

Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo N° 269 de 29 de mayo de 2012. Se confirma acto administrativo dictado por la URCDP por el cual se dispuso hacer saber a una empresa que debía adecuar su base de datos a las disposiciones previstas en la Ley N° 18.331, especialmente en lo relativo a su artículo N° 22.

VISTOS:

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: "CLEARING DE INFORMES S.A. con PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Acción de nulidad" (Ficha No. 282/10).

RESULTANDO:

I) Que, con fecha 7/5/2010 compareció DANIEL DUPUY COELLO, en representación de CLEARING DE INFORMES S.A., demandando la nulidad de la resolución de fecha 31/7/2009 dictada por el Consejo Ejecutivo de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales, la cual dispuso hacer saber a Clearing de Informes S.A. que debía adecuar su Base de Datos "EQUIFAX - CLEARING DE INFORMES" a la preceptiva legal que surge de la ley 18.331, de acuerdo con lo indicado en la parte expositiva de la presente resolución, otorgándole un plazo de 30 días a tales efectos (fs. 331/332 A.A.).

Precisó que la contrariedad con la regla de derecho deriva de la inexistencia del imputado apartamiento del régimen jurídico vigente, del desconocimiento del carácter público de los datos identificatorios de las personas físicas, del apartamiento de los actos propios, de la distorsión del principio de finalidad y del desconocimiento de la legitimidad de lo actuado por el Clearing de Informes S.A.

Alegó que el límite máximo de conservación de cinco, diez o quince años, según el caso, de los datos personales relativos a obligaciones de carácter comercial de las personas físicas, corresponde únicamente a aquellos de carácter negativo, actuales o históricos. Por tanto, los datos positivos identificatorios de tales personas, así como los que refieren a la condición de fallecidas, no tienen de acuerdo al régimen normativo vigente un plazo máximo de conservación.

Indicó que los datos identificatorios de las personas físicas, y aquellos que refieren a la condición de fallecidas constituyen información de índole pública, por lo que su acceso es totalmente libre y no sujeto a limitaciones temporales de tipo alguno.

Expresó que su representada almacena datos personales identificatorios en su base de datos desde su creación, hace cincuenta y cinco años, y aún bajo la regencia de la Ley No. 17.838 -actualmente derogada por el art. 48 de la Ley 18.331- la Administración nunca le observó el tiempo máximo_ de conservación de aquellos datos.

Señaló que la finalidad de mantener los datos personales de las personas físicas es informar acerca de su existencia e individualidad. La Base de Datos cuya titularidad pertenece a su mandante carece de sentido si no está asociada a sus datos identificatorios, ya que la empresa tiene entre sus finalidades ofrecer tal información al mercado.

Remarcó que el almacenamiento de los datos personales identificatorios de las personas físicas en la base de datos de Clearing de Informes S.A. tiene una finalidad diferente y desvinculada de la relativa a aquellos de naturaleza comercial o crediticia, así como que ambos tipos deban estar almacenados en aquélla de manera conjunta.

En definitiva, solicitó la anulación del acto administrativo enjuiciado.

II) Conferido traslado de la pretensión anulatoria ejercitada, la demandada lo evacuó a fs. 33/46 vta., bregando por su rechazo en base a los siguientes argumentos.

Adujo que el acto resistido no es procesable ante la jurisdicción anulatoria por carecer de lesividad, no quedando atrapado en la previsión del artículo 309 de la Carta.

Indicó que la accionante es una empresa de índole comercial, que presta servicios de información comercial y crediticia, como lo prescribe su objeto social. Resulta ser una grave falacia imaginar nuevas o supuestas finalidades según expresa la impetrante, ignotas tanto para el giro de su comercio como para la ley reguladora de la protección de un derecho fundamental como es la protección de datos personales.

Explicó que los datos que la empresa registra y trata en su base son, en su totalidad, destinados a brindar informes objetivos de carácter comercial, por lo que toda la temática en juego ingresa dentro del régimen prevenido en el art. 22 de la Ley 18.331.

Apuntó que los datos personales se califican y regulan por la finalidad para la cual fueron recogidos, y no por su caracterización abstracta, descontextualizada del uso que se le va a dar a ese dato por parte del responsable de la base de datos.

Rechazó el agravio fincado en la teoría del acto propio, por entender que, bajo el imperio de la Ley 17.838 pudieron no existir observaciones a la actuación de la firma pretensora, pero ello significa poco y nada a favor de su conducta actual bajo la vigencia de la Ley 18.331.

En suma, petitionó el rechazo de la demanda anulatoria movilizada.

III) Abierto el juicio a prueba, se produjo la certificada a fs. 58, alegó la actora (fs. 61/71 vta.) y la demandada (fs. 74/83).

IV) Oída la Sra. Procuradora del Estado en lo Contencioso Administrativo (I) (Dictamen N° 226/2011, glosado a fs. 86/87 vta. del ppal.), aconsejó confirmar la volición resistida.

V) Seguidamente, se llamó para sentencia, la que previo pasaje a estudio de los Sres. Ministros, se acordó y dictó en legal y oportuna forma.

CONSIDERANDO:

I) Se han cumplido los requisitos establecidos en la Constitución de la República y normas concordantes, para el útil inicio de la presente acción.

II) En obrados, se demanda la nulidad de la Resolución N° 028/009 dictada por la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales, de fecha 31 de julio de 2009, por la cual se hizo saber a la accionante que debe adecuar su Base de Datos "EQUIFAX - CLEARING DE INFORMES" a la preceptiva legal que surge de la Ley 18.331, otorgándole para ello un plazo de 30 días (fs. 331 A.A.).

La resolución fue notificada personalmente a la actora con fecha 10 de agosto de 2009, habiéndose interpuesto contra la misma, el día 18 del mismo mes, los correspondientes recursos de revocación y jerárquico (fs. 334 y 335 A.A.).

La vía administrativa fue agotada en forma expresa mediante el dictado de la Resolución del Presidente de la República de fecha 26 de febrero de 2010, notificada en forma con fecha 8 de abril de 2010 (fs. 381 y 388 A.A.).

Luego, la demanda de nulidad de autos fue incoada en tiempo y forma, el día 7 de mayo de 2010 (fs. 4 de autos).

III) Los argumentos que sustentan las partes, se encuentran explicitados en el capítulo de RESULTANDOS a los cuales corresponde remitirse, "brevitatis causae".

IV) Por Dictamen N° 226/2011, a fs. 86, la Procuradora del Estado en lo Contencioso Administrativo (interina) aconsejó la confirmación del acto administrativo impugnado.

V) El Tribunal, compartiendo lo dictaminado por la Procuraduría, se pronunciará en forma unánime por el rechazo de la demanda incoada, en mérito a las consideraciones que se exponen a continuación.

VI) **Antecedentes.**

Según resulta de los antecedentes administrativos agregados al presente expediente, la accionante se presentó inicialmente ante la Comisión Consultiva de Protección de Datos, creada por la Ley 17.838, a efectos de solicitar la inscripción en el Registro de Empresas destinadas a brindar informes de tipo comercial, que fuera introducido por el Decreto N° 399/006 (fs. 1 y ss. A.A.).

Posteriormente, se dictó la Ley 18.331, cuyo art. 31 creó la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales, ante la cual se presentó la actora solicitando registrar su Base de Datos (fs. 298 y ss. A.A.).

Los órganos informantes realizaron ciertas observaciones a los formularios presentados por la solicitante, las cuales fueron oportunamente evacuadas por ésta (fs. 315 y 318 A.A.).

Los informes posteriores levantaron algunas de las observaciones previamente efectuadas, pero mantuvieron la relativa al "tiempo de conservación de los datos", por entenderse que se vulneraba lo dispuesto en el art. 22 de la Ley 18.331 (fs. 326 y ss. A.A.).

Tomando en cuenta lo aconsejado en los referidos dictámenes, la Administración procedió al dictado del acto encausado, por el cual se le comunica a la accionante que debe adecuar su Base de Datos a la preceptiva legal que surge de la Ley 18.331 (fs. 331 A.A.).

VII) **Lesividad del acto impugnado.**

En cuanto a la lesividad del acto encausado, la cual ha sido cuestionada por la demandada, el Tribunal comparte las consideraciones de la Sra. Procuradora del Estado (interina), en cuanto a que el acto es susceptible de irrogar efectos jurídicos en el fuero personal de la actora, en tanto ésta es la titular de la base de datos cuya adecuación al régimen jurídico vigente se exige.

Se discrepa así con la demandada cuando sostiene que la afectación de la situación jurídica personal del interesado proviene exclusivamente de la disposición legal (art. 22 de la Ley 18.331), ya que, la eventual lesión no proviene de la ley en sí misma, sino de la pretensión de la Administración de aplicarla, con determinada interpretación, a la accionante.

Por tanto, se concluye al respecto que la resolución procesada, cumple con el requisito de la lesividad, por lo que se ingresará al fondo del asunto planteado.

VIII) **Objeto de la litis: recta interpretación del art. 22 de la Ley 18.331.**

Analizados los libelos presentados por una y otra parte, se advierte que el objeto central de la presente controversia radica, en definitiva, en la interpretación del art. 22 de la Ley 18.331, a efectos de indagar si el plazo de cinco años fijado por la ley para el mantenimiento de los datos resulta aplicable a todos los que integran el registro de la actora.

Más concretamente, la cuestión de autos consiste en decidir si es posible aceptar, conforme a la referida norma legal, una diferencia de tratamiento entre datos

identificatorios y comerciales, y entre estos últimos, entre datos positivos y negativos, y si puede determinarse a partir de esa diferenciación diversos períodos de conservación de los datos.

IX) El art. 22 de la Ley 18.331 disponía, en la redacción que estaba vigente al momento del dictado del acto encausado, lo siguiente:

"Queda expresamente autorizado el tratamiento de datos personales destinados a brindar informes objetivos de carácter comercial, incluyendo aquellos relativos al cumplimiento o incumplimiento de obligaciones de carácter comercial o crediticia que permitan evaluar la concertación de negocios en general, la conducta comercial o la capacidad de pago del titular de los datos, en aquellos casos en que los mismos sean obtenidos de fuentes de acceso público o procedentes de informaciones facilitadas por el acreedor o en las circunstancias previstas en la presente ley. Para el caso de las personas jurídicas, además de las circunstancias previstas en la presente ley, se permite el tratamiento de toda información autorizada por la normativa vigente.

Los datos personales relativos a obligaciones de carácter comercial de personas físicas sólo podrán estar registrados por un plazo de cinco años contados desde su incorporación. En caso que al vencimiento de dicho plazo la obligación permanezca incumplida, el acreedor podrá solicitar al responsable de la base de datos, por única vez, su nuevo registro por otros cinco años. Este nuevo registro deberá ser solicitado en el plazo de treinta días anteriores al vencimiento original. Las obligaciones canceladas o extinguidas por cualquier medio, permanecerán registradas, con expresa mención de este hecho, por un plazo máximo de cinco años, no renovable, a contar de la fecha de la cancelación o extinción (...)" (el destacado pertenece a esta redacción).

De la lectura armónica del artículo, es posible concluir, en primer lugar, que la norma no distingue si se trata de datos positivos o negativos. En tal sentido, la disposición regula los datos "relativos al cumplimiento o incumplimiento de obligaciones de carácter comercial o crediticia", por lo que toda información comercial de las personas, sea positiva o negativa, resulta un dato incluido en el ámbito de aplicación de la norma.

X) Ello sin perjuicio de que las distintas clasificaciones que hace la actora entre datos identificatorios y comerciales, datos positivos y negativos, datos referidos a personas vivas y a fallecidas, no resultan de recibo, puesto que las mismas no están previstas en la ley. Se trata de clasificaciones doctrinarias o meta-jurídicas que en modo alguno pueden erigirse como fundamentos para desaplicar límites temporales destinados a proteger a los titulares de los datos.

La ley no efectúa distingos, y por tanto, no cabe que el operador del derecho efectúe disquisiciones que, solapadas, desvirtúen la finalidad garantista del derecho a la protección de datos personales, consagrado a favor de las personas con rango de derecho fundamental, inherente a la persona humana, según lo prescribe el art. 1° de la Ley 18.331.

XI) **Finalidad de la protección de los datos, y del tratamiento a darle a los mismos.**

En este punto, resulta clave recordar que la razón de ser de la protección de los datos personales es la tutela de la dignidad de la persona humana. En efecto, tal como señala DURÁN MARTÍNEZ, no tiene sentido la protección del dato en sí, sino en la medida que a través de esa protección, se protegen otros bienes jurídicos como la intimidad, el honor, la propia imagen, la seguridad, o lo que se ha llamado la autodeterminación informativa, entre otros (Cfme. DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Derecho a la protección de datos personales y al acceso a la información pública.

Editorial AMF. 2009. Pág. 13).

Señala el autor en la obra citada que *"el Derecho a la protección de datos atribuye a su titular un haz de facultades consistente en diversos poderes jurídicos cuyo ejercicio impone a terceros deberes jurídicos, que no se contienen en el Derecho fundamental a la intimidad, y que sirven a la capital función que desempeña este Derecho fundamental: garantizar a la persona un poder de control sobre sus datos personales, lo que sólo es posible y efectivo imponiendo a terceros los mencionados deberes de hacer"* (Cfme. DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Ob. cit., pág. 33).

Se cita asimismo al Prof. DELPIAZZO, quien ya desde antes de la promulgación de la ley en estudio, refería al "principio de limitación temporal", que determina que los datos personales no puedan conservarse más allá del tiempo para el cual fueron recolectados. Dicho principio ha sido recogido claramente en el art. 22 de la ley, al cual remite, en forma implícita, el inciso final del art. 7°.

XII) Lo expuesto en los párrafos anteriores tiene íntima conexión con la finalidad para la cual son recogidos y almacenados los datos, aspecto que justamente está previsto en el art. 7° de la ley, así como también en el art. 8°.

El art. 7° establece: *"Principio de veracidad. Los datos personales que se recogieren a los efectos de su tratamiento deberán ser veraces, adecuados, ecuanímenes y no excesivos en relación con la finalidad para la cual se hubieren obtenido (...)".*

Por su parte, el art. 8° dispone: *"Principio de finalidad. Los datos objeto de tratamiento no podrán ser utilizados para finalidades distintas o incompatibles con aquellas que motivaron su obtención. Los datos deberán ser eliminados cuando hayan dejado de ser necesarios o, pertinentes a los fines para los cuales hubieren sido recolectados (...)".*

De acuerdo con las normas citadas, el principio de finalidad implica que el tratamiento de datos personales sea realizado conforme a un objetivo o una actividad específica. Entonces, aterrizando el tema en el caso a estudio, todos los datos que recoja y almacene la actora serán tratados con fines comerciales, porque ese es el objeto de la sociedad, quedando regulados, en todos los casos, por el art. 22 de la Ley 18.331.

Con otras palabras, debe restarse trascendencia a la "" clasificación que intenta la actora entre datos identificatorios y comerciales, actuales e históricos, positivos y negativos, puesto que la manipulación de todos ellos obedecerá a la actividad que aquella desarrolla, destinada a brindar *"informes objetivos de naturaleza comercial"*, y quedando sujeta al plazo de limitación previsto en el multicitado art. 22.

XIII) Según la accionante, la ley limitaría únicamente el tiempo de conservación de los datos comerciales negativos, como por ejemplo el incumplimiento de obligaciones, puesto que éstos son los únicos perjudiciales para las personas. No ocurriría lo mismo con los datos comerciales positivos, ni con aquellos meramente identificatorios, los cuales por no ser perjudiciales para el titular, no tendrían el límite de cinco años que establece la ley.

Tal explicación no resulta de recibo. Más allá de lo expresado previamente respecto a que la ley no realizó ningún tipo de distinguos, de todos modos no se comprende para qué conservaría la actora los datos identificatorios de las personas, si no fuera para utilizarlos con fines comerciales.

Los datos que recoge la actora están destinados a cumplir su objeto, esto es brindar información a terceros sobre la situación crediticia de una persona física o

jurídica. Por ende, los datos identificatorios -tales como el nombre, la edad, el domicilio, la cédula de identidad, etc.- también son recogidos para el cumplimiento de ese fin.

No tiene asidero la explicación vertida por la accionante en el sentido de que los datos personales identificatorios de las personas físicas, pese a que son almacenados en su base de datos de manera conjunta con los datos de naturaleza comercial o crediticia, tienen una finalidad diferente. Si el objeto de la actora es la utilización de todos los datos con fines comerciales, entonces los llamados identificatorios no tienen autonomía con respecto a ese fin, y quedan sujetos a la misma regulación.

XIV) No resulta de aplicación la teoría de los actos propios.

Sostiene finalmente la impugnante que la demandada contradijo su propio actuar anterior, desde que durante más de cincuenta y cinco años nunca observó el tiempo máximo de conservación de datos, ni siquiera luego de la aprobación de la Ley 17.838.

Dicho agravio también debe ser rechazado categóricamente. Primero, por cuanto el actuar precedente de la Administración se ciñó a disposiciones legales otrora vigentes, las cuales difieren de las actuales, por lo que no puede pretenderse que el aplicador del derecho desconozca la nueva norma y siga aplicando las disposiciones anteriores. Y segundo, debido a que la aprobación de la Ley 18.331 responde a una evolución en el tratamiento de datos de la persona física, la cual, frente al desarrollo de la comunicación y de la tecnología, puede verse desamparada en la protección de su derecho de propiedad. Ha cambiado tanto la realidad como las normas, por lo que no cabe exigir a la Administración un actuar conforme a la situación anterior.

En definitiva, no resulta de aplicación al caso de autos la denominada teoría de los actos propios, dado que no se configuran en la presente instancia las condicionantes o requisitos que la doctrina prevé para su aplicación.

XV) En suma, por lo expresado supra, ninguno de los agravios invocados por la parte actora resulta de recibo, razón por la que se irá al rechazo de la demanda.

Por los fundamentos expuestos, y atento a lo preceptuado en el art. 309 de la Constitución Nacional, arts. 23, 24 y 25 del Dec. Ley 15.524, y arts. 7, 8 y 22 de la Ley 18.331, el Tribunal,

FALLA:

Desestímase la demanda; y en su mérito, confirmase el acto administrativo impugnado.

Sin especial condenación procesal.

A los efectos fiscales, fíjense los honorarios del abogado de la parte actora en la suma de U\$ 19.000 (pesos uruguayos diecinueve mil).

Oportunamente, devuélvanse administrativos agregados; y archívese.

Ministro redactor: Dr. Dardo Preza Restuccia

Ministros firmantes: Dr. Ricardo Harriague Saccone, Dra. Mariela Sasson Balletto, Dr. Alfredo Gómez Tedeschi, Dr. Juan P. Tobia Fernández. Dr. Ricardo Marquisio.