculum vitae, integración de la información en la historia clínica, spam, manejo de la información personal, publicación de deudores, entre otros.

Otro dato que nos ha parecido interesante destacar es la cantidad de visitas registradas al sitio web de la URCDP. Durante el año 2009 se detectaron 48.788 visitas y durante el presente año (al 31 de mayo) el sitio web ha sido visitado por 16.673 usuarios.

---

<sup>6</sup> Relacionado de actividades del 01/01/2010 al 31/05/2010 realizado por la URCDP para presentar a la Comisión Europea en el proceso de Adecuación a la Directiva de Protección de Datos.



## 5. Reflexiones finales

Uruguay cuenta con normativa de protección de datos acorde a los Estándares Internacionales en la materia.

El desarrollo jurisprudencial en materia de protección de datos en Uruguay no es vasto, pero sin embargo es consecuente con las normas constitucionales imperantes y la restante normativa anterior a la Ley N° 18.331.

Luego de la sanción de la ley precitada, las sentencias evidencian los cambios que la normativa produjo en cuestiones de orden formal y de fondo.

No obstante lo mencionado, el paso fundamental está en lograr la concientización y sensibilización necesaria en cuanto a la importancia de la protección de los datos personales y los derechos que todos como ciudadanos tenemos al respecto, pudiendo de esta forma, conocer, consentir, controlar y disponer de la información personal que nos concierne.

En tal sentido, el papel de los magistrados coadyuva en la consecución de las finalidades que la ley contiene y en garantizar que los derechos de los titulares del dato se encuentren efectivamente tutelados y en resguardo.

A dos años de la aprobación de la Ley y a un año y medio de la puesta en funcionamiento de la URCDP la valoración de las actividades realizadas es altamente favorable.



La concientización a nivel social, la respuesta de los responsables de bases de datos respecto a la obligación de inscripción, tanto a nivel público como privado, los dictámenes sobre temas de interés, las publicaciones realizadas, entre otras actividades, son una muestra del excelente trabajo que viene realizando el Órgano de Control en nuestro país.

Montevideo, setiembre de 2010