



# Análisis del proceso de debate de iniciativas legales sobre protección de datos personales y sus conflictos con el derecho a la libertad de expresión. Los casos de Argentina y Ecuador

---

*Febrero de 2021*

---

**Facultad de Derecho**

Centro de Estudios en Libertad  
de Expresión y Acceso a la Información

**UP**  
**Universidad  
de Palermo**

# Análisis del proceso de debate de iniciativas legales sobre protección de datos personales y sus conflictos con el derecho a la libertad de expresión.

## Los casos de Argentina y Ecuador

*Bernadette Califano\**

### I. Introducción

A lo largo de las últimas décadas, varios países de América Latina han debatido proyectos de ley que procuran regular sobre la protección de los datos personales y la privacidad, a partir de iniciativas motorizadas por los crecientes desarrollos en materia de tecnologías de información y comunicación. Dichos avances han revelado que las legislaciones vigentes no son suficientes para resguardar a los individuos de las potenciales amenazas a estos derechos en un entorno digital, por lo que se han propuesto reformas legislativas específicas. No obstante, si bien el objetivo prioritario de estas iniciativas ha sido regular la protección de los datos personales, estas también suelen incidir sobre la circulación de información en internet, lo que puede colisionar, directa o indirectamente, con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. A nivel internacional, el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la Unión Europea (UE),<sup>1</sup> que se sancionó en abril de 2016 y comenzó a aplicarse en mayo de 2018, influyó particularmente en los debates que tuvieron lugar sobre estos temas en América Latina.

Este trabajo analiza el proceso de debate y tratamiento legislativo que tuvieron distintas iniciativas legales sobre protección de datos personales a lo largo de los últimos años en dos países de América Latina: Argentina y Ecuador. En el caso argentino, la Ley de Protección de los Datos Personales vigente fue promulgada en el año 2000, con el fin de proteger de modo integral los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos. En 2016, y a la luz de las reformas del RGPD en Europa, se inició un proceso de discusión y debate sobre la necesidad de actualizar la norma, que culminó en 2018 con la presentación de una propuesta de reforma integral en el Congreso de la Nación, impulsada por la coalición de gobierno. En el caso de Ecuador, no existe aún una ley específica para la protección de los datos personales. En 2008 se introdujo una serie de artículos en la reforma de la Constitución nacional que apuntaban a proteger este derecho. En 2010 y en 2016 se presentaron en la Asamblea Legislativa proyectos de ley específicos para proteger los derechos a la intimidad y a la privacidad a través de la regulación del manejo de los datos personales, que fueron muy criticados y que no prosperaron en su trámite legislativo. En 2019, tras una filtración masiva de datos de millones de ecuatorianos, se aceleró la presentación del proyecto de ley orgánica de protección de datos personales promovido por el gobierno de turno, que había recibido aportes y comentarios por parte de distintos sectores sociales.

---

\* Doctora en Ciencias Sociales y licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora adjunta del CONICET. Profesora de grado y posgrado sobre políticas de comunicación y TIC en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

<sup>1</sup> El RGPD derogó la directiva N° 95/46/CE (reglamento general de protección de datos) de la Unión Europea.

El objetivo de este artículo es analizar el proceso de debate seguido en cada uno de estos países en torno a los proyectos de ley para proteger los datos personales. Se estudió, en particular, en qué medida el derecho a la libertad de expresión fue incluido y problematizado en estas discusiones, teniendo en cuenta que las iniciativas legales pueden afectar sobre la circulación de información en internet. Asimismo, se procuró indagar en las semejanzas y las diferencias seguidas respecto a la discusión de estos proyectos a nivel regional. Para ello, el trabajo recurre al análisis de documentos legales (legislación específica de cada país), anteproyectos y proyectos de ley, informes, comentarios y aportes elaborados por distintas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil a lo largo de los procesos de debate. De la misma forma, se realizaron entrevistas en profundidad y consultas con diversas organizaciones de la sociedad civil, académicos, especialistas, funcionarios y asesores parlamentarios que formaron parte de estos procesos.

En el apartado que sigue se analizan los casos argentino y ecuatoriano. La estructura es similar en cada uno de ellos: primero se describe el marco normativo vigente para la protección de los datos personales en cada país y luego se examinan las iniciativas regulatorias que procuran actualizarlo. El estudio hace especial hincapié en las etapas seguidas en los procesos de construcción participativa de normas y en la problematización en torno al equilibrio de derechos entre la protección de los datos personales y la libertad de expresión. A continuación, se indaga sobre los proyectos de ley presentados en los poderes legislativos y sobre los trámites parlamentarios que siguieron estas iniciativas. Finalmente, se brindan las conclusiones del trabajo.

## II. Análisis de casos

### 1. Argentina

#### 1.1. Marco normativo sobre protección de datos personales

En la Argentina, la Constitución nacional regula la acción de habeas data, al establecer que:

Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquellos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.<sup>2</sup>

Desde el año 2000 se encuentra vigente la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326, modificada casi cien veces desde entonces por medio de leyes, decretos, resoluciones y disposiciones de distinta jerarquía. La redacción de esta norma se inspiró en el modelo europeo de protección de datos, específicamente en la ley española de 1992, reemplazada en 1999 por la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal para responder a la Directiva europea de 1995 (directiva N° 95/46/EC). Por lo tanto, la ley argentina nació –en cierta medida– desactualizada, por lo que no resulta extraño que intentara reformarse integralmente a la luz de la im-

---

<sup>2</sup> Constitución de la Nación argentina (1994), art. 43.

plementación del RGPD en Europa. En línea con lo establecido por la Constitución nacional, la ley tiene por objeto proteger integralmente los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos u otros medios técnicos de tratamiento de datos, públicos o privados, con el fin de garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas, así como el acceso a la información sobre ellas mismas (ley N° 25.326, art. 1).

El tratamiento de los datos personales exige el consentimiento expreso del titular de los datos, salvo en los casos en que:

- a) los datos se obtengan de fuentes de acceso público irrestricto;
- b) se recaben para el ejercicio de funciones propias de los poderes del Estado o en virtud de una obligación legal;
- c) se trate de listados cuyos datos se limiten a nombre, documento nacional de identidad, identificación tributaria o previsional, ocupación, fecha de nacimiento y domicilio;
- d) deriven de una relación contractual, científica o profesional del titular de los datos, y resulten necesarios para su desarrollo o cumplimiento;
- e) se trate de las operaciones que realicen las entidades financieras y de las informaciones que reciban de sus clientes conforme las disposiciones del artículo 39 de la ley N° 21.526. (Ley N° 25.326, art. 5).

Asimismo, la ley establece que todo aquel que recabe datos personales deberá informar a sus titulares la finalidad para la que serán tratados, en qué archivo o base de datos se registran, las posibles consecuencias de negarse a proporcionar datos o de hacerlo de manera inexacta, y la posibilidad de los interesados de ejercer los derechos de acceso, rectificación y supresión (ley N° 25.326, art. 6). Adicionalmente, la norma contiene previsiones específicas para distintas categorías de datos (datos sensibles y datos relativos a la salud); sobre la seguridad y la confidencialidad de los datos por parte del responsable o de los usuarios de los archivos; y sobre la cesión y las transferencias internacionales (ley N° 25.326, capítulo II). También se detallan los derechos de los titulares de datos, en particular, a informarse y acceder a ellos; la forma en que dicha información debería brindarse; y las posibilidades de rectificarlos, actualizarlos o suprimirlos, cuando corresponda (ley N° 25.326, capítulo III). Del mismo modo, se establece una serie de obligaciones para los usuarios y responsables de archivos, registros y bancos de datos, entre las que se encuentra la obligación de inscribirlos en el registro que habilite el organismo de control, junto con disposiciones específicas según el tipo de banco de datos (público o privado, con fines publicitarios, con datos relativos a encuestas, etc.) (ley N° 25.326, capítulo IV).

En relación con el diseño institucional, la autoridad de aplicación de la ley no ha sido nunca un organismo independiente, sino que ha quedado supeditado históricamente al Poder Ejecutivo de turno, tras una serie de modificaciones normativas que profundizaron dicha dependencia. Originalmente, la ley preveía la creación de un organismo de control autónomo y descentralizado, dirigido y administrado por un director con antecedentes en la materia, designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, lo que apuntaba a contar con un funcionario elegido de manera parcialmente representativa. Sin embargo, unos días después de promulgada la norma, el decreto N° 995/2000 –firmado por el entonces presidente Fernando de la Rúa– vetó estos puntos detrás del argumento de la falta de financiamiento y previsión presupuestaria, aunque no queda del todo claro por qué anuló específicamente su forma de designación.

Un año después se promulgó el decreto reglamentario de la ley (N° 1.558/2001) que dispuso la creación de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP) como organismo de control, dependiente de la Secretaría de Justicia y Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Su director

debía contar con dedicación exclusiva, sería designado directamente por el Poder Ejecutivo nacional (PEN) por un plazo de cuatro años, y podría ser removido también por el PEN por mal desempeño de sus funciones. Quince años más tarde se creó la Agencia de Acceso a la Información Pública como organismo de aplicación de la ley homónima (ley N° 27.275/2016). Por un decreto de necesidad y urgencia (N° 746/2017) del entonces presidente Mauricio Macri, la Agencia pasó a depender directamente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Y, por medio de otro decreto (N° 899/2017), esta Agencia se convirtió en el organismo de control de la Ley de Protección de Datos Personales, subsumiendo a la DNPDP.

## **1.2. Iniciativa para la reforma de la Ley de Protección de Datos Personales**

A lo largo de las primeras décadas del siglo XXI y en el contexto de los veloces avances en materia de TIC, las previsiones contenidas en la Ley de Datos Personales demostraron en algunas ocasiones no ser suficientes ni precisas para proteger derechos ante las vulneraciones que involucran el tratamiento de datos personales en el entorno de internet. En el año 2016, la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP), entonces bajo la dirección de Eduardo Bertoni,<sup>3</sup> manifestó públicamente la intención de reformar el marco normativo vigente, en particular en el contexto de la aprobación en Europa de las nuevas reglas para la protección de datos personales (Reglamento UE 2016/679) que entrarían en vigencia dos años después.<sup>4</sup>

Argentina es considerada por la Unión Europea como un país con legislación adecuada, desde el año 2003, en lo que respecta a los datos personales transferidos desde la comunidad.<sup>5</sup> Sin embargo, la entrada en vigencia del RGPD podría hacer variar esta situación si no se reforma la normativa existente.

Según el comunicado público de la DNPDP, los temas que se proponían discutir giraban en torno a la reformulación de las definiciones conceptuales de la ley y la incorporación de otras, tales como “dato biométrico”, “dato genético”, “tratamiento transfronterizo de datos” y “consentimiento del interesado”.<sup>6</sup> El proceso de reflexión sobre la reforma de la ley N° 25.326 se incluyó dentro del programa “Justicia 2020”, una iniciativa de gobierno abierto encabezada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, a través de la cual se canalizaron distintos proyectos de la gestión gubernamental 2015-2019. Su objetivo central consistía en “compartir ideas y conocer

<sup>3</sup> Tras la llegada al gobierno de la coalición Cambiemos en diciembre de 2015, Eduardo Bertoni fue designado al frente de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales en marzo de 2016. Permaneció en dicho cargo hasta agosto de 2017, cuando asumió como director de la Agencia de Acceso a la Información Pública, con rango y jerarquía de Secretario de Estado, con mandato hasta 2022. Bertoni es abogado y doctor en Derecho, y había ocupado el cargo de Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la Organización de los Estados Americanos (OEA) entre 2002 y 2005.

<sup>4</sup> El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la Unión Europea (UE) se sancionó en abril de 2016 y comenzó a aplicarse en mayo de 2018. En el transcurso de esos dos años, los organismos, instituciones y empresas que hicieran algún tipo de tratamiento de datos de carácter personal de residentes en la UE debían adecuar sus normativas y políticas de privacidad a los nuevos requerimientos.

<sup>5</sup> Comisión Europea, Secretaría General, Decisión de la Comisión de fecha 30 de junio de 2003 con arreglo a la directiva N° 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la adecuación de la protección de los datos personales en Argentina, Bruselas, disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2003/ES/3-2003-1731-ES-F1-1.Pdf>, último acceso: 30 de marzo de 2020.

<sup>6</sup> Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP), “Políticas de privacidad: Dirección de Protección de Datos Personales impulsa modificación de la ley 25.326”, 31 de mayo, 2016, disponible en: <http://www.jus.gob.ar/datos-personales/comunicados/2016/05/31/politicas-de-privacidad-direccion-de-proteccion-de-datos-personales-impulsa-modificacion-de-la-ley-25326.aspx>, último acceso: 16 de marzo de 2020.

los proyectos que están en marcha para mejorar el servicio de justicia”,<sup>7</sup> según se afirmaba en el sitio institucional.

Desde el Ministerio de Justicia se trazaron siete ejes temáticos dentro de los cuales se recibirían comentarios y opiniones sobre iniciativas específicas: institucional, penal, civil, acceso a la justicia, gestión, derechos humanos, justicia y comunidad. Asimismo, se propusieron dos formas de participación: en línea, con la realización de aportes a través de una plataforma disponible en el portal, y de modo presencial, con la asistencia a reuniones convocadas en distintos puntos del país.

Como explicamos anteriormente, la DNPDP dependía institucionalmente del Ministerio de Justicia, por lo que el proyecto de reforma a la Ley de Datos Personales fue incluido como una de las iniciativas del eje de “gestión”, dentro del programa “Justicia 2020”. Según la información oficial, las consultas y las opiniones sobre este tema se recabaron en dos fases: la primera, del 10 de mayo al 13 de diciembre de 2016; y la segunda, del 1° de febrero a principios de marzo de 2017. El Ministerio de Justicia afirmó más adelante que “durante 2016 se realizaron dos reuniones presenciales, una en CABA y otra en Rosario, con más de 60 participantes y, entre 2016 y 2017, se recibieron 94 aportes en línea”.<sup>8</sup>

### 1.2.1. Primera etapa de consultas: mayo a diciembre de 2016

En esta primera etapa, la DNPDP redactó inicialmente un documento con lineamientos específicos para la discusión, que hizo público a fines de mayo de 2016. A partir de allí se registraron algunos intercambios de opiniones en reuniones presenciales y a través de la plataforma “Justicia 2020”. Entre otros temas, la DNPDP sugería revisar el objeto de la ley y discutir si debía proteger a las personas físicas y jurídicas, o solo a las primeras; actualizar sus principios generales; rever los derechos y las obligaciones de los titulares de datos, usuarios y responsables de bancos de datos, en particular respecto a los servicios de información crediticia; y reexaminar las sanciones previstas, el diseño institucional y el órgano de control de la ley. Asimismo, se proponía evaluar la necesidad de incorporar nuevos conceptos, tales como el de “responsabilidad demostrada” o *accountability*,<sup>9</sup> la inclusión de la figura del Delegado de Protección de Datos, y la protección de la privacidad desde el diseño (*privacy form design*) de un sistema, aplicación o dispositivo.

En este trabajo nos interesa destacar que, desde los inicios del debate y por iniciativa oficial, se incluyó el tema del “derecho a la supresión de datos”, conocido popularmente como “derecho al olvido digital”. Este consiste en “el derecho que tiene el titular de un dato personal a borrar, bloquear o suprimir información personal subida a internet que se considera obsoleta o no relevante por el transcurso del tiempo o que de alguna manera afecta el libre desarrollo de alguno de sus derechos fundamentales”.<sup>10</sup> La DNPDP subrayó su interés en discutir este tema, teniendo en cuenta que “una inadecuada legislación sobre este punto podría afectar la libertad de expresión”.<sup>11</sup> En línea con las recomendaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un histórico fallo judicial sobre la responsabilidad de los buscadores de internet en la indexación de determinados contenidos que pueden afectar

<sup>7</sup> Programa “Justicia 2020”, disponible en: <https://www.justicia2020.gob.ar>, último acceso: 17 de marzo de 2020.

<sup>8</sup> Ministerio de Justicia y DD.HH., “Notable participación en el debate de la reforma a la Ley de Protección de Datos Personales”, 9 de marzo, 2017, disponible en: <https://www.justicia2020.gob.ar/noticias/notable-participacion-debate-la-reforma-la-ley-proteccion-datos-personales>, último acceso: 18 de marzo de 2020.

<sup>9</sup> Esta noción supone que el responsable de tratamiento de datos, además de cumplir con la normativa aplicable, debe demostrar y explicar a la autoridad de aplicación y al titular del dato cómo cumple con dichos requisitos. DNPDP, “Foro Justicia 2020. Propuesta de modificación de la ley 25.326”, 27 de mayo, 2017.

<sup>10</sup> *Ibíd.*

<sup>11</sup> *Ibíd.*

el derecho al honor y a la intimidad de las personas (caso “Rodríguez, María Belén c/ Google Inc. s/daños y perjuicios”, 2014), la propuesta inicial de la DNPDP consistió en incorporar en la reforma de la ley la facultad para ser considerada autoridad administrativa competente, de modo tal de poder recibir las notificaciones “para que se configure la responsabilidad subjetiva, cuando en ejercicio de competencia atribuida, determine la incompatibilidad de un contenido con la Ley de Protección de Datos Personales”.<sup>12</sup>

Entre fines de mayo y diciembre de 2016 se registraron 36 intervenciones en la plataforma “Justicia 2020”, la mayoría por parte de los moderadores e integrantes de la DNPDP. También se presentaron brevemente algunas personas que manifestaron su intención de participar del debate y de las reuniones que se convocasen en adelante, pero se registraron escasos comentarios con aportes y sugerencias concretas para la reforma de la Ley de Datos Personales. En esta primera etapa se realizaron dos reuniones presenciales: una en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), el 25 de agosto de 2016, y otra en la ciudad de Rosario, el 11 de octubre del mismo año. Entre una y otra reunión el moderador del foro alentó en vano el intercambio virtual entre los participantes, puesto que no se produjo por esa vía.

De la primera reunión en la Ciudad de Buenos Aires asistieron diferentes organizaciones de la sociedad civil, empresas y cámaras del sector privado, junto con académicos y abogados especialistas en temas de protección de datos. Según las entrevistas realizadas para este trabajo, la DNPDP expresó allí la intención del Gobierno de iniciar un proceso de reflexión sobre la necesidad de reformar la ley N° 25.326. Investigadores de distintas organizaciones consultadas (Asociación por los Derechos Civiles, Fundación Sadosky y Fundación Vía Libre) expresaron que se trató de una reunión muy general e informativa, y algunos académicos coincidieron con esta mirada.

La segunda reunión se produjo en la ciudad de Rosario, en la sede de la Universidad Católica Argentina, de la que participaron en calidad de anfitriones los abogados y profesores de dicha casa de estudios, Guillermo Peyrano y Oscar Puccinelli. En la consulta realizada para este trabajo, Puccinelli manifestó haber asistido a estos encuentros iniciales con propuestas concretas, fundamentalmente en torno a si había que “hacer algunos retoques” a la ley vigente, o si, por el contrario, era preciso redactar una nueva norma, como él sugería.

La idea que finalmente tomó forma, tras estos encuentros, fue la de redactar una nueva ley. Luego de esta primera fase de consultas, la DNPDP publicó un documento titulado “Ley de Protección de los Datos en Argentina. Sugerencias y aportes recibidos en el proceso de reflexión sobre la necesidad de la reforma”. Este informe compila por temas las “las sugerencias y opiniones de los distintos actores que acudieron a la convocatoria de la DNPDP” entre agosto y diciembre de 2016, es decir, antes de la elaboración de cualquier tipo de borrador o anteproyecto de ley. Según se sostiene en el documento, se consideró que para su redacción resultaba mejor “primero escuchar y luego escribir”.<sup>13</sup> Asimismo, se afirma que al momento de su redacción “ya se habían efectuado más de treinta reuniones, y se recibieron múltiples comentarios en aportes escritos y recolectados de la plataforma ‘Justicia 2020’”.<sup>14</sup> Como explicamos anteriormente, hasta entonces los comentarios sustanciales con aportes específicos en la plataforma habían sido muy pocos, y las reuniones principales habían sido solo dos.

Algo que resulta llamativo del informe es que no individualiza los aportes realizados. Al final se detalla el nombre de todas las organizaciones y de los especialistas consultados, divididos entre académicos y particulares, sector privado y sociedad civil. Sin embargo, según las entrevistas realizadas para este trabajo, las entidades de

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> DNPDP, “Ley de Protección de Datos Personales en Argentina. Sugerencias y aportes recibidos en el proceso de reflexión sobre la necesidad de su reforma”, agosto-diciembre, 2016, disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento\\_aportes\\_reforma\\_ley25326\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento_aportes_reforma_ley25326_0.pdf), último acceso: 17 de marzo de 2020.

<sup>14</sup> *Ibíd.*

la sociedad civil y los académicos que allí aparecen asistieron únicamente a la reunión informativa inicial y, según manifestaron, nunca se les solicitó una opinión formal sobre la reforma de la ley. Al ser consultado por esta inclusión, un investigador entonces integrante de la Fundación Sadosky criticó el documento puesto que no individualiza las opiniones, y las agrupa con las de otros actores con intereses significativamente distintos, e incluso opuestos.<sup>15</sup> De las siete organizaciones de la sociedad civil mencionadas en el documento “Ley de Protección de los Datos en Argentina. Sugerencias y aportes recibidos”, solo encontramos los aportes concretos y detallados de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), los que pueden rastrearse en la plataforma “Justicia 2020”.<sup>16</sup>

En materia de libertad de expresión –específicamente vinculado con la propuesta de incluir el “derecho a la supresión” en el proyecto de ley–, el informe recoge primordialmente las visiones de las empresas de internet. Señala que varios actores remarcaron que, tanto en la Constitución como en la ley vigente, ya existe la acción de hábeas data para permitir a los titulares de los datos personales ejercer su derecho a la eliminación o corrección si aquella fuera falsa o estuviera desactualizada. También se menciona que la mayoría de los participantes sostuvieron que la facultad de ordenar que se remuevan contenidos en línea debe quedar en manos del Poder Judicial, ya que eventuales conflictos de esta índole involucran derechos de raigambre constitucional (libertad de expresión y derecho a la privacidad, el honor o la intimidad). Solo una minoría –aunque no se detallan nombres– se habría manifestado de acuerdo con el mencionado fallo de la Corte en el caso “Rodríguez c/ Google”, con respecto al punto de que eventualmente la autoridad de control pudiese ordenar la remoción de contenidos, siempre y cuando se estipulara precisamente en qué circunstancias.

### 1.2.2. Segunda etapa de consultas: febrero de 2017

La segunda fase de consultas y aportes fue significativamente más acotada y consistió principalmente en la formulación de comentarios específicos sobre la base de un anteproyecto de ley redactado por la DNPDP. El 1° de febrero se dio a conocer el texto del anteproyecto de reforma, tanto de la ley N° 25.326 (Protección de los Datos Personales) como de la ley N° 26.951 por la que se creó el Registro Nacional No Llame.<sup>17</sup> La DNPDP propuso recibir comentarios en tres etapas: del 1° al 10 de febrero se recibirían aportes sobre los capítulos I al IV; del 11 al 17 de febrero sería el turno de analizar los capítulos V al VIII; y del 18 al 24 de febrero se abrían los comentarios para los capítulos IX al XI.

Según indagamos para este trabajo, diez de las doce entidades que participaron en esta segunda etapa con aportes y opiniones sobre la reforma de la Ley de Datos Personales fueron empresas, asociaciones o cámaras que nuclean a compañías privadas en materia de tecnología, internet, comunicaciones, marketing y comercio electrónico. Estas fueron: la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA), la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), la Asociación de Marketing Directo e Interactivo de Argentina (AMDIA), la Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI), la Cámara Argentina de Internet (CABASE), la Cámara Argentina de Comercio Electrónico (CACE), la Cámara de Empresas de Información Comercial (CEIC), la Cámara de Comercio de Estados Unidos en Argentina (AmCham), el Information Technology Industry Council (ITI) y la empresa de telecomunicaciones Telecom. Las otras dos entidades participantes fueron

<sup>15</sup> Iván Arce, ex miembro de la Fundación Sadosky, comunicación personal.

<sup>16</sup> El resto de las organizaciones mencionadas son la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Centre for Information Policy Leadership (CIPL), la Fundación Poder Ciudadano, la Fundación Sadosky, Information Accountability Foundation (IAF) y la Fundación Vía Libre.

<sup>17</sup> El Registro Nacional No Llame facilita y simplifica el “derecho de bloqueo” contemplado en la ley N° 25.326 (art. 27, inc. 3), que reúne los números telefónicos de las personas que no quieran recibir llamadas que publiciten, oferten, vendan o regalen bienes o servicios, en todo el territorio de la República Argentina. La DNPDP está a cargo de su administración y de sancionar su incumplimiento. Disponible en: <https://nollame.aaip.gob.ar>, último acceso: 23 de marzo de 2020.



organizaciones de la sociedad civil, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), con sede en la Argentina, y Privacy International, una ONG especializada en derecho a la privacidad con sede en Londres, Reino Unido.

Con respecto a los aportes concretos que se registraron en esta segunda fase, la ADC fue la única organización que respetó la propuesta de emitir comentarios por capítulos en tres etapas y agregó un cuarto documento con comentarios finales e integrales sobre el anteproyecto de ley. El resto de las entidades elaboraron un documento único con comentarios que, en su mayoría, fueron muy específicos y con sugerencias puntuales de redacción por artículo. Solo dos asociaciones presentaron aportes conjuntos (AMDIA y CACE) y, cabe aclarar que, los únicos comentarios no disponibles son los del Grupo Telecom.<sup>18</sup> En el foro se registraron, además, comentarios provenientes de diez participantes no vinculados con las empresas y las entidades mencionadas anteriormente. Se trata, en su mayoría, de abogados especialistas en temas de protección de datos personales, privacidad y derecho informático, docentes universitarios e integrantes de consejos profesionales.<sup>19</sup>

Los intercambios en la plataforma, en esta segunda etapa, se produjeron esencialmente entre estas diez personas y los moderadores, con especial participación del entonces director nacional de Protección de Datos Personales, Eduardo Bertoni. Los documentos de las diez asociaciones privadas recién se incorporaron hacia el final del plazo estipulado, todos entre el 23 y el 25 de febrero. No se produjeron mayores intercambios ni debates con estos actores a través de la plataforma, quienes se limitaron a adjuntar los documentos con las sugerencias de cada entidad.

Es importante señalar que casi todas las organizaciones mencionaron el poco tiempo otorgado para hacer comentarios sobre un proyecto complejo y solicitaron la extensión de los plazos. De allí, probablemente, que otras asociaciones –en particular aquellas provenientes de la sociedad civil– decidieran no participar en esta instancia, debido a los recursos que habrían tenido que destinar para ello dado el cortoplacismo del requerimiento. El coordinador operativo del programa “Justicia 2020” intervino a principios de febrero para aclarar que se imponían los tiempos de la política por sobre la participación, en línea con la agenda trazada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.<sup>20</sup> En este sentido, en la consulta realizada para este trabajo, la Fundación Vía Libre afirmó no haber participado de la plataforma porque su experiencia de “consultas públicas” con la administración de Gobierno había sido muy frustrante, por lo que entendieron que:

Invertir esfuerzos en presentar un estudio serio en esa etapa era un gasto innecesario de recursos escasos, así que reservamos la artillería para el eventual tratamiento parlamentario y para los medios de difusión en el momento en que la cuestión se volviera un tema de interés, espacios que demostraron en el pasado ser más útiles.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Entendemos que probablemente no los hayan hecho públicos ya que el Ministerio de Justicia afirma haberlos recibido junto con los comentarios del resto de las entidades privadas participantes. El único comentario de la empresa en la plataforma “Justicia 2020” es el de Maximiliano Olivera, responsable de la Seguridad de la Información del Grupo Telecom Argentina, presentado en el foro el 7 de febrero de 2017. Sin embargo, no vuelve a intervenir hasta el final del proceso de consultas.

<sup>19</sup> Entre los participantes estaban los abogados Gabriel Stilman, Oscar Puccinelli, Guillermo Peyrano, Eduardo Molina Quiroga, Pablo Palazzi, Leonor Guini, Carlos Saltor, Matilde Martínez, Matías Oller Gogol y Silvia Iglesias, miembro del Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

<sup>20</sup> Así lo expresó en el foro Héctor Chayer, coordinador operativo del programa “Justicia 2020”, el 8 de febrero de 2017: “Estas oportunidades de participación que se ponen a disposición de la sociedad, sin embargo, siguen los ritmos técnico-políticos de la gestión y, por tanto, son necesariamente limitadas en el tiempo. En este caso, para lograr que se pueda avanzar de acuerdo a la agenda del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, estamos trabajando con el horizonte temporal de fin de febrero para recoger todas las sugerencias y opiniones sobre el anteproyecto de ley”.

<sup>21</sup> Fundación Vía Libre, comunicación personal.

Según el cronograma trazado por el Ministerio de Justicia, el plazo final previsto para la redacción del anteproyecto de ley estaba estipulado para mayo de 2017. La idea original era remitirlo al Poder Ejecutivo para que este evaluara, antes de fin de año, su envío al Congreso de la Nación.

### **1.3. Protección de datos personales y libertad de expresión**

Las nueve asociaciones y entidades privadas,<sup>22</sup> las dos organizaciones de la sociedad civil y los diez participantes a título individual efectuaron distintos comentarios específicos sobre el anteproyecto de ley en cuestión, en general vinculados a los propios intereses y experticia. Aquí nos interesa analizar en qué medida temas de libertad de expresión pudieron discutirse y plantearse en este marco.

Luego de examinar detalladamente cada uno de dichos aportes, se puede señalar que, en términos generales, tres cuestiones del anteproyecto de ley recibieron críticas y comentarios relacionados con la posible afectación del derecho a la libertad de expresión: a) las excepciones; b) el derecho a la supresión de los datos personales; y c) las sanciones.

#### **a) Excepciones**

El artículo 3 del anteproyecto de ley preveía dos excepciones generales a la norma: por un lado, el tratamiento de datos efectuado por una persona humana para su uso exclusivamente privado o de su grupo familiar; por el otro, el secreto de las fuentes de información periodísticas. La segunda parte de este artículo recibió críticas de la Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI) y de la Cámara Argentina de Internet (CABASE), pues señalaron que la excepción debía cubrir no solo las fuentes de información periodísticas sino todo el “tratamiento de datos realizado con la finalidad o en ocasión de permitir el ejercicio del derecho a la libertad de expresión”.<sup>23</sup> Ambas entidades sugirieron exactamente lo mismo: “Todos aquellos medios de comunicación que sirvan para ejercer la libertad de expresión y acceso a la información deben excluirse del alcance de esta ley, estrictamente en lo que haga al tratamiento para el ejercicio de dicho derecho”.<sup>24</sup>

CABASE propuso tomar la noción de medios de comunicación incluida en la Ley de Preservación de Bienes y Patrimonios Culturales N° 25.750, que ofrece una definición tan amplia que comprende incluso a los proveedores de acceso a internet. No es el objetivo de este trabajo discutir si las empresas proveedoras de acceso a internet son o no medios de comunicación. Simplemente diremos que, si fueran consideradas legalmente de ese modo, deberían estar sujetas a toda una serie de regulaciones específicas más estrictas (tales como obligaciones positivas para servir el interés público, diversidad de fuentes, responsabilidad editorial, cuotas de programación, límites a la concentración de la propiedad, entre muchas otras), lo que no sucede en la Argentina ni en otras latitudes.

La organización Privacy International también criticó la redacción de este artículo, al argumentar que la ex-

---

<sup>22</sup> Tomamos los aportes de nueve entidades privadas ya que, como mencionamos anteriormente, no se hallan disponibles los comentarios del Grupo Telecom.

<sup>23</sup> ALAI, “Comentarios de la Asociación Latinoamericana de Internet al Anteproyecto de Ley de Protección de los Datos Personales”, Montevideo, 24 de febrero, 2017.

<sup>24</sup> CABASE. “Comentarios de CABASE al anteproyecto de la Ley de Protección de los Datos Personales”, Buenos Aires, 24 de febrero, 2017.

cepción apuntaba a proteger únicamente a las fuentes periodísticas, sin resguardar acabadamente el ejercicio del derecho a la libertad de expresión:

La “excepción para periodistas” del artículo 3, párrafo 2, es demasiado limitada y no proporciona las garantías suficientes para proteger el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión y opinión. En su forma actual, este artículo no proporciona una excepción para fines periodísticos en sí, sino que simplemente brinda protección las fuentes [traducción propia].<sup>25</sup>

El resto de las entidades y de las asociaciones de empresas privadas no manifestaron comentarios sobre este punto.

La redacción también recibió críticas y sugerencias de mejora por parte del abogado Oscar Puccinelli, que versaron sobre el rótulo y la primera parte del artículo, sin vínculo específico con el derecho a la libertad de expresión. El especialista señaló en su momento que:

La regla no debe rotularse “excepciones”, y correspondería que, al tratarse de supuestos en los cuales se tratan datos personales pero no pueden ejercerse los derechos que la ley acuerda por efecto de dos reglas constitucionales (uso exclusivo del registrador y fuente de información periodística), esto se mantuviera dentro del art. 1 o inmediatamente después, sin solución de continuidad. Además, su redacción debe ajustarse estrictamente a la norma constitucional de la inviolabilidad de los papeles privados y en consecuencia debe limitarse al uso exclusivamente personal de una persona humana porque cuando ya interviene cualquier otra persona distinta, por más que sea del entorno familiar, el tratamiento debe estar alcanzado por la ley.<sup>26</sup>

Si bien no hubo un “debate” propiamente dicho sobre este punto, la DNPDP tuvo en cuenta las sugerencias realizadas por las empresas y por la ONG Privacy International. Así, el segundo anteproyecto de ley las incorporó y a las excepciones para la aplicación de la ley se le agregó una oración que incluye, además del secreto de las fuentes de información periodística, todo tratamiento de datos que realicen los medios de comunicación en el ejercicio de la libertad de expresión. La redacción se mantuvo, apenas con variantes sintácticas, en el proyecto de ley finalmente enviado al Congreso de la Nación para su tratamiento. Quedó redactado del siguiente modo:

ARTÍCULO 3°.- Excepciones a la aplicación de la ley. Queda exceptuado de los alcances de la presente ley el tratamiento de datos que efectúe una persona humana para su uso exclusivamente privado o de su grupo familiar.

La aplicación de la presente ley en ningún caso podrá afectar el secreto de las fuentes de información periodística, ni el tratamiento de datos que realicen los medios de comunicación en el ejercicio de la libertad de expresión.

<sup>25</sup> Privacy International, “Privacy International’s Comments on the Argentina’s Draft Law on the Protection of Personal Data”, febrero, 2017.

<sup>26</sup> Puccinelli, Oscar, “Comentarios preliminares al anteproyecto de ley de protección de los datos personales”, Buenos Aires, febrero, 2017.

## b) El derecho a la supresión de los datos personales

La propuesta de regular el derecho a la supresión de datos personales aparece en línea con lo dispuesto por el Reglamento europeo. El anteproyecto de ley disponía, en su artículo 31, que todo titular de datos personales podría solicitar su supresión de las bases de datos y sistemas del responsable del tratamiento, siempre y cuando el tratamiento no tuviera un fin público. Dicha supresión de datos podría ocurrir cuando:

- a) los datos personales ya no sean necesarios en relación con los fines para los que fueron recolectados o tratados de otro modo;
- b) el titular de los datos retire el consentimiento en que se basa el tratamiento de datos y este no se ampare en otro fundamento jurídico;
- c) el titular de los datos haya ejercido su derecho de oposición conforme el artículo 30, y no prevalezcan otros motivos legítimos para el tratamiento de sus datos;
- d) los datos personales hayan sido tratados ilícitamente;
- e) los datos personales deban suprimirse para el cumplimiento de una obligación legal.

Asimismo, el anteproyecto especificaba los casos en los que no debía proceder la supresión, en particular cuando ello causase perjuicios a derechos de terceros, prevaleciera razones de interés público, o cuando el tratamiento de datos fuera necesario para ejercer el derecho a la libertad de expresión e información. Seguidamente, se estipulaba que el responsable del tratamiento de datos debía responder y satisfacer los derechos del titular, incluido el derecho a la supresión, dentro de los diez días hábiles de haber sido intimado fehacientemente (art. 34, inc. 2).

En estos términos estuvieron de acuerdo las cámaras empresariales, en particular aquellas vinculadas a las compañías de internet, por lo que no manifestaron críticas puntuales. De todos modos, enfatizaron en sus comentarios sobre la necesidad de que la “intimación fehaciente” prevista en el anteproyecto exigiera “notificación judicial” cuando pudiera verse afectado el derecho a la libertad de expresión. Así, CABASE señaló que “en los casos en que el ejercicio del derecho del titular pueda afectar derechos fundamentales de otras personas y en particular la libertad de expresión, solicitamos que se exija notificación judicial”.<sup>27</sup> En igual sintonía se expresó ALAI: “En relación al derecho de supresión, por ejemplo, la misma garantía de libertad de expresión contenida en el artículo 31.4 exige notificación judicial para que una notificación pueda ser considerada fehaciente”.<sup>28</sup>

Las cámaras empresariales de origen estadounidense fueron coincidentes con este punto de vista. El Information Technology Industry Council (ITI), que nuclea a empresas de tecnología extranjeras, sostuvo que ningún tipo de borrado de información debería producirse si el procesamiento de datos es necesario para ejercer el derecho a la libertad de expresión. Así, destacaba el modo en que estaba redactado el anteproyecto en tanto reconocía un equilibrio de derechos: “Saludamos esta disposición, que reconoce que el derecho a la privacidad siempre se equilibra con muchos otros derechos que existen en una sociedad libre y justa” [traducción propia].

<sup>27</sup> CABASE, “Comentarios de CABASE al anteproyecto de la ley de protección de los datos personales”, Buenos Aires, febrero, 2017.

<sup>28</sup> ALAI, “Comentarios de la Asociación Latinoamericana de Internet al Anteproyecto de Ley de Protección de los Datos Personales”, Montevideo, 24 de febrero, 2017.

<sup>29</sup> También insistía, al igual que el resto de las empresas, en que se incluyera un mecanismo de notificación judicial previo a cualquier tipo de eliminación de información, para proteger el derecho a la libertad de expresión: “En esta sección alentamos la inclusión de una notificación judicial y una medida de eliminación cuando estén en juego derechos fundamentales, especialmente la libertad de expresión, con el fin de proporcionar una mayor claridad acerca de la responsabilidad y las obligaciones de los ‘controladores de datos’, con respecto al equilibrio de los diferentes derechos de los interesados” [traducción propia].<sup>30</sup>

De igual modo se expresó la Cámara de Comercio de los Estados Unidos en la Argentina, que reclamó que se especificara que la “intimación fehaciente” debía exigir una notificación judicial en pos de un equilibrio de derechos, en particular para proteger la libertad de expresión.<sup>31</sup>

La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) también resaltó la redacción “equilibrada” del derecho a la supresión, en tanto se buscó “la ponderación de todos los derechos involucrados” y se mencionó expresamente “la necesidad de proteger la libertad de expresión e información”.<sup>32</sup> Ante la consulta que hicimos con ellos para este trabajo, investigadores participantes de este proceso confirmaron que el comentario de la organización apuntaba a proteger los datos personales sin perjudicar el derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, admitieron que no fue un tema central en el que se enfocaron los académicos, las organizaciones y las cámaras, ya que la discusión se centró pura y exclusivamente en datos personales.

La única opinión crítica sobre este tema fue la del abogado Oscar Puccinelli, quien recomendó detallar en las definiciones de la ley qué se entiende por el “fin público” al que se alude en este artículo para que el derecho a la supresión no proceda. Además, señaló que la excepción basada en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión resulta amplia y problemática, “pues así redactada, bajo el amparo de esta excepción cualquiera podría argumentar que sigue tratando los datos ya que los necesita para informarse o expresarse”.<sup>33</sup> Por este motivo, sugirió una redacción alternativa que no fue tomada en cuenta para la redacción del proyecto de ley.

En suma, las opiniones –principalmente provenientes de cámaras empresariales– fueron coincidentes en señalar que el derecho a la supresión no debía proceder cuando el tratamiento de datos fuera necesario para ejercer el derecho a la libertad de expresión y que, en caso de controversia, debería recurrirse a la vía judicial. Al consultarle al abogado Puccinelli por qué consideraba que en el proyecto de ley finalmente prosperó una redacción amplia para la excepción al derecho a la supresión cuando ello involucra el tratamiento de datos para el ejercicio de la libertad de expresión, lo explicó en términos de pujas históricas que ocurren en distintas latitudes entre la protección de los datos personales y el acceso a la información pública:

En líneas generales, con algunas excepciones, el órgano de control encabezado por alguien que viene de Libertad de Expresión o de Acceso a la Información Pública es refractario con respecto al derecho al olvido, porque se considera que es un límite excesivo a la libertad de expresión (...). Esto no está en la ley porque precisamente quien es el director de la DNPDP y hoy titular de la Agencia de Acceso

<sup>29</sup> Information Technology Industry Council (ITI), “Comments of the Information Technology Industry Council in Response to Ministry of Justice Argentina’s Personal Data Protection Law Consultation”, Buenos Aires, febrero, 2017.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Cámara de Comercio de Estados Unidos en Argentina (AmCham), “Sugerencias para la modificación de la ley federal de protección de datos de la Argentina. Consideraciones y comentarios al anteproyecto de ley de protección de datos personales”, Buenos Aires, febrero, 2017.

<sup>32</sup> Asociación por los Derechos Civiles (ADC), “Comentarios al anteproyecto de ley de protección de datos personales”, Buenos Aires, 10 de febrero, 2017.

<sup>33</sup> Puccinelli, *op. cit.*, 2017.

a la Información Pública viene de Acceso. Hay una puja entre los que vienen de Protección de Datos y los que vienen de Acceso, porque los primeros están a favor del derecho al olvido y, en general, los segundos, no, con alguna excepción: hay algunos que dicen “sí, pero muy limitado”.<sup>34</sup>

No hubo un debate balanceado sobre este tema que involucrara voces y opiniones diversas, con la excepción de la única crítica aquí mencionada. Existen otras entidades públicas y privadas en la Argentina, en particular aquellas que trabajan específicamente sobre protección de datos personales, que podrían haber manifestado su opinión y experiencia en la materia. Por mencionar un ejemplo, el Centro de Protección de Datos Personales de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibe gran cantidad de denuncias que solicitan la supresión de datos personales en línea, en tanto perjudican a las personas en el ejercicio de derechos personalísimos. La experiencia de este centro, por ejemplo, y la de académicos que sostienen posturas más equilibradas con respecto al ejercicio de derechos, no solo a la libertad de expresión sino también al honor y a la privacidad, no fueron incluidas.

Tampoco se tuvieron en cuenta las recomendaciones del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Rodríguez c/ Google” respecto de la posibilidad de que las notificaciones puedan realizarse ante una autoridad administrativa competente. Entendemos que no se discutió acerca de la conveniencia de la intervención judicial en este tipo de casos, que en muchas ocasiones termina por ser una forma de lograr compensación económica por daños, en lugar de un modo eficaz de evitarlos.<sup>35</sup>

### c) Sanciones

Otro de los temas que suscitó comentarios en relación con la posible afectación del derecho a la libertad de expresión fueron las sanciones previstas en el anteproyecto de ley, en particular un inciso que hacía alusión al posible cierre o bloqueo de sitios y bases de datos. El texto establecía que, en caso de incumplimiento de las disposiciones por parte del responsable del tratamiento de datos, una de las posibles sanciones a aplicar era la siguiente:

La autoridad de control podrá ordenar que, de manera temporal o definitiva, se retire, bloquee, suspenda y/o inhabilite el acceso a los datos personales a los que los responsables del tratamiento den acceso, inter-conecten, transmitan y/o direccionen, almacenen, alojen, intermedien, enlacen y/o busquen, que lesionen derechos legalmente reconocidos. A tal efecto, la autoridad de control deberá precisar, de acuerdo a lo informado por el titular de los datos, el enlace donde se encuentren alojados los datos personales o los procedimientos para acceder al mismo.<sup>36</sup>

El tema de las sanciones recibió comentarios por parte de la mayoría de las entidades consultadas, los que versaron en particular sobre el monto de las multas y el modo en que se podrían apelar. A este respecto, la presentación conjunta de la Asociación de Marketing Directo e Interactivo de Argentina (AMDIA) y la Cámara Argentina de Comercio Electrónico (CACE) expresó lo mismo que la Cámara de Empresas de Información Comercial (CEIC):

<sup>34</sup> Oscar Puccinelli, comunicación personal.

<sup>35</sup> Califano, Bernadette, “Responsabilidad de intermediarios en internet: un análisis a partir del caso Maiorana”, en: *Revista Fibra. Tecnologías de la comunicación*, N° 17, agosto-septiembre, 2017, pp. 46-51.

<sup>36</sup> Anteproyecto de ley, art. 68, inc. 3.

las tres entidades consideraron que el monto máximo previsto para las sanciones era “exorbitante”,<sup>37</sup> propusieron disminuirlo a un tope de cincuenta salarios mínimos vitales y móviles, y reclamaron que las sanciones fueran apelables ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal.

Las asociaciones que nuclean a empresas de internet también criticaron la redacción con respecto a las multas, en tanto el texto no permitía –a su juicio– determinar con precisión el mecanismo de imposición.<sup>38</sup> Su comentario central, no obstante, giraba en torno a la preocupación de que las sanciones no afectasen el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Sobre este punto, tanto CABASE como ALAI volvieron a señalar la necesidad de procedimientos con intervención del Poder Judicial. ALAI subrayó que “cualquier sanción que implique el bloqueo o restricción de contenidos sólo puede ser ordenada por una autoridad judicial”.<sup>39</sup> Por su parte, CABASE recomendó mejorar la redacción del texto en cuanto al alcance de la facultad de la autoridad de control de suspender actividades “relacionadas con el tratamiento”:

La certeza jurídica necesaria para emprender actividades comerciales como las representadas por esta Cámara aconseja mejorar la redacción en cuanto al alcance de la facultad de suspender actividades “relacionadas con el tratamiento”. Si bien se entiende que la facultad está reservada a suspender el tratamiento en sí, utilizar el término “operaciones” o “relacionadas con” crea confusión. La potencialidad de que una autoridad de control de una ley pueda suspender el giro de una empresa es muy gravosa y tal vez no sea recomendable en un procedimiento que solo tiene revisión judicial.<sup>40</sup>

En igual sentido volvieron a expresarse las cámaras y las empresas de origen estadounidense. La redacción de CABASE y de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos (AmCham) es exactamente igual en este punto:

El párrafo 3 podría colisionar con el amparo que merece la libertad de expresión. Una autoridad de carácter administrativo, cuya competencia está limitada por la materia, puede carecer de la especialización e independencia necesaria para hacer un balance de derechos acorde a la ley. Entonces, la excepción al derecho de cancelación basada en la posible afectación de la libertad de expresión debe también aplicar en el caso que dicha decisión resulte de una sanción aplicable por la Autoridad de Aplicación. Las autoridades administrativas no son tribunales de Justicia, de allí que carecen de ciertas potestades. Las sanciones, por otra parte, no pueden tener margen alguno de discrecionalidad, deben proceder sólo ante situaciones objetivas que no demanden una evaluación sobre conflictos de derechos, ya que esto último requiere la intervención de un juez.<sup>41</sup>

Por su parte, el Information Technology Industry Council (ITI) formuló la misma recomendación: “sugerimos que cualquier sanción que implique el bloqueo o restricción de contenido sólo sea ordenada por una autoridad

<sup>37</sup> Según la redacción original del anteproyecto de ley, las multas “podrán alcanzar el equivalente a quinientos (500) Salarios Mínimo Vital y Móvil vigentes al momento de la imposición de la sanción” (art. 68, inc. 2b).

<sup>38</sup> La redacción original del anteproyecto establecía que “las multas podrán ser sucesivas mientras subsista el incumplimiento que las originó” (art. 68, inc. 2b), oración que fue luego suprimida en la redacción final del proyecto de ley.

<sup>39</sup> Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI), “Comentarios de la Asociación Latinoamericana de Internet al anteproyecto de ley de protección de los datos personales”, Buenos Aires, febrero, 2017.

<sup>40</sup> CABASE, *op. cit.*, 2017.

<sup>41</sup> Misma redacción en los comentarios de CABASE y de AmCham Argentina sobre el anteproyecto de ley de protección de datos personales, Buenos Aires, febrero, 2017.

judicial” [traducción propia].<sup>42</sup> La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) también alertó sobre la redacción de estas sanciones por incumplimiento y solicitó que, en una nueva versión del texto, se explicitara la prohibición de dar de baja contenidos amparados por el derecho a la libertad de expresión.

En síntesis, todas las opiniones fueron coincidentes sobre este punto. En varias ocasiones los comentarios se repitieron exactamente en los mismos términos, sobre todo en los textos redactados por cámaras empresariales que nucleaban a compañías afines, que en algunos casos –a su vez– son las mismas (esto ocurrió en los documentos elaborados por CABASE y AmCham, y por AMDIA, CACE y CEIC). Los comentarios fueron efectivamente adoptados para la redacción del proyecto de ley definitivo. Así, al texto del artículo específico sobre sanciones se le agregó la siguiente oración: “En ningún caso, estas medidas podrán afectar el derecho a la libertad de expresión e información”.<sup>43</sup>

#### 1.4. Proyecto de ley

Tras la segunda fase de aportes y comentarios, concluida a principios de marzo de 2017, la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP) elaboró un segundo anteproyecto de ley que incorporó algunas de las sugerencias recibidas. Algunos entrevistados que fueron consultados para este trabajo señalaron que este segundo anteproyecto fue enviado luego al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, donde se introdujeron nuevas modificaciones. Según nos relataran desde la Asociación por los Derechos Civiles, el texto sufrió importantes cambios y quedaron muy pocas de las sugerencias realizadas por esta organización durante el proceso de aportes.

El 1° de marzo de 2017 –es decir, apenas días después de concluida la etapa de comentarios que las entidades subieron a la plataforma “Justicia 2020”–, el entonces presidente de la Nación, Mauricio Macri, anunció en su discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación que enviaría la iniciativa ese mismo año, aunque por motivos distintos de los que se barajaban en la discusión del anteproyecto: “Para que la Argentina se convierta en un polo tecnológico, enviaremos una modificación a la Ley de Protección de Datos Personales: así, más empresas podrán radicarse y generar trabajo”.<sup>44</sup> Sin embargo, no se remitió al Poder Legislativo ninguna iniciativa oficial sobre este tema en 2017. Cabe señalar que ese año se conformó la Agencia de Acceso a la Información Pública, como organismo de control de la ley homónima, bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La Dirección Nacional de Protección de Datos Personales pasó a depender institucionalmente de esta Agencia (decreto N° 899/2017). En el mes de julio, el Poder Ejecutivo nacional propuso a Eduardo Bertoni, hasta entonces director de la DNPDP, como director de la Agencia, con rango y jerarquía de secretario. Luego de que el pliego de su nombramiento fuera aprobado en una audiencia pública, Bertoni fue designado formalmente en agosto de 2017 por un plazo de cinco años (decreto N° 685/2017).

Según las consultas realizadas con integrantes de la Agencia de Acceso a la Información Pública para este trabajo, entre 2017 y septiembre de 2018 el proyecto habría estado en manos del Poder Ejecutivo. Desde aquí se habría solicitado otra ronda de asesoramiento con los distintos sectores que participaron de su redacción. Recién a fines

<sup>42</sup> ITI, *op. cit.*, 2017.

<sup>43</sup> Proyecto de ley, mensaje N° 147-2018, art. 77.

<sup>44</sup> Casa Rosada, “Discurso del presidente Mauricio Macri en la apertura del 135° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina”, 1° de marzo, 2017, disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/38791-discursodel-presidente-mauricio-macri-en-la-apertura-del-135-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion-argentina>, último acceso: 23 de marzo de 2020.



de septiembre de 2018, es decir, un año y medio después de haber terminado el proceso formal de consultas, el Poder Ejecutivo envió el proyecto de ley de protección de datos personales al Congreso de la Nación (expediente N° 283/18). En el mensaje N° 147, el Poder Ejecutivo explicaba que:

El objetivo del régimen propuesto es el de dotar a nuestro país de una legislación más moderna que respete los derechos y garantías establecidos por nuestra CONSTITUCIÓN NACIONAL y que, al mismo tiempo, se adapte a las nuevas tecnologías y a los cambios regulatorios ocurridos en el derecho comparado durante los últimos años.<sup>45</sup>

Se agregaba que el proyecto que se remitió a consideración era el resultado del proceso llevado a cabo en el marco del programa “Justicia 2020” del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tras las dos etapas de aportes y comentarios recibidos entre fines de 2016 y principios de 2017, analizados en detalle en este trabajo.

#### 1.4.1. Análisis del proyecto de ley

El proyecto de ley consta de 95 artículos divididos en 12 capítulos. Entre los rasgos a destacar, el texto incorpora definiciones que la Ley de Protección de Datos Personales vigente no incluía, como “datos biométricos” y “datos genéticos”. No obstante, a diferencia de lo dispuesto por el RGPD, estos no son considerados datos sensibles, lo que deja a los datos biométricos y genéticos “a merced de la protección más laxa de la norma”, según criticó luego en un documento la Fundación Vía Libre.<sup>46</sup> Se redefinen y actualizan algunos términos como “datos personales”, aunque estos no incorporan, por ejemplo, a los metadatos o “datos de tráfico”. Se adecúa el concepto de “base de datos” a los avances tecnológicos y se incluyen nuevos términos como “disociación de datos” e “incidente de seguridad de datos personales”. En relación con el ámbito de aplicación, el proyecto sigue los lineamientos del RGPD pues se enfoca en el titular de los datos e incluye el supuesto de que los responsables del tratamiento no se encuentren en el territorio nacional (art. 4).

El capítulo 2 detalla los principios relativos al tratamiento de datos e incorpora el de minimización de los datos, para que estos sean tratados adecuadamente en relación con los fines para los que fueron recolectados (art. 7), así como el principio de responsabilidad proactiva, que supone que los responsables del tratamiento deben demostrar el cumplimiento de la norma (art. 10). Allí también se incluyen las previsiones específicas en materia de “consentimiento”, un principio fundamental para el tratamiento de los datos personales. No obstante, el proyecto establece que “el consentimiento puede ser obtenido de forma expresa o tácita” (art. 12), cuando la ley vigente solo permite el consentimiento expreso. El PEN justifica dicha inclusión en función de “la innovación y el avance de nuevas tecnologías y usos en internet”.<sup>47</sup> Pero este es uno de los aspectos que más críticas recibió por parte de organizaciones de la sociedad civil, por su vaguedad y por los riesgos que conlleva.<sup>48</sup> También fue criticada la redacción del artículo relativo a la transferencia internacional de datos (art. 23), particularmente porque otorga a

<sup>45</sup> Poder Ejecutivo Nacional, Proyecto de Ley de Datos Personales, Mensaje N° 147, 19 de septiembre, 2018.

<sup>46</sup> Fundación Vía Libre, “Proyecto de Ley de (Des)Protección de Datos Personales. ¿Un avance o una oportunidad perdida?”, Buenos Aires, 2018, disponible en: <https://www.vialibre.org.ar/wp-content/uploads/2018/10/Comentarios.Proyecto.147-2018.pdf>, último acceso: 29 de marzo de 2020.

<sup>47</sup> Poder Ejecutivo Nacional, Proyecto de Ley de Datos Personales, Mensaje N° 147, 19 de septiembre, 2018.

<sup>48</sup> ADC, *op. cit.*, 2017.

las empresas la potestad de mover los datos a través de las fronteras libremente.<sup>49</sup>

Respecto a los derechos de los titulares, detallados en el capítulo 3, se especifican las condiciones para el derecho al acceso (art. 27), a la rectificación (art. 29), a la oposición (art. 30), a la supresión (art. 31) y a la portabilidad de los datos personales (art. 33). En el capítulo 4 se detallan las obligaciones de los responsables y los encargados del tratamiento de datos. Entre otras cuestiones, se determinan las acciones necesarias para el cumplimiento de la responsabilidad proactiva (art. 37) y las medidas tecnológicas apropiadas para garantizar la protección de datos desde el diseño y por defecto (art. 38). Además, se crea la figura del delegado de Protección de Datos (art. 43), cuya designación será obligatoria solo para algunos casos (tratamiento de datos por parte de autoridades u organismos públicos; tratamiento de datos sensibles como parte de la actividad principal del responsable o encargado del tratamiento; y tratamiento de datos a gran escala).

En relación con los temas concretos en los que se discutieron posibles conflictos entre la protección de los datos personales y la libertad de expresión, el proyecto de ley fue en general receptivo de las sugerencias planteadas por las cámaras empresariales. Así:

- a) se mantiene lo dispuesto por la normativa actual respecto de la exclusión de la aplicación de la ley en casos en que se pueda afectar el secreto de las fuentes de información periodísticas, y se agrega que tampoco puede afectarse el tratamiento de datos realizado por medios de comunicación en el ejercicio de la libertad de expresión (art. 3);
- b) se reconoce el derecho a la supresión de datos personales, pero se detalla que este no procede cuando el tratamiento de datos persigue un fin público, o sea, necesario para ejercer el derecho a la libertad de expresión e información (art. 31);
- c) se especifica que ninguna de las sanciones previstas en la norma podrán afectar al derecho a la libertad de expresión e información (art. 77);
- d) en materia de sanciones específicas, se establece que, si un juez ordena el bloqueo, la supresión, la rectificación o la actualización de información, en ningún caso la sentencia podrá afectar al derecho a la libertad de expresión e información (art. 88).

Por último, respecto de la autoridad de control, el proyecto cristaliza la situación existente en la que la Agencia de Acceso a la Información Pública se encarga también de velar por el cumplimiento de esta norma. No obstante, la entidad sigue dependiendo del Poder Ejecutivo, un aspecto que recibió severas críticas, en particular porque las dependencias estatales manejan cantidades de datos personales de la ciudadanía, por lo que una entidad de control que carezca de amplias facultades, autonomía funcional y autarquía presupuestaria, difícilmente pueda controlar los abusos de los organismos públicos.

#### 1.4.2. Trámite legislativo

El proyecto de ley ingresó al Congreso de la Nación a través de la Cámara de Senadores el 20 de septiembre de 2018. Inmediatamente fue girado para su análisis a dos comisiones permanentes: Asuntos Constitucionales, presidida por el entonces senador del Partido Justicialista, Dalmacio Mera, y Derechos y Garantías, encabezada por la senadora de la coalición oficialista Cambiemos, Inés Brizuela. Sin embargo, el proyecto no fue girado a la

<sup>49</sup> Fundación Vía Libre, *op. cit.*, 2018.

Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión de la Cámara Alta. En un trabajo previo constatamos que varios proyectos de ley sobre protección de datos personales que involucran el llamado “derecho al olvido” –que este proyecto contempla como “derecho de supresión”– fueron girados específicamente a esta comisión, a fin de ser analizados a la luz de los principios y limitaciones legítimas para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.<sup>50</sup> No ocurrió lo mismo con esta iniciativa.

Según consultas realizadas con asesores parlamentarios para esta investigación, el envío del proyecto sólo a dos comisiones suele implicar la voluntad del Poder Ejecutivo de que este tenga un trámite expedito. Las noticias de la época daban cuenta de esta intención, ya que señalaban que tanto el PEN como los senadores oficialistas esperaban que la iniciativa comenzara a debatirse entre fines de septiembre y principios de octubre.<sup>51</sup> Empero, el proyecto de ley no obtuvo debate alguno, ni fue incluido en la agenda de temas en ninguna de las dos comisiones del Senado. Según indagamos para este trabajo, estas comisiones se reunieron en contadas oportunidades entre fines de 2018 y a lo largo de todo el año 2019, pero en ninguno de los encuentros se trató el proyecto sobre datos personales.

Al estar encabezada por una senadora de la coalición de gobierno, era plausible que la comisión de Derechos y Garantías iniciara la discusión sobre el tema. Sin embargo, los senadores de esta comisión se reunieron solo en dos oportunidades a lo largo de 2018, según la información oficial: en marzo, cuando se realizó la reunión constitutiva, y en noviembre, cuando se trataron exclusivamente proyectos de comunicación (solicitud de informes) y de declaración. La comisión participó también de reuniones plenarios, en particular con la comisión de Industria y Comercio, en las que se analizaron proyectos de ley sobre “sistemas de identificación de talles” en la industria indumentaria. La situación no varió a lo largo de 2019: la comisión mantuvo sólo dos reuniones. La primera, de carácter constitutivo en el mes de marzo, y la segunda, en el mes de junio, en la que el tema excluyente fue la presentación del anteproyecto de ley de defensa del consumidor.

Por su parte, la comisión permanente de Asuntos Constitucionales exhibió una mayor actividad en el período bajo análisis. Entre fines de septiembre y noviembre de 2018, participó de tres reuniones plenarios con otras comisiones. A lo largo de 2019, mantuvo cuatro reuniones de comisión (una de las cuales fue constitutiva) y seis reuniones plenarios con otras comisiones. No obstante, en ninguna de ellas se incluyó el proyecto de ley datos personales dentro del temario.

Es preciso aclarar que 2019 fue un “año electoral” en la Argentina, período en el que la mayoría de las fuerzas políticas concentran sus estrategias y acciones en la definición de candidaturas y alianzas. En este lapso, el Senado sesionó únicamente en contadas oportunidades, en general a solicitud del Poder Ejecutivo. En las primarias obligatorias del mes de agosto, donde se dirimían los candidatos que se postularían para las elecciones nacionales de octubre, el presidente en ejercicio, Mauricio Macri –que intentaba ser reelecto por un nuevo período de gobierno–, fue derrotado por una diferencia de casi 16 puntos a favor de la coalición opositora, Frente de Todos, encabezada por Alberto Fernández. En las elecciones presidenciales de octubre, Fernández triunfó en primera vuelta con el 48,24% de los votos, contra el 40,28% que obtuvo el oficialismo, nucleado en torno a la coalición Juntos por el Cambio. El nuevo gobierno inició sus funciones el 10 de diciembre de 2019. El proyecto de ley sobre protección de datos personales, al no recibir ningún tipo de tratamiento en el Congreso de la Nación, perdió estado parlamentario en febrero de 2020.

<sup>50</sup> Califano, Bernadette, “Tendencias regulatorias en materia de libertad de expresión en leyes y proyectos de ley sobre privacidad y datos personales en América Latina”, Buenos Aires, 2020, mimeo.

<sup>51</sup> Véase, Télam, “Buscan avanzar con un proyecto que refuerza la protección sobre los datos personales”, 22 de septiembre, 2018, disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201809/294198-buscan-avanzar-con-un-proyecto-que-refuerza-la-proteccion-sobre-los-datos-personales.html>, último acceso: 31 de marzo de 2020.

## 2. Ecuador

### 2.1. Marco normativo sobre protección de datos personales

Ecuador no cuenta aún con una ley específica sobre protección de datos personales que contenga definiciones, derechos, obligaciones y sanciones precisas. Empero, existe toda una serie de normas dispersas y de distinta jerarquía, relacionadas con derechos conexos, que contienen previsiones en materia de intimidad, privacidad y datos personales, aunque en algunos casos se contradicen entre sí.

La Constitución de la República de Ecuador (CRE) de 2008, dentro de los llamados “derechos de libertad” en el capítulo sexto, integra el derecho a la protección de datos de carácter personal (art. 66, inc. 19):

El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley.

En la misma línea se protege constitucionalmente el derecho a guardar reserva sobre las propias convicciones, lo que incluye creencias religiosas y pensamiento político (art. 66, inc. 11), el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 66, inc. 20), el derecho a la inviolabilidad y al secreto de la correspondencia (art. 66, inc. 21).<sup>52</sup> Asimismo, desde su reforma de 1996, la Carta Magna garantiza la acción de habeas data, para que toda persona pueda conocer y acceder a los documentos, a los datos genéticos, a los bancos o a los archivos de datos personales e informes sobre sí misma o sobre sus bienes, que se hallen en manos de entidades públicas o privadas (art. 92).<sup>53</sup>

No obstante, más allá de este reconocimiento, la falta de precisiones condujo a diversas interpretaciones jurídicas para estos derechos. Estos artículos no definen qué se entiende por “dato personal” y en qué se distingue de “información”, no especifican si la protección aplica a personas físicas o jurídicas, tampoco detallan las restricciones o los límites para el tratamiento de datos personales por parte de instituciones públicas y/o privadas, y no contemplan la transferencia internacional de datos ni los avances en materia de tecnologías de información y comunicación (TIC).

Entre las normativas que incluyen protecciones y sanciones sobre este tema se halla la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos de 2002. Esta norma regula la prestación de estos servicios a través de las redes y establece previsiones para la utilización o transferencia de bases de datos, para lo que se

<sup>52</sup> “El derecho a la inviolabilidad y al secreto de la correspondencia física y virtual; esta no podrá ser retenida, abierta ni examinada, excepto en los casos previstos en la ley, previa intervención judicial y con la obligación de guardar el secreto de los asuntos ajenos al hecho que motive su examen. Este derecho protege cualquier otro tipo o forma de comunicación” (CRE, art. 66, inc. 2).

<sup>53</sup> “Toda persona, por sus propios derechos o como representante legitimado para el efecto, tendrá derecho a conocer de la existencia y a acceder a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, en soporte material o electrónico. Asimismo tendrá derecho a conocer el uso que se haga de ellos, su finalidad, el origen y destino de información personal y el tiempo de vigencia del archivo o banco de datos. Las personas responsables de los bancos o archivos de datos personales podrán difundir la información archivada con autorización de su titular o de la ley. La persona titular de los datos podrá solicitar al responsable el acceso sin costo al archivo, así como la actualización de los datos, su rectificación, eliminación o anulación. En el caso de datos sensibles, cuyo archivo deberá estar autorizado por la ley o por la persona titular, se exigirá la adopción de las medidas de seguridad necesarias. Si no se atendiera su solicitud, esta podrá acudir a la jueza o juez. La persona afectada podrá demandar por los perjuicios ocasionados” (CRE, art. 92).

exige el consentimiento del titular, salvo en el caso de fuentes que sean accesibles al público o cuando se recojan para el ejercicio de las funciones propias de la administración pública (art. 9). Se trata de la única ley que posee actualmente una definición de datos personales: “Son aquellos datos o información de carácter personal o íntimo, que son materia de protección en virtud de esta ley” (art. 64). Sin embargo, es una conceptualización genérica que, además, ha quedado desactualizada tras la aprobación de la Constitución de 2008, pues esta distingue entre la intimidad y la protección de los datos personales como dos derechos diferenciados.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información de 2004 establece que la información personal es confidencial y sanciona su empleo de modo ilegal (art. 6). También se encuentra vigente la Ley del Sistema Nacional del Registro de Datos Públicos de 2008, que crea y regula el sistema homónimo y establece previsiones para su acceso. Esta norma dio origen a la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP), dependiente del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, como organismo con la facultad de dictar, ejecutar y controlar políticas públicas en la materia. El ministro de Telecomunicaciones designa al director nacional de la DINARDAP, quien debe ser de origen ecuatoriano, abogado o abogada y con un mínimo de cinco años de experiencia profesional.

La Ley Orgánica de Comunicación de 2013 protege el secreto de las comunicaciones personales y restringe su circulación, sin autorización del titular o de un juez competente, a través de los medios de comunicación (arts. 30 y 31). Asimismo, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 2015 incluye un título específico sobre el “secreto de las comunicaciones y protección de datos personales”, que apunta a que los prestadores de servicios de telecomunicaciones garanticen, en el ejercicio de su actividad, la protección de los datos de carácter personal, en línea con lo dispuesto por la Constitución. Otra norma conexas es el Código Orgánico Integral Penal, que protege los datos personales de personas privadas de libertad e impone sanciones por delitos contra el derecho a la intimidad. Además, la Ley de Derechos y Amparo del Paciente establece el derecho a la confidencialidad de la información en materia de salud y tratamientos médicos (art. 4), lo que se refuerza en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Salud que obliga a las instituciones y los profesionales de la salud a garantizar la confidencialidad de la información entregada y recibida.

En síntesis, existen varias normativas que apuntan a proteger y sancionar, de una forma u otra, arbitrariedades en el tratamiento de los datos personales de los ecuatorianos. No obstante, no integran un cuerpo unificado y algunas previsiones son incongruentes con lo previsto por la Constitución, lo que configura un marco normativo confuso y desactualizado. Del mismo modo, según las consultas realizadas para este trabajo, uno de los problemas centrales reside en que muchos de los abusos cometidos no suelen ser sancionados a la luz de las regulaciones vigentes.

## **2.2. Iniciativas para la protección de los datos personales (2010-2017)**

En tanto la protección de los datos personales se halla prevista en la Constitución, se requiere de una ley orgánica –aprobada por mayoría absoluta de la Asamblea Nacional– para regular específicamente en esta materia.<sup>54</sup> A lo largo de la última década se presentaron tres iniciativas sobre este tema en la Asamblea Legislativa, todas ellas impulsadas por el oficialismo: una en 2010, otra en 2016 y otra en 2019.

<sup>54</sup> Las “leyes orgánicas” son aquellas que regulan el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales. En general, para su aprobación, reforma o derogación se requiere de una mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Se distinguen así de las “leyes ordinarias”, las que no pueden modificar ni prevalecer sobre las leyes orgánicas.

### 2.2.1. Proyecto de ley de 2010

En marzo de 2010 se presentó el “proyecto de ley de protección a la intimidad y a los datos personales” para garantizar y proteger el derecho a la intimidad y el tratamiento de datos personales que se encontrasen en ficheros, registros, archivos o bancos de datos. La iniciativa fue promovida por el asambleísta Vethowen Chica Arévalo, del Movimiento Alianza País por la provincia de Morona Santiago, a raíz del desarrollo tecnológico que permitió la informatización del sector público y privado, lo que creó un sinfín de registros con información de carácter personal y sensible en amenaza latente para los derechos a la intimidad y a la privacidad.

El proyecto fue calificado por el Consejo de Administración Legislativa –máximo órgano de administración legislativa– recién diecinueve meses más tarde, el 31 de octubre de 2011, y fue remitido para su tratamiento a la Comisión Permanente de Justicia y Estructura del Estado. Sin embargo, tras el primer debate, fue archivado por carecer de la condición y del alcance jerárquico de ley orgánica, mientras los derechos fundamentales a la intimidad y a los datos personales se confundían y planteaban como ley ordinaria. El proyecto incurría, además, en varios errores, como la inserción de tipos penales.<sup>55</sup>

Según Daniela Salazar y Daniel Caballero, esta iniciativa se enmarcaba dentro de una estrategia política más amplia del oficialismo que apuntaba a “restringir de manera desproporcionada la difusión de los contenidos en el entorno digital”, con el fin de acallar cualquier forma de crítica o disidencia. Los investigadores sostienen que este accionar se verificaba en la promulgación de la Ley Orgánica de Comunicación de 2013, en la utilización de tipos penales “para reprimir la crítica que no resulta favorable a los intereses del Gobierno”, y en otras iniciativas oficiales, tales como el proyecto de ley para regular actos de odio y discriminación en redes sociales e internet, enviado por el ex mandatario Rafael Correa a la Asamblea Nacional en 2017, apenas un día antes de dejar la Presidencia.<sup>56</sup>

### 2.2.2. Proyecto de ley de 2016

Una iniciativa similar en materia de protección de datos personales se presentó algunos años más tarde. El denominado “proyecto de ley orgánica de protección de los derechos a la privacidad y privacidad sobre los datos personales” fue impulsado por la entonces presidenta de la Asamblea Nacional, Gabriela Rivadeneira Burbano, del Movimiento Alianza País, con el apoyo de 19 asambleístas. El proyecto ingresó en julio de 2016 y, tras el informe técnico que certificaba que cumplía con los requisitos formales, fue asignado para su tratamiento a la Comisión de Justicia y Estructura del Estado.

Esta iniciativa recibió numerosas críticas, en particular por las imprecisiones en sus definiciones, por la falta de previsiones claras en materia de seguridad y confidencialidad de los datos personales, por las amplias facultades y poder sancionatorio delegado en la autoridad de control, por no cumplir con los requisitos establecidos por la Unión Europea en materia de transferencia internacional de datos, y por la posible afectación del derecho a la libertad de expresión, entre otras. Por este último motivo la iniciativa fue apodada “ley mordaza”, en tanto contenía una redacción ambigua que podría haber habilitado, por ejemplo, la regulación de opiniones vertidas a través de las redes sociales digitales.

En relación con las disposiciones sobre el ente regulador, el proyecto proponía que la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP), adscrita al Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información,

<sup>55</sup> Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, “Informe para el primer debate del proyecto de ley de protección a la intimidad y a los datos personales”, 12 de abril, 2012, Asamblea Nacional de la República del Ecuador.

<sup>56</sup> Salazar Marín, Daniela y Caballero, Daniel, *Tendencias en libertad de expresión en Ecuador*, Buenos Aires, Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información, Universidad de Palermo, 2018.

fuera también la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales. Algunos investigadores criticaron la falta de autonomía del ente administrativo propuesto y la atribución de amplias potestades de control e imposición de sanciones, las que “deberían reservarse a una autoridad judicial”.<sup>57</sup> Asimismo, se cuestionó la idoneidad de la DINARDAP como organismo de tutela sobre los datos personales, pues la entidad se encarga particularmente de decidir sobre datos considerados públicos: “Al ser el mismo organismo público el que decide la diferencia entre datos personales y datos públicos, su imparcialidad podría ser cuestionable”.<sup>58</sup>

Los puntos centrales de las críticas recayeron sobre la posible afectación del derecho a la libertad de expresión, en dos sentidos: a) la legalización implícita del llamado “derecho al olvido”; y b) la imposición de sanciones administrativas que incluían la posibilidad de disponer el bloqueo temporal o definitivo de “sistemas de información” en caso de infracciones a la ley. En el primer caso, si bien el texto no nombra expresamente el “derecho al olvido” o el “derecho a la supresión”, como aparece por ejemplo en el Reglamento europeo, habilita la posibilidad de que una persona solicite la desindexación o supresión de datos personales “cuando fueran total o parcialmente inexactos, incompletos o desactualizados”. De la misma manera, obliga al responsable del tratamiento a “proceder en forma inmediata a la rectificación, actualización o supresión” (art. 8).

Uno de los problemas de esta redacción es que no explicita la necesidad de un equilibrio de derechos, entre la protección de los datos personales y la privacidad, por un lado, y el derecho a la libertad de expresión y al acceso a la información, por el otro. El proyecto tampoco establece excepciones en materia de información de interés público, algo que, en el contexto político ecuatoriano, podría revestir de particular gravedad:

Por la manera en la que está redactada la norma en el proyecto de ley y considerando el contexto ecuatoriano, una figura pública, que quiera eliminar o desindexar información en defensa de la protección del honor (un derecho consagrado en la Constitución), podría utilizar esta causal para solicitar la baja de columnas de opinión o noticias que podrían constituir contenidos de interés público.<sup>59</sup>

En materia de sanciones, el proyecto estipulaba medidas que podían resultar desproporcionadas y excesivas. En este sentido, además de las sanciones tradicionales por incumplimiento (amonestaciones, multas), se disponía que la autoridad de control podía retirar de manera temporal o definitiva bases o bancos de datos, ficheros o archivos (art. 26), lo que afectaría incluso la totalidad de “los sistemas de información” (art. 12 inc. 3), sin precisar qué se entendía por ello.

Con respecto a los procedimientos, se establecía que la DINARDAP sería la encargada de determinar las condiciones y las instrucciones para la aplicación de las sanciones, y sería el Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información la máxima autoridad a resolver en última instancia los recursos que se presentasen (art. 28). Aparte de su dependencia directa del Poder Ejecutivo y de las amplias potestades conferidas, se cuestionó que fuera una instancia administrativa la designada para establecer controles y sanciones que pudieran afectar sustancialmente el ejercicio de los derechos fundamentales como la libertad de expresión.

La iniciativa también fue cuestionada por formularse sin ningún tipo de debate ni consulta pública, sin el establecimiento de mecanismos de participación de los diversos actores y sin considerar distintas perspectivas. En con-

<sup>57</sup> *Ibíd.*

<sup>58</sup> Enríquez Álvarez, Luis, “Paradigmas de la protección de datos personales en Ecuador. Análisis del proyecto de ley orgánica de protección a los derechos a la intimidad y privacidad sobre los datos personales”, en: *Foro Revista de Derecho*, N° 27, 2017, pp. 44-61.

<sup>59</sup> Salazar Marín y Caballero, *op. cit.*, 2018.

sultas realizadas para este trabajo, la organización Usuarios Digitales señaló que la movilización en contra de este proyecto de ley, gracias a la cual lograron “mandarlo al congelador”,<sup>60</sup> correspondió fundamentalmente a actores y a organizaciones de la sociedad civil. El trámite del proyecto finalmente no prosperó en la Asamblea Legislativa.

### 2.3. Propuesta del gobierno de Lenín Moreno

En mayo de 2017 asumió como presidente de la Nación Lenín Moreno Garcés, por la Alianza País. Sucedió en el cargo a Rafael Correa, quien estuvo durante diez años al frente del Poder Ejecutivo. Si bien ambos pertenecen al mismo partido político, y Moreno había sido dos veces vicepresidente de Ecuador entre 2007 y 2013, este buscó diferenciarse de su predecesor en varios aspectos.

Lenín Moreno llegó a la Presidencia tras una reñida contienda electoral, en un escenario de conflicto enmarcado por las denuncias de fraude formuladas por la oposición política, encabezada principalmente por un sector de la derecha ecuatoriana nucleada en torno del movimiento Creando Oportunidades, al frente del cual se hallaba el empresario Guillermo Lasso. El candidato de la Alianza País logró imponerse en los comicios en segunda vuelta, por apenas dos puntos porcentuales de diferencia contra su principal contrincante, con triunfos en 13 de las 24 provincias.<sup>61</sup>

Luego de asumir, Moreno propuso implementar una política de diálogo social con diversos sectores, creó un frente de lucha contra la corrupción a fin de activar mecanismos para su prevención, tanto en el sector público como en el privado,<sup>62</sup> y decretó una serie de ajustes en materia de administración estatal y gasto público.<sup>63</sup> Contaba con mayoría política en la Asamblea Nacional, aunque con un partido fragmentado –dividido internamente entre sus partidarios y los partidarios de Correa–, y con una mayor presencia de asambleístas provenientes de partidos conservadores, lo que implicaría la necesidad de realizar acuerdos o negociaciones para promulgar cualquier iniciativa.

Según Salazar y Caballero,<sup>64</sup> esta división interna de la Alianza País disminuyó las posibilidades de que fueran aprobados proyectos de ley como el de protección de datos personales de 2016. En la misma línea, el gobierno de Moreno abrió un espacio para discutir posibles reformas a la Ley Orgánica de Comunicaciones, la que había recibido numerosos cuestionamientos en materia de limitaciones para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

#### 2.3.1. Proceso de debate y elaboración del anteproyecto de ley

Hacia fines de 2017, la DINARDAP inició un proceso de consultas con distintos sectores sociales tendientes a la elaboración de un nuevo anteproyecto de ley de protección de datos personales. En la entrevista realizada para este

---

<sup>60</sup> Alfredo Velazco, director de Usuarios Digitales, comunicación personal.

<sup>61</sup> Celi Moscoso, Manuela, “Lenín Moreno: ¿un punto de inflexión para Alianza País?”, en: *Nueva Sociedad*, N° 269, Mayo-Junio, 2017, pp. 4-16.

<sup>62</sup> Véase, “10 miembros del Frente Anticorrupción aceptaron propuesta de Lenín Moreno”, en: *El Universo*, 5 de junio, 2017, disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/06/05/nota/6217465/10-miembros-frente-anticorrupcion-aceptaron-propuesta-lenin-moreno>, último acceso: 5 de Abril de 2020.

<sup>63</sup> Decreto ejecutivo N° 135 sobre Normas de Optimización y Austeridad del Gasto Público, Registro Oficial N° 76, 11 de septiembre, 2017, disponible en: <https://www.elcomercio.com/uploads/files/2017/09/06/Decreto%20Ejecutivo%20N135-Politica%20de%20austeridad.pdf>, último acceso: 5 de Abril de 2020.

<sup>64</sup> Salazar Marín y Caballero, *op. cit.*, 2018.



trabajo, la directora nacional del Registro de Datos Públicos, Lorena Naranjo Godoy,<sup>65</sup> explicó que el proceso de construcción participativa del anteproyecto de ley se llevó a cabo en tres etapas: una primera fase de diagnóstico, entre octubre de 2017 y mediados de 2018; una segunda fase de elaboración conjunta, entre mediados de 2018 y enero de 2019; y una tercera etapa de difusión del texto del anteproyecto para su discusión, a partir de enero de 2019.

La primera etapa de diagnóstico estuvo destinada fundamentalmente a identificar confusiones normativas y nudos críticos que habrían impedido que el tema prosperara en el Ecuador:

¿Por qué hicimos esto? Porque en el Ecuador hay una Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública, y una seria confusión entre “dato personal” y “dato público”. Había muchas personas que consideraban que el “dato personal”, por el hecho de que lo tuviera una institución pública, era “dato público”. Esta confusión de fondo afectaba todo tipo de conversación sobre la temática. Para nosotros fue un reto el primer año de diagnóstico, porque nos dedicamos a identificar cuáles eran los nudos críticos que dificultaban la comprensión sobre el tema.<sup>66</sup>

Además, a lo largo del primer año se identificaron actores especialistas y entidades que quisieron participar del proceso de construcción del anteproyecto. La DINARDAP señaló que, tras esta búsqueda, entendieron que no abundaban los expertos para poder abordar esta problemática desde una perspectiva de derechos en el Ecuador:

Nos dimos cuenta de que hay una gran debilidad en materia de derechos digitales, hay muy pocas instituciones interesadas y todo está visto desde la perspectiva de accesibilidad y conectividad. Y desde la construcción de todos estos fenómenos desde los grupos gremiales de ingenieros en sistemas, no desde derechos humanos.<sup>67</sup>

En el mismo sentido se expresaron organizaciones de la sociedad civil, quienes manifestaron que, al enterarse de que el tema se hallaba en la agenda del sector público, se acercaron ellos mismos a la DINARDAP para poder aportar. Allí observaron un buen nivel de receptividad y apertura por parte de las autoridades, y en adelante fueron convocados formalmente para ser parte de las consultas. En la investigación realizada para este trabajo hallamos información de los encuentros mantenidos entre los funcionarios de la DINARDAP y distintos representantes de los sectores público y privado, fundamentalmente a lo largo del año 2018.

A principios de año, la Directora Nacional del Registro de Datos Públicos se reunió con distintas entidades del sector público, entre el 16 y el 21 de febrero de 2018. Entre estas entidades se hallaban la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (Arcotel), la Agencia de Regulación y Control Postal (ARCP postal), Correos del Ecuador EP, la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT), el Registro Civil y el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (Mintel). No hay registro en el sitio de la DINARDAP acerca del contenido específico de estas reuniones.

Durante la segunda etapa de consultas, entre mediados de 2018 y diciembre de aquel año, se realizaron encuentros con distintas entidades y profesionales, paneles de discusión y mesas de diálogo. En esta fase se discutía

<sup>65</sup> Lorena Naranjo Godoy es abogada por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y magíster en Derecho de las Nuevas Tecnologías por la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España. Durante quince años desempeñó varios cargos dentro de la Función Judicial y fue subsecretaria de Desarrollo Normativo del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Su designación como directora nacional del Registro de Datos Públicos se produjo en octubre de 2017 (Acuerdo Ministerial N° 023-2017).

<sup>66</sup> Lorena Naranjo Godoy, comunicación personal.

<sup>67</sup> *Ibíd.*

en torno a las grandes nociones que iban a ser incorporadas al anteproyecto de ley y sus principios rectores.

Entre los meses de abril y octubre de 2018 se realizaron varias reuniones y conversatorios sobre temas específicos, tales como principios y derechos, responsabilidades y obligaciones, flujo transfronterizo de datos personales, sistema de seguimiento y control, seguridad de la información, infracciones y régimen sancionatorio.<sup>68</sup> Entre los temas tratados no se incluye puntualmente el derecho a la libertad de expresión ni su relación con la protección de los datos personales. Tampoco se menciona quiénes fueron los participantes de cada reunión, ni cuáles fueron sus aportes o comentarios concretos.

Entre otros encuentros, se realizó un panel de expertos en la sede de la Universidad Andina Simón Bolívar, el 25 de septiembre de 2018, del que participaron representantes de organizaciones de la sociedad civil como Access Now, Derechos Digitales y la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC). Este es uno de los pocos eventos que registra alguna mención relativa al derecho a la libertad de expresión. Según señaló allí la investigadora Valeria Betancourt, de la APC, contar con una Ley de Protección de Datos Personales es crucial “para contribuir al ejercicio de otros derechos humanos, entre ellos la privacidad, el acceso a la información, la diversidad cultural, la libertad de pensamiento, la libertad de expresión, el acceso al debido proceso”.<sup>69</sup>

Estas organizaciones de la sociedad civil afianzaron un vínculo de trabajo con la DINARDAP y han facilitado su colaboración más allá de la realización de estos eventos, según nos relataron. Así, por ejemplo, insistieron en la relevancia de los debates regionales e internacionales sobre protección de datos personales y las intersecciones con otros derechos en procesos de gobernanza y políticas de internet. En este sentido, gestionaron la presencia de las autoridades de la DINARDAP en el Foro de Gobernanza de Internet de América Latina y el Caribe (LAG IGF) de 2019. Además, se mantuvieron regularmente en contacto para analizar cuestiones relativas al alcance de los contenidos del anteproyecto de ley, e incluso para analizar temas de incidencia política y correlación de fuerzas en la Asamblea, donde finalmente se decidiría el destino del proyecto.

En esta etapa la DINARDAP manifestó también haber recibido “criterios” para la elaboración del anteproyecto de ley por parte del sector privado. Así, por ejemplo, el 20 de septiembre de 2018 la directora nacional se reunió con miembros de la Asociación de la Banca Privada (Asobanca) para explicar y aclarar algunas dudas relacionadas con su contenido.<sup>70</sup> De igual modo, el 21 de noviembre de 2018 funcionarios de la DINARDAP se reunieron con la Cámara de Comercio Ecuatoriana Americana de Quito (AmCham), en un conversatorio organizado por los comités de Propiedad Intelectual, Jurídico, Tecnología e Innovación de dicha entidad, de los que participaron abogados de distintos estudios jurídicos (Corral & Rosales, Pérez Bustamante & Ponce, Paz Horowitz, Solines & Asociados, Carmigniani Pérez, entre otros).<sup>71</sup> Todos ellos trabajaron en un documento con aportes concretos para la elaboración

<sup>68</sup> DINARDAP, “La Dinardap analizará conjuntamente con la sociedad civil el contenido del anteproyecto de ley de protección de datos personales”, s/f, disponible en: <https://www.dinardap.gob.ec/6604-2>, último acceso: 3 de diciembre de 2020. La DINARDAP también elaboró un video de difusión de algunos encuentros titulado “Construcción participativa mesas”, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=LPf4E6K-BJE&feature=youtu.be>, último acceso: 8 de abril de 2020.

<sup>69</sup> “Panel y taller sobre Protección de Datos” realizado en la sede de la Universidad Andina Simón Bolívar el 25 de septiembre, 2018, disponibles en: <https://www.dinardap.gob.ec/el-impacto-y-la-importancia-de-la-ley-de-proteccion-de-datos-personales-para-ecua-dor-fue-analizado-en-la-universidad-andina> y <https://www.youtube.com/watch?v=llz4bCCcVlk#action=share>, último acceso: 8 de abril de 2020.

<sup>70</sup> DINARDAP, “Asobanca expuso sus expectativas sobre la Ley de Protección de Datos Personales”, s/f, disponible en: <https://www.dinardap.gob.ec/asobanca-expuso-sus-expectativas-sobre-la-ley-de-proteccion-de-datos-personales>, último acceso: 8 de abril de 2020.

<sup>71</sup> DINARDAP, “Dinardap recibe propuestas de AmCham sobre anteproyecto de ley de protección de datos personales”, s/f, disponibles en: <https://www.dinardap.gob.ec/dinardap-recibe-propuestas-de-amcham-sobre-anteproyecto-de-ley-de-proteccion-de-datos-personales> y [https://www.youtube.com/watch?v=vKN4\\_jYIO0M](https://www.youtube.com/watch?v=vKN4_jYIO0M), último acceso: 8 de abril de 2020.

del anteproyecto, en temas que incluían las definiciones de datos personales y datos sensibles, el consentimiento, el ámbito de aplicación de la ley, el flujo transfronterizo de datos, la protección de datos por diseño y por defecto, y las responsabilidades y obligaciones de quienes realizan tratamiento de datos. Los comentarios que recibiera la DINARDAP no se hallan disponibles en el sitio, pues solo se divulgó información de prensa relativa al encuentro.

Al consultarle a Lorena Naranjo Godoy sobre los comentarios del sector privado, la directora nacional señaló que en general estas entidades solicitaron una reducción en el monto económico de las sanciones previstas:

El mayor abordaje que hacen estos actores privados es el tema de las sanciones: para ellos, mientras más baja la sanción, mejor, porque en su entender no coarta su desarrollo empresarial. La postura contraria que sostenemos es que solo deben temer las empresas que hacen un uso inadecuado. El resto, con las medidas de corrección y seguimiento, no deberían tener dificultades con la implementación de la ley. Ese es uno de los nudos críticos ahora mismo en el texto normativo.<sup>72</sup>

En el cierre de esta etapa de consultas, entre el 22 noviembre y el 4 de diciembre de 2018, la DINARDAP impartió una serie de charlas en distintos puntos del país, en general en la sede de universidades, a las cuales se invitó a miembros de la comunidad local, quienes luego podían solicitar un certificado de asistencia al evento. Según la información oficial, los aspectos a abordar en estas reuniones fueron: “Los principios rectores del derecho a la protección de datos personales, mecanismos de vigilancia y control (institucionalidad y régimen sancionatorio) así como derechos que asisten al titular de los datos personales”,<sup>73</sup> aunque sin mención específica sobre temas relativos a la transversalidad de derechos. Estas mesas de diálogo de jornada completa tuvieron lugar en seis ciudades ecuatorianas: Cuenca, el 22 de noviembre, en la sede de la Universidad Politécnica Salesiana; Ibarra, el 26 de noviembre, en la Universidad Técnica del Norte; Guayaquil, el 28 de noviembre, en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil; Quito, el 3 de diciembre, en el auditorio de la DINARDAP; Ambato, el 4 de diciembre, en la Facultad de Contabilidad y Auditoría de la Universidad Técnica; y Manta, el 11 de diciembre, en la Universidad Laica Eloy Alfaro.

En esta segunda fase las autoridades se propusieron tomar en consideración la legislación comparada existente, en particular el Reglamento europeo pero también las leyes de países latinoamericanos como Argentina, Uruguay y México, para elaborar conceptos adaptados a la realidad ecuatoriana:

No creímos prudente desarrollar un *copy & paste*, sino ir construyendo un glosario de términos acomodados a nuestra realidad. Para ello convocamos a muchos actores, sobre todo ingenieros en sistemas, desarrolladores de software, administradores de empresas, y abogados con un perfil inclinado a derechos humanos o a derechos de propiedad intelectual, porque especialistas en derecho informático hay muy pocos en el Ecuador. Lo que quisimos fue abrir el escenario y las discusiones, no queríamos hacer solo charlas informativas sino que existiera la posibilidad de construir conceptos que, si bien estaban estandarizados en el mundo, nosotros pudiéramos “ecuatorianizarlos” para que fueran más entendibles a nuestra realidad.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Lorena Naranjo Godoy, comunicación personal.

<sup>73</sup> Véase, DINARDAP, “Inicia la segunda fase de las mesas de diálogo para la construcción participativa del anteproyecto de ley de protección de datos”, s/f, disponible en: <https://www.dinardap.gob.ec/inicia-la-segunda-fase-de-las-mesas-de-dialogo-para-la-construccion-participativa-del-anteproyecto-de-ley-de-proteccion-de-datos>, último acceso: 8 de abril de 2020.

<sup>74</sup> Lorena Naranjo Godoy, comunicación personal.

Finalmente, el anteproyecto de ley de protección de datos personales fue dado a conocer a mediados de enero de 2019. Según relata la directora nacional del Registro de Datos Públicos, el proyecto se publicitó a través del sitio web de la DINARDAP durante tres meses. A lo largo de dicho período se dispuso un enlace hacia una dirección de correo electrónico a través de la cual se podían enviar sugerencias y comentarios sobre la propuesta. Dicho enlace y dirección aún se encuentran disponibles,<sup>75</sup> no así el texto del anteproyecto de ley. Las sugerencias recibidas por esta vía habrían sido recopiladas por la DINARDAP y sistematizadas en una matriz de análisis, en la que se habrían detallado las observaciones realizadas y su incorporación o no al proyecto de ley, y se habrían explicitado los motivos. Esta información no ha sido difundida ni puesta a disposición del público. En comunicación personal para este trabajo, la directora Naranjo Godoy explicó que la mayoría de los comentarios recibidos giraban en torno a las confusiones terminológicas con otros derechos contenidos en la disparidad de cuerpos normativos que hacen alusión a este tema en el Ecuador.

Ante las consultas realizadas, las organizaciones de la sociedad civil en general reconocen que el proceso contó con una amplia convocatoria, aunque critican el “secretismo” de la divulgación del texto del anteproyecto de ley y la falta de incorporación de las sugerencias realizadas. Así, la organización Usuarios Digitales manifestó que, si bien la iniciativa contó con la participación de entidades de la sociedad civil, las críticas formuladas por esta asociación no habrían sido contempladas en la redacción del proyecto:

Ha habido un debate pero, como ocurre en muchos países del mundo, recogen todas las observaciones pero finalmente presentan lo que desean presentar. (...) Primero era todo un secreto, “estamos recogiendo opiniones” decían, y se pasaron un año y medio sin hacer un documento sobre el cual trabajar. O al menos no hacerlo público. Cuando hacen público el documento en un evento, dicen que estaba prohibida la difusión so pena de no sé qué cosa.<sup>76</sup>

Críticas similares sobre la necesidad de contar con un documento sobre la base del cual debatir fueron señaladas conjuntamente por la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC), Access Now y Derechos Digitales:

La Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP) inició en abril de 2018 un proceso de desarrollo de un anteproyecto de ley en la materia de Protección de Datos, en el cual ha habido espacios para la participación de la sociedad civil. No obstante, observamos la limitación de que no ha habido una difusión pública más amplia de la importancia de esta legislación, que incide sobre prácticamente toda la economía de comercios y servicios, así como sobre todas las instancias en las cuales los ciudadanos tienen relación con el Estado. Igualmente, ha sido una limitación para la participación sustantiva el que no se haya contado hasta el momento con un borrador del articulado. Sostenemos que en los procesos de desarrollo de legislación, se puede estar de acuerdo a nivel de los principios y los conceptos, sin embargo es en el lenguaje y redacción del articulado en el que se juega el sentido de la ley.<sup>77</sup>

Al consultar con la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones sobre este tema, confirmaron que el borrador del texto “se mantuvo bajo siete llaves por mucho tiempo”, luego de lo cual se fueron haciendo entregas parciales e informales de su contenido. Una vez concluidas las fases de consulta, el anteproyecto de ley afirmaba

<sup>75</sup> Véase, <https://www.dinardap.gob.ec/sugerencias-y-comentarios>, último acceso: 8 de abril de 2020.

<sup>76</sup> Alfredo Velazco, director de Usuarios Digitales, comunicación personal.

<sup>77</sup> APC, Access Now y Derechos Digitales, “Por una Ley de Protección de Datos centrada en los derechos del ciudadano”, notas para la discusión del anteproyecto de ley de protección de datos personales de Ecuador, Quito, 2018.

contar “con los aportes de la sociedad civil, especialistas, instituciones públicas y privadas, quienes han expresado sus necesidades respecto a este cuerpo legal”.<sup>78</sup> No obstante, los aportes concretos con los comentarios y las sugerencias elaborados por cada entidad no fueron divulgados.

El texto se entregó al Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, para ser luego enviado al Consejo Sectorial de Infraestructura y de Recursos Naturales No Renovables, que agrupa a distintos ministerios. Luego debía ser remitido a la Secretaría Jurídica de la Presidencia, para que, desde allí, el presidente lo enviase al pleno de la Asamblea Nacional.

### 2.3.2. Coyuntura: filtración masiva de datos personales

El trámite entre dependencias de la Función Ejecutiva que debía atravesar el anteproyecto de ley demoró algunos meses. Según nos confirmara la directora de la DINARDAP, el texto se encontraba en el paso de Secretaría Jurídica de la Presidencia cuando ocurrió un hecho coyuntural que aceleró su presentación ante la Asamblea Nacional. Esta situación inesperada reveló, además, la importancia de contar con normativas específicas de protección en la materia.

En septiembre de 2019 se produjo la mayor filtración masiva de datos personales de ciudadanos ecuatorianos que estaban alojados en un servidor ubicado en la ciudad de Miami, Estados Unidos, y que no contaban con los protocolos de seguridad necesarios. El servidor era administrado por la empresa Novaestrat S.A., una firma ecuatoriana que se dedicaba a la segmentación de mercado, análisis de datos y marketing digital. En su sitio –que ya no se encuentra disponible– ofrecía a sus potenciales clientes tomar “las decisiones financieras con información actualizada de todo el sistema financiero ecuatoriano”. La filtración masiva incluyó información de 20,8 millones de personas, un número que supera a la población actual de Ecuador, que en el año 2020 cuenta con 17.470.000 habitantes.<sup>79</sup> Los registros de esta enorme base de datos incluían duplicados e información de personas fallecidas.

La falla fue detectada por dos expertos de la firma de seguridad informática vpnMentor y la noticia se difundió a través del sitio web Zero Day Net. No resultaba complejo acceder a la información, ya que la base de datos no estaba protegida por medio de contraseña. La totalidad de los registros podía dividirse en dos categorías, según el supuesto origen de los datos: aquellos provenientes de fuentes gubernamentales y aquellos procedentes de entidades privadas.

Entre los datos provenientes de fuentes oficiales, la mayor cantidad de información provenía del Registro Civil del Ecuador. Estos datos se encontraban actualizados incluso hasta 2019. Los registros contenían información que incluía nombre completo, género, fecha y lugar de nacimiento, domicilio, correo electrónico, números telefónicos, estado civil, cédula de identidad, información laboral, nivel educativo e información familiar. Esto último permitía reconstruir árboles genealógicos para toda la población del país. Adicionalmente, contenía datos pertenecientes a 6,77 millones de menores de edad identificados con su dirección particular. Entre los datos provenientes de entidades privadas se destacaban los del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y los de la Asociación de Empresas Automotrices del Ecuador. Los primeros contenían información financiera, saldos de cuentas, financiamientos y créditos tomados por sus titulares. Los segundos detallaban información sobre 2,5 millones de propietarios de automóviles, con sus respectivos modelos y números de patente.

<sup>78</sup> DINARDAP, “Construcción del anteproyecto de Ley de Protección de Datos Personales continúa en noviembre”, 6 de noviembre, 2018, disponible en: <https://www.dinardap.gob.ec/construccion-del-anteproyecto-de-ley-de-proteccion-de-datos-personales-continua-en-noviembre/>, último acceso: 6 de febrero de 2021.

<sup>79</sup> Estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censo, disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas>, último acceso: 9 de abril de 2020.

Toda esta información agregada colocaba en serio riesgo la seguridad de millones de ecuatorianos. Cuando el Gobierno tomó conocimiento de la filtración, el acceso al servidor ubicado en Miami fue restringido por el equipo del Centro de Respuesta a Incidentes Informáticos del Ecuador (EcuCERT). Asimismo, el 16 de septiembre la Fiscalía General del Estado inició una investigación sobre la empresa Novaestrat, ordenó arrestar a su representante legal y allanar su domicilio, donde se incautaron equipos electrónicos, dispositivos de almacenamiento y documentación.<sup>80</sup> Al día siguiente, el ministro de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, Andrés Michelena Ayala, anunció en conferencia de prensa el inicio de la investigación oficial y la acusación en contra de la empresa por los delitos de violación a la intimidad y la difusión de información personal sin autorización. Las autoridades aclararon que la firma no “pirateó” ni violó ninguno de los servidores del Gobierno de Ecuador, por lo que sugirieron que Novaestrat podría haber obtenido acceso a dichos datos por medio de la colaboración de ex funcionarios pertenecientes al gobierno anterior, entre 2015 y 2017:

Se presume que estas bases de datos han sido alimentadas a través del posible cometimiento de un delito por parte de la empresa Novaestrat S.A. con la presunta colaboración de ex funcionarios públicos del anterior régimen que tenían acceso a esta información y a través de acceso a esta información en la ejecución de contratos en los años 2015-2017.<sup>81</sup>

No obstante, resulta por lo menos curioso que la base de datos filtrada tuviera información actualizada hasta 2019, proveniente en algunos casos de organismos públicos. La Fiscalía General del Estado continuó con la investigación pero aún no produjo –al cierre de este trabajo– ningún resultado público. Según las consultas realizadas, el proceso de indagación previa puede demorar hasta dos años. Por tratarse de una falla en materia de seguridad informática, se inició también una investigación desde la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional. Desde allí se convocó a las autoridades de la Función Ejecutiva para que explicasen las medidas adoptadas ante el filtrado masivo de información personal de los ecuatorianos.<sup>82</sup> Esta coyuntura específica motorizó el envío inmediato del proyecto de ley de protección de datos personales a la Asamblea Nacional, sobre el cual el Ministerio de Telecomunicaciones declaró haber estado trabajando a lo largo de los últimos ocho meses. Asimismo, a raíz de la filtración masiva, se solicitó un trámite expedito dado que la legislación ecuatoriana no contaba “con mecanismos legales efectivos para la protección de datos personales”.

<sup>80</sup> Fiscalía General del Estado (FGE), “Fiscalía lidera operativo por presunta violación a la intimidad”, boletín de prensa N° 381-DC-2019, Quito, 16 de septiembre, 2019, disponible en: <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-lidera-operativo-por-presunta-violacion-a-la-intimidad>, último acceso: 9 de abril de 2020.

<sup>81</sup> Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, “Gobierno enviará a la Asamblea Nacional, Ley de Protección de Datos Personales”, Comunicado, s/f, disponible en: <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/gobierno-enviara-a-la-asamblea-nacional-ley-de-proteccion-de-datos-personales>, último acceso: 10 de abril de 2020.

<sup>82</sup> Varios meses más tarde, esta Comisión aprobó un informe final, el 11 de mayo de 2020, que fue luego elevado al pleno de la Asamblea. Allí argumentó que las autoridades del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información incumplieron las funciones establecidas en la Constitución e incurrieron en la falta de aplicación de leyes, reglamentos y resoluciones en materia de protección de datos personales. A su vez, recomendaron a las autoridades del Ejecutivo diseñar planes, programas y propuestas de ley que permitan crear el marco jurídico para garantizar la seguridad de la información que circula a través de internet. Véase, Asamblea Nacional del Ecuador, “Comisión aprobó informe sobre posible filtración de datos de ciudadanos ecuatorianos”, 11 de mayo, 2020, disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/66609-comision-aprobo-informe-sobre-posible-filtracion-de>, último acceso: 11 de mayo de 2020.

### 2.3.3. Análisis del proyecto de ley

El proyecto de ley orgánica de protección de datos personales consta de 90 artículos, divididos en 12 capítulos, a los que se agregan disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias.

#### 2.3.3.1. Fundamentación

Dentro de la exposición de motivos que esgrime el presidente para enviar el proyecto de ley a la Asamblea Nacional se señalan los avances en materia de tecnologías de la información y comunicación (TIC), y los riesgos que la recopilación y el procesamiento inadecuado de datos personales puede significar para la vulneración de derechos fundamentales “como la vida, la salud, el acceso a servicios públicos, la integridad física, psicológica o sexual”,<sup>83</sup> entre otros. En ningún momento se enfatiza sobre la idea de equilibrio de derechos entre la protección de los datos personales y la privacidad, y el derecho a la libertad de expresión. Se menciona de modo general que uno de estos problemas son los “robos, ataques o exposiciones ilegítimas de bases de datos de carácter público o privado que han generado perjuicios sociales y económicos”,<sup>84</sup> pero no se hace alusión explícita a la filtración masiva de datos de millones de ecuatorianos ocurrida apenas unos días antes, motivo por el cual se aceleró el envío del texto normativo a la Asamblea Nacional.

Por el contrario, se hace hincapié en que la presentación de este proyecto de ley se encuentra motorizada por una serie de medidas tomadas a nivel internacional, que requieren que Ecuador cuente con una normativa específica para la protección de los datos personales. Entre estas medidas se destacan la creación de la Relatoría Especial sobre el Derecho a la Privacidad en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, la aprobación del Reglamento General Europeo de Protección de Datos Personales y el Protocolo de Adhesión de Ecuador al Acuerdo Comercial Multipartes con la Unión Europea. Este último acuerdo, suscrito en 2016 con el objetivo de buscar mejores condiciones para el intercambio de bienes y servicios entre los países miembros de la Unión Europea y el Ecuador, se ha visto particularmente afectado por el hecho de no contar con una ley de protección de datos personales. En tanto Europa no considera que Ecuador posea un nivel adecuado de protección, suele elegir otros destinos comerciales de la región que sí cuentan con leyes específicas en la materia. Dicho acuerdo demanda que el Estado ecuatoriano posea un nivel adecuado de protección del flujo transfronterizo de datos personales y un organismo especializado de control.

Llama la atención que en ninguna parte del proyecto de ley, ni en la exposición de motivos ni en sus considerandos, se mencione el proceso de consultas y mesas de diálogo del que participaron distintas entidades del sector público y privado en los años previos a su presentación.

#### 2.3.3.2. Disposiciones principales

La iniciativa tiene por objeto “regular el ejercicio del derecho a la protección de datos personales, la autodeterminación informativa y demás derechos digitales en el tratamiento y flujo de datos personales, a través del desarrollo de principios, derechos, obligaciones y mecanismos de tutela” (art. 1). Este primer artículo podría generar ciertas confusiones, en particular porque no existen “derechos analógicos” y “derechos digitales”, y por ende lo que se busca promover y proteger son los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Magna de Ecuador, así como en tratados y pactos internacionales suscritos por el país.

<sup>83</sup> Asamblea Nacional, Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos Personales N° 514/19, Quito, Ecuador.

<sup>84</sup> *Ibíd.*

En relación con el ámbito de aplicación, al igual que el RGPD de la Unión Europea, el proyecto distingue entre el ámbito de aplicación material y el territorial. Con respecto al primero, señala que la norma refiere al tratamiento de datos personales contenidos en cualquier tipo de soporte, sean o no automatizados. En torno al segundo, establece que su aplicación será tanto para los responsables del tratamiento domiciliados en el Ecuador como fuera de él, siempre y cuando se oferten bienes o servicios a personas localizadas en el territorio nacional. Las definiciones incorporan, en línea con otras iniciativas semejantes, las nociones de dato personal, tipos de datos (biométricos, genéticos y sensibles), qué se entiende por “tratamiento” y por “transferencia”, entre otros temas.

El marco normativo propone una serie de principios que deberían imperar en todo tratamiento de datos personales, entre los que se hallan los de juridicidad, lealtad y transparencia; legitimidad; pertinencia y minimización; proporcionalidad del tratamiento en relación con las finalidades para las cuales han sido recogidos los datos; consentimiento libre, informado, inequívoco y expreso; confidencialidad y seguridad técnica y organizativa en el tratamiento de los datos (capítulo II). Asimismo, en sintonía con el Reglamento europeo y con otras iniciativas similares de la región (como el proyecto de ley argentino), se incorpora el principio de “responsabilidad proactiva” (art. 19), que supone que el responsable del tratamiento deberá acreditar y demostrar los mecanismos implementados para la protección de los datos personales.

La iniciativa especifica los derechos de los titulares en relación con sus datos personales (capítulo III). Se destacan aquí el derecho a ser informado de forma leal y transparente sobre el tratamiento de sus datos, los denominados derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición), el derecho a la eliminación, el derecho al olvido digital, el derecho de portabilidad y el derecho a la limitación del tratamiento, entre otros. Se establecen previsiones en materia de transferencia y acceso a datos personales por parte de terceros, siempre y cuando se cuente con el consentimiento del titular (art. 46). No obstante, hay excepciones para los casos en que los datos hayan sido recogidos de fuentes de acceso público; cuando deban proporcionarse a autoridades administrativas o judiciales en virtud de alguna orden específica; y cuando la comunicación se produzca entre administraciones públicas con fines históricos, estadísticos o científicos; etc. En materia de transferencia internacional de datos se establecen los criterios a seguir para declarar como nivel adecuado de protección a otros países u organizaciones (cap. VIII).

Además, se detallan las obligaciones de los responsables y encargados del tratamiento de datos personales, tanto para el sector público como el privado, particularmente en materia de seguridad. Ello incluye medidas de protección desde el diseño y por defecto, el análisis de riesgos y las formas de notificación ante vulneraciones o incidentes (arts. 50-57, 71 y 72), y demás.

Se crea la figura del “delegado de protección de datos personales” (arts. 58-60) para funcionar esencialmente en el ámbito del sector público, con tareas de supervisión, asesoramiento y enlace con la autoridad de aplicación de la ley. Asimismo, esta sería la persona a quien el titular podría contactar en relación con el tratamiento de sus datos y el ejercicio de sus derechos.

Con respecto al organismo de control, la iniciativa establece que la Autoridad de Protección de Datos Personales será una entidad de derecho público dependiente del Poder Ejecutivo, con autonomía administrativa y financiera (art. 88). Sin embargo, no detalla la forma de designación de sus autoridades, sus requisitos, términos de mandatos, ni formas de remoción. Al consultar con la DINARDAP sobre este punto, explicaron que, en una versión inicial, creyeron que ellos serían la autoridad de control al haber liderado todo el proceso de debate y elaboración del anteproyecto. Empero, luego entendieron que, al ser responsables de los registros públicos, no deberían ser a su vez controladores. Así, para crear un nuevo organismo que implique una erogación económica se precisa de un informe de análisis previo elaborado por el Ministerio de Finanzas. Por estos motivos se optó por incluir en el pro-



yecto una figura intermedia, que establece que será el presidente de la República quien determine, por la vía de un decreto, la forma en que estas atribuciones se aplicarán a una institución ya existente o a una nueva dependencia. Desde la DINARDAP opinan que la figura adecuada, dentro del marco constitucional ecuatoriano, sería la de una “superintendencia”, con facultades para controlar tanto a instituciones del ámbito público como del privado.

De todos modos, esta redacción final fue criticada por motivos similares a los del proyecto anterior. Organizaciones de la sociedad civil recomendaron que la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales “sea un organismo autónomo, de carácter técnico especializado y con patrimonio propio”, e independiente del gobierno de turno, a fin de poder garantizar que sus decisiones respondan a criterios técnicos.<sup>85</sup> También se criticó que “el Gobierno no puede ser juez y parte, no puede haber una autoridad de control que esté sometida al propio Gobierno, porque el Gobierno es uno de los principales usuarios y tratantes de datos de la ciudadanía”.<sup>86</sup> Si bien se reconoce que las autoridades que lideran el proceso son conscientes de la necesidad de contar con una autoridad independiente, en particular para permitir que Ecuador sea considerado por la Unión Europea como un país adecuado para la transferencia transfronteriza de datos personales, existen limitaciones políticas, institucionales y presupuestarias que posiblemente influyan para que, de aprobarse el proyecto, no se establezca una autoridad independiente y autónoma.

Por último, la iniciativa propone modificar o derogar aspectos puntuales de varias de las normas y reglamentos vigentes que contienen previsiones o sanciones en materia de datos personales: la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos de 2002; la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos publicada de 2010; el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación de 2016; y la Ley Orgánica de Telecomunicaciones de 2015.

### 2.3.3.3. Protección de datos personales y libertad de expresión

En el sitio de la DINARDAP se destacan tres características centrales del proyecto de ley: “no regula internet ni redes sociales”, “no limita la libertad de expresión” y “no permite impunidad”. El ícono relativo a la libertad de expresión conduce a una imagen de un ave sobrevolando el mar al atardecer.<sup>87</sup> Sin embargo, el análisis del proyecto de ley revela que no se señalan dentro de sus motivos, ni de sus considerandos, los vínculos o posibles conflictos entre los derechos a la protección de los datos personales, el acceso a la información y la libertad de expresión. El texto no se fundamenta en un enfoque de derechos humanos, ni se considera la particular interconexión entre estos derechos.

Al consultar con la directora de la DINARDAP sobre este punto, explicó que la intención era diferenciarse del proyecto de ley de protección de datos personales de 2016 –promovido por el gobierno anterior–, que fue muy criticado y apodado “ley mordaza” pues habría permitido intervenir plataformas de redes sociales digitales:

Entonces, ¿qué es lo que nosotros no hicimos en el proyecto que presentamos? Lo que no hicimos

<sup>85</sup> APC, Access Now y Derechos Digitales, comentarios sobre el proyecto de ley orgánica de la protección de datos personales, dirigidos a la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional del Ecuador, Quito, 22 de enero, 2020, “Requisitos mínimos para la Ley de Protección de Datos Personales de Ecuador”, 29 de junio, 2020, disponible en: <https://www.apc.org/es/pubs/requisitos-minimos-para-la-ley-de-proteccion-de-datos-personales-de-ecuador>, último acceso: 6 de febrero de 2021.

<sup>86</sup> Alfredo Velazco, director de Usuarios Digitales, comunicación personal.

<sup>87</sup> DINARDAP, “No limita la libertad de expresión”, s/f, disponible en: <https://www.dinardap.gob.ec/no-limita-la-libertad-de-expresion>, último acceso: 13 de abril de 2020.

fue mezclar los temas. Aclaramos que toda opinión vertida por el ciudadano, una institución o una entidad en redes sociales está bajo el amparo del derecho a la libertad de expresión. No está asociado directamente a un medio público o a un periodista, sino que es la manifestación de la opinión de cualquier persona por cualquier medio, ya sea redes sociales o cualquier medio electrónico. Todo eso es opinión y ya tiene otro sistema de regulación que es responsabilidad ulterior.<sup>88</sup>

El Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas para la Libertad de Expresión señaló, luego de su visita a Ecuador en octubre de 2018, que el proyecto de ley de protección de datos personales –en elaboración en ese momento– debía proteger aún más los derechos a la privacidad y a la libertad de opinión y expresión, en línea con las garantías previstas por la Constitución (art. 66, núm. 19) y las normas internacionales.<sup>89</sup>

Como mencionamos en el apartado (2.3.1.) sobre el proceso de elaboración del anteproyecto, algunas organizaciones de la sociedad civil hicieron hincapié en el tema del balance de derechos y, específicamente, en no colisionar con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, ante las consultas realizadas, consideraron que existe poco nivel de comprensión por parte de las autoridades de la relación existente entre la protección de los datos personales y otros derechos, a diferencia de lo que ocurre con la relación entre este derecho y el de privacidad, que resulta más evidente.

Nos interesa detenernos, al igual que en el caso argentino, en aquellas disposiciones del proyecto de ley que pueden llegar a colisionar con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión: a) el derecho al olvido digital; b) las excepciones; y c) las sanciones previstas.

#### **a) Derecho al olvido digital**

La redacción del proyecto de ley incorpora el “derecho al olvido”, que en otras latitudes optó por denominarse “derecho a la supresión”. El proyecto estipula que los titulares de datos pueden, previa solicitud a un juez competente, obtener la supresión de sus datos personales que estén siendo tratados en el entorno digital cuando:

1. los datos personales ya no sean necesarios en relación con los fines para los que fueron recogidos o tratados;
2. el interesado retire el consentimiento en que se basa el tratamiento o solicite su supresión;
3. el interesado se oponga al tratamiento, y no prevalezcan otros motivos legítimos para el tratamiento;
4. los datos personales hayan sido tratados ilícitamente;
5. los datos personales sean de carácter obsoleto;
6. los datos personales no tengan valor histórico o científico;
7. los datos personales no sean de relevancia pública;
8. los datos personales sean inadecuados, inexactos, impertinentes o excesivos con relación a los fines y al tiempo transcurrido. (Art. 27)

<sup>88</sup> Lorena Naranjo Godoy, comunicación personal.

<sup>89</sup> Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, “Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre libertad de expresión después de su visita en Ecuador, 5-11 de octubre, 2018”, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23713&LangID=S>, último acceso: 15 de abril de 2020.

No obstante, lo anterior no aplicará cuando el tratamiento sea necesario para ejercer el derecho a la libertad de expresión e información, para el cumplimiento de una obligación legal, o por razones de interés público (en el ámbito de la salud pública o con fines de investigación científica, histórica o estadística). Es decir que, más allá de la denominación del derecho, se establecen amplias excepciones en casos en los que se alegue que el tratamiento de datos es necesario para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Además, se especifica que las solicitudes del derecho al olvido requieren de la intervención de un juez.

Este fue uno de los temas que varias organizaciones de la sociedad civil solicitaron excluir del proyecto de ley. Así, la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones, Access Now y Derechos Digitales pidieron que la ley no incorporase el llamado “‘derecho al olvido’ para habilitar la remoción de contenido en-línea, dado que esas provisiones generan violaciones al derecho a la libre expresión y a la libertad de acceso a la información”.<sup>90</sup> En un documento conjunto manifestaron una clara postura en contra de la remoción de resultados de búsqueda en internet:

Desde las organizaciones de sociedad civil, nos oponemos a que se reconozca dentro de la protección de datos personales la posibilidad de solicitar exclusión de resultados en motores de búsqueda bajo el alegato de protección de la privacidad o de la reputación. La información que resulte relevante para el interés público nunca debe ser des-indexada o excluida de listados de resultados de búsqueda.<sup>91</sup>

La misma solicitud manifestó la asociación Usuarios Digitales. En comunicación personal para este trabajo, el director de la entidad explicó que, durante las mesas de diálogo, el tema había sido excluido de la agenda, pero que luego apareció “de golpe” en el texto del anteproyecto de ley, “cuando ya pudimos tener el documento nos desayunamos ese tema de que habían enviado un artículo que hacía una clara interpretación del derecho al olvido”.<sup>92</sup>

Al consultar con la DINARDAP sobre este punto, confirmaron que hubo un acuerdo con representantes de organizaciones de la sociedad civil para omitir el llamado derecho al olvido, pero que luego el Ejecutivo solicitó incluir en el proyecto “todas las novedades” vigentes en el RGPD, de modo que se pudieran discutir en la Asamblea y, eventualmente, introducir modificaciones:

En la versión que nosotros trabajamos con la sociedad civil y con los especialistas no se lo incluyó, había un acuerdo de no incluirse. Sin embargo, en la versión enviada a la Asamblea se nos pidió incluir todas las novedades que estaban en el vigente Reglamento de Protección de Datos Personales. Entre esas novedades obviamente está el derecho al olvido. (...) Es mejor discutir sobre todos los temas y no dejar por fuera temas que después son muy difíciles de introducir, ese fue un poco el razonamiento que tuvieron en Presidencia, teniendo en cuenta el proceso de elaboración de las normas.<sup>93</sup>

Lo cierto es que el detalle de las excepciones es extenso y contempla el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. El objetivo es que “no sea utilizado ni para impunidad, ni para control, ni para censura previa. Y por eso se le redactó con muchas condiciones como para que no pudiera ser invocado por cualquier persona”, señaló

<sup>90</sup> APC, Access Now y Derechos Digitales, “Por una Ley Protección de Datos centrada en los derechos del ciudadano”, notas para la discusión del anteproyecto de ley de protección de datos personales de Ecuador”, Quito, 2018.

<sup>91</sup> *Ibíd.*

<sup>92</sup> Alfredo Velazco, director de Usuarios Digitales, comunicación personal.

<sup>93</sup> Lorena Naranjo Godoy, comunicación personal.

la directora de la DINARDAP.<sup>94</sup> No obstante, el artículo introduce definiciones adicionales que pueden llegar a ser problemáticas. Al definir los “datos personales que no tengan valor histórico o científico”, el proyecto establece que son aquellos “que no son útiles, necesarios o de valor significativo para la ciencia o la historia política o social de Ecuador”. Lo mismo ocurre al conceptualizar aquellos datos que no revisten de relevancia pública, “datos personales que el público en general no necesita” (art. 27). Se trata de definiciones muy generales y poco precisas, y no queda del todo claro quién determina cuáles son “datos necesarios” y/o de relevancia pública, y cuáles no.

A contramano de lo que ocurre en otras latitudes, se esbozaron cuestionamientos relativos a la intervención de un juez para solicitar el “olvido digital”. Según explicó la directora de la DINARDAP, “el mayor cuestionamiento que plantearon algunas personas es que no confían en el sistema de justicia, porque el artículo establece que un juez es el que debe tomar decisión sobre ponderación de derechos”.<sup>95</sup>

## b) Excepciones

En materia de excepciones, el proyecto explicita que no procederán los derechos de rectificación, actualización, eliminación, oposición, anulación y/o portabilidad “para ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión” (art. 31). Nuevamente, si bien la excepción protege a este último derecho, resulta sumamente amplia. Cualquier responsable de tratamiento de datos podría negarse a rectificar o actualizar información personal con el pretexto de que precisa determinados datos para manifestar o difundir opiniones, o para informarse.

Dentro de las excepciones al ejercicio de los derechos previstos en el proyecto de ley se establece que estas no proceden para los datos personales cuyo tratamiento se encuentre regulado, entre otros, en materia de libertad de expresión:

No proceden los derechos establecidos en esta ley para los datos personales cuyo tratamiento se encuentre regulado en normativa especializada en materia de ejercicio de la libertad de expresión, gestión de riesgos, desastres naturales, seguridad nacional y defensa del Estado; y, los datos personales que deban proporcionarse a autoridades administrativas o judiciales en virtud de solicitudes y órdenes amparadas en competencias atribuidas en la normativa vigente. En estos casos, los titulares podrán ejercer los derechos previstos en dicha normativa especializada. (Art. 37)

La excepción vuelve a ser demasiado amplia, por lo que requiere, en caso de aprobarse la ley, de especificaciones reglamentarias más precisas. En este sentido, las organizaciones APC, Access Now y Derechos Digitales sugirieron de modo conjunto que las excepciones se describan de modo preciso y acotado, y no en forma genérica para una categoría completa de datos o de agentes involucrados en su tratamiento. Por tal motivo, criticaron la redacción de este artículo pues “consagra la posibilidad de exceptuar de aplicación de la normativa a solicitudes administrativas en forma amplia, con lo cual se vacía la obligatoriedad de cumplimiento de la normativa por organismos públicos”.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> *Ibíd.*

<sup>95</sup> *Ibíd.*

<sup>96</sup> APC, Access Now y Derechos Digitales, comentarios sobre el proyecto de ley orgánica de la protección de datos personales, dirigidos a la Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional del Ecuador, *op. cit.*, 2020.

## c) Sanciones

El proyecto de ley establece una serie de “medidas correctivas, infracciones y régimen sancionatorio” en su capítulo XI. Las medidas correctivas podrán consistir en “el cese del tratamiento bajo determinadas condiciones o plazos; y en la imposición de medidas técnicas, jurídicas organizativas o administrativas tendientes a garantizar un tratamiento adecuado de datos personales” (art. 77). En otras palabras, se trata de previsiones imprecisas, sin plazos claros y sin especificaciones acerca de todas las medidas correctivas posibles a adoptar por parte de la autoridad de aplicación. Se puntualizan las infracciones para los responsables y para los encargados del tratamiento de datos, las que pueden calificarse como “leves” o “graves”. Las sanciones previstas son únicamente administrativas y consisten en multas económicas, calculadas en función de la gravedad de la infracción y de una serie de principios de proporcionalidad (intencionalidad, reiteración, naturaleza del perjuicio ocasionado, entre otras).

Una de las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil fue la de establecer montos de multas que fueran significativos para las empresas, calculados sobre la base de un porcentaje del volumen de negocios de la entidad infractora, correspondiente al ejercicio anual anterior: “Las sanciones deben tener entidad suficiente para generar un efecto disuasivo que garantice el efectivo cumplimiento de la norma”.<sup>97</sup> Otra sugerencia, realizada por la organización Usuarios Digitales, fue la de incluir, además de sanciones monetarias cuyo destino sea el erario público, reparaciones para los titulares de datos personales cuyos derechos sean vulnerados: “Finalmente somos los usuarios puntuales los afectados por una filtración de datos, no es el Estado en general, pero en ningún momento nosotros tenemos reparación de nada”.<sup>98</sup>

No hay sanciones previstas en materia de cierre o bloqueo de sitios o bases de datos, que puedan llegar a colisionar con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, como estipulaba, por ejemplo, el proyecto de ley de 2016.

### 2.3.4. Tratamiento legislativo

El 19 de septiembre de 2019 ingresó formalmente a la Asamblea Nacional el “proyecto de ley orgánica de protección de datos personales”, impulsado por el presidente de la República, Lenín Moreno Garcés (proyecto N° 514/19). La calificación del Consejo de Administración Legislativa se produjo días más tarde, el 2 de octubre de 2019. Allí se recomendó a la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, que tenía bajo tratamiento el proyecto de protección de datos personales de 2016, que lo remitiera a la Comisión Especializada de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral para unificarlo con la nueva iniciativa. El nuevo proyecto se envió a esta última comisión, pues era la encargada de investigar la reciente filtración masiva de datos y la responsabilidad de las autoridades en la materia. Según averiguamos para este trabajo, no se produjo finalmente la unificación de los proyectos de 2016 y de 2019, como recomendó el Consejo de Administración Legislativa. El proyecto de la asambleísta Rivadeneira había recibido numerosas críticas, en particular por afectar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, y porque esta nueva iniciativa procuraba distanciarse de aquella en su articulado.

La Comisión de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral se encuentra presidida desde mayo de 2019 por Fernando Patricio Flores Vásquez, asambleísta de la Alianza CREO-SUMA por América Latina, El Caribe y África. Resulta difícil rastrear las reuniones de comisión mantenidas desde el envío del proyecto de ley en septiembre de 2019, puesto que el sitio oficial se halla desactualizado y la última reunión que allí se regis-

---

<sup>97</sup> *Ibíd.*

<sup>98</sup> Alfredo Velazco, director de Usuarios Digitales, comunicación personal para este trabajo.

tra data del 19 de marzo de aquel año.<sup>99</sup> Esta comisión suele divulgar información más reciente en redes sociales digitales, incluidos los eventos y la agenda de sesiones.

¿Por qué el proyecto no se envió también a una comisión específica sobre temas de libertad de expresión? En primer lugar, porque no hay una comisión de este tipo en la Asamblea Nacional. No obstante, existen comisiones especializadas permanentes en materia de derechos (de los trabajadores, derechos colectivos, derecho a la salud), que podrían haber recibido algún tipo de giro o consulta. Lo cierto es que prevaleció la idea de que la Comisión de Soberanía era idónea en temas de tecnología y seguridad, por lo que se privilegió este enfoque y se le asignó el tratamiento del proyecto de ley.

Según las consultas realizadas con organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el Ecuador, esta comisión en particular es muy poco versada en temas de libertad de expresión. Por ello, las asociaciones Derechos Digitales, Access Now y APC elaboraron un documento conjunto que hicieron llegar a los asambleístas en enero de 2020. Asimismo, han solicitado reuniones, tanto con el presidente de la Asamblea como con el presidente de la Comisión y con sus asesores, que al cierre de este trabajo no han recibido respuesta. Nos han expresado que el nivel de comprensión sobre estos temas en la Asamblea es prácticamente nulo: “Si ya les cuesta entender el alcance del tema en sí mismo, es muy difícil que lo miren desde el ángulo de la libertad de expresión, o que haya un terreno fértil para abordar de manera más compleja esta problemática”. Estas entidades han organizado un taller presencial en colaboración con la UNESCO para capacitar e informar en temas de libertad de expresión, al que invitaron a participar a los asesores de los asambleístas. Si bien el nivel de recepción fue bueno, según nos explicaron, no alcanzó a ser óptimo debido a que existe mucha movilidad entre los asesores, quienes no suelen estar familiarizados con estos asuntos.

El único tema que generó discusiones en torno al ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el marco de la Asamblea Nacional habría sido el debate alrededor de la Ley Orgánica de Comunicaciones (LOC). Por un lado, los asambleístas opositores al entonces gobierno de Rafael Correa habían apelado a los estándares interamericanos de derechos humanos, particularmente en temas de libertad de expresión, con el fin de oponerse al articulado de esta norma. Por el otro, las iniciativas de reforma a la LOC, a diferencia de lo ocurrido con datos personales, congregaron a más actores de la sociedad civil, por lo que existió la posibilidad de ejercer una incidencia articulada y colectiva. La protección de los datos personales es un tema ausente en las agendas de muchas de las organizaciones de la sociedad civil y de los grupos que trabajan sobre derechos humanos que cuentan con sede física en el Ecuador. Por este motivo, no habría demasiadas asociaciones con capacidad de incidencia que estén trabajando de modo sistemático sobre este tema.

Según las consultas realizadas con la DINARDAP, el proyecto de ley sobre datos personales comenzó a discutirse en la Comisión de Soberanía entre fines de 2019 y principios de 2020 con los primeros grupos para el informe del primer debate, pero luego se interrumpió su tratamiento.

A comienzos de 2020, la pandemia por la expansión del virus SARS-CoV-2 que causa la enfermedad infecciosa COVID-19 condujo al aislamiento social preventivo y obligatorio en varios países. Ecuador no fue la excepción y, desde fines de marzo, la Asamblea Nacional implementó sesiones en modalidad virtual. La comisión encargada del tratamiento del proyecto de ley sobre datos personales organizó reuniones bajo esta modalidad, pero las organizaciones de la sociedad civil especializadas en derechos digitales no fueron convocadas para aportar sobre

<sup>99</sup> En dicha oportunidad, la Comisión aprobó un informe relativo al “Tratado sobre la prohibición de armas nucleares”, 19 de marzo, 2019, disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/blogs/comision-de-soberania-integracion-relaciones-internacionales-y>, último acceso: 10 de abril de 2020.

el tema, según manifestaron en consultas para este trabajo. En efecto, desde la DINARDAP consideran que, en el contexto de la pandemia, cuando la mayoría de los ciudadanos ha implementado de modo acelerado prácticas de teletrabajo, tele educación, tele salud y comercio electrónico, es más relevante que nunca la promulgación de una ley que permita controlar qué hacen las empresas y el Estado con la innumerable cantidad de datos que recopilan las distintas aplicaciones y cómo los emplearán a futuro.

Justamente en el día de hoy estábamos terminando de redactar un oficio en el que le pedíamos a la Asamblea que lo tramite de forma urgente, porque para nosotros se vuelve indispensable reactivar la economía después del COVID-19, atender los casos de crisis sanitaria, social y económica que tenemos ahora mismo por la cuarentena (...). Lo que más nos preocupa son los derechos fundamentales que tienen que desarrollar mecanismos de protección. La preocupación que tenemos es cómo vamos a saber qué datos tuvieron de nosotros en este tiempo y cómo van a ser gestionados después, sobre todo datos de salud.<sup>100</sup>

Hay otras opiniones que no son tan optimistas sobre las probabilidades de tratamiento y la aprobación del proyecto de ley, teniendo en cuenta, además de la crisis sanitaria, la campaña electoral que se aproxima. Algunos consideran que, a corto y mediano plazo, las energías de los asambleístas se concentrarán en el cierre de listas que se produciría hacia septiembre y octubre de este año.

Este es un año pre-electoral. El tema del coronavirus va a durar un par de meses. La verdad es que no te sabría decir [qué va a pasar] porque a veces sacan una ley en una semana, a veces se toman su tiempo (...). Por lo embrionario en que aún se encuentra el proceso, te diría que no se aprobaría este año.<sup>101</sup>

Las elecciones nacionales están previstas para el 7 de febrero de 2021, tras lo cual se definirá quién sucederá al actual presidente Lenín Moreno a partir del mes de mayo, para el período 2021-2025. Ecuador es uno de los pocos países latinoamericanos que, junto con Bolivia y Venezuela, aún no cuenta con una normativa específica para la protección de los datos personales.

### III. Conclusiones

En este trabajo analizamos en profundidad los procesos de elaboración de proyectos de ley para la protección de los datos personales en dos países de la región latinoamericana: Argentina y Ecuador. Se hizo énfasis en el nivel de problematización de estas iniciativas en relación con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, en tanto ciertas disposiciones pueden llegar a afectar la circulación del discurso en línea. Encontramos algunas similitudes y diferencias en el análisis de casos. Entre las semejanzas podemos señalar que en ambos países las dependencias del Poder Ejecutivo encargadas de estos temas –la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales en la Argentina y la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos en el Ecuador– motorizaron la actualización del

---

<sup>100</sup> Lorena Naranjo Godoy, comunicación personal.

<sup>101</sup> Alfredo Velazco, director de Usuarios Digitales, comunicación personal.

marco normativo, en el contexto de la entrada en vigencia del Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea y de los acuerdos suscritos con los países que la integran.

En ambos casos se llevó adelante un amplio proceso de consultas para modificar el marco regulatorio vigente, que se hallaba desactualizado respecto a los avances en materia de tecnologías de información y comunicación. De estos encuentros participaron dependencias del sector público, empresas y cámaras del sector privado, organizaciones de la sociedad civil y académicos especialistas, fundamentalmente abogados. Se realizaron reuniones en distintos puntos de ambos países y se recibieron numerosos aportes y opiniones. En su gran mayoría, los comentarios procedieron del sector privado, en particular de empresas extranjeras con negocios en el territorio nacional. En ambos casos tuvo incidencia la Cámara de Comercio de los Estados Unidos.

En el caso argentino, diez de las doce entidades que participaron formalmente del proceso de elaboración de la norma fueron empresas o cámaras empresariales, muchas de las cuales propusieron exactamente las mismas sugerencias. En el caso ecuatoriano, no queda claro cuántas entidades participaron del proceso de consultas porque no se difundieron públicamente sus aportes concretos. No obstante, según las indagaciones que hicimos para este trabajo, fueron muy pocas las organizaciones de la sociedad civil que lograron intervenir.

Resulta llamativo que en ambos casos, durante la primera fase de consultas, se realizaron reuniones sin un borrador o texto sobre la base del cual debatir. En los dos países se organizaron encuentros informales para recoger opiniones y miradas generales sobre el tema, a los cuales se invitaron a muchos más actores de los que finalmente participaron con comentarios concretos para la redacción del anteproyecto de ley. No obstante, ello fue utilizado retrospectivamente y estratégicamente para enfatizar acerca de la “amplitud” y “diversidad” de miradas recogidas en el texto normativo, sin por ello ser cabalmente cierto, como aquí analizamos.

Por el contrario, cuando finalmente se divulgaron los borradores de los anteproyectos de ley, se brindó un plazo muy acotado para analizar el texto y formular aportes concretos. En la Argentina apenas se dispuso del mes de febrero de 2017 para hacer comentarios y subirlos a la plataforma “Justicia 2020”, algo que fue criticado por casi todas las entidades participantes. En el Ecuador, una vez concluidas las fases de consultas, se dio a conocer el anteproyecto en enero de 2019. Según la DINARDAP, el texto estuvo disponible durante tres meses en el sitio web oficial para que se enviaran comentarios por correo electrónico. Sin embargo, no se halla actualmente disponible ni accesible a través del portal. Según las entidades de la sociedad civil consultadas, se dieron a conocer fragmentos aislados del borrador a cuentagotas y se les solicitó específicamente que no lo divulgaran. Los aportes recibidos no fueron sistematizados y no es posible analizar los cambios que se produjeron entre este texto y el proyecto de ley finalmente enviado a la Asamblea Nacional.

En materia de equilibrio de derechos, entendemos que en ninguno de los dos países se propuso una mirada sistémica sobre cómo balancear el derecho a la protección de los datos personales con el derecho a la libertad de expresión. Tres temas centrales de las iniciativas para la protección de los datos personales merecieron comentarios específicos relacionados con la posible afectación del derecho a la libertad de expresión: el derecho a la supresión de los datos personales (“derecho al olvido”), las excepciones y las sanciones previstas. El derecho a la supresión, contenido dentro de las previsiones del Reglamento europeo, motivó su inclusión en las iniciativas latinoamericanas y fue uno de los temas que concitó mayores críticas durante los procesos de construcción participativa de normas, aunque por motivos ligeramente distintos en cada país.

En la Argentina, casi todas las opiniones fueron coincidentes en señalar que el derecho a la supresión no debía proceder cuando el tratamiento de datos fuera necesario para ejercer el derecho a la libertad de expresión y, en caso de controversia, debería recurrirse a la vía judicial. En el Ecuador, el derecho al olvido se incluyó a último



momento dentro del proyecto de ley, pese a que se había acordado excluirlo a solicitud de las organizaciones de la sociedad civil. Su redacción final establece que no podrá invocarse este derecho cuando el tratamiento de datos sea necesario para ejercer el derecho a la libertad de expresión e información. Además, se especifica que las solicitudes del derecho al olvido requieren de la intervención de un juez, algo que fue puntualmente criticado pues la ciudadanía, en general, desconfía de la imparcialidad del Poder Judicial ecuatoriano.

En ambas iniciativas se incluyó la protección del derecho a la libertad de expresión dentro de las excepciones para la aplicación de las normas. A pesar de ello, como analizamos en este trabajo, en algunos casos dichas excepciones son excesivamente amplias y no contemplan un balance de derechos. Conjuntamente, no hubo visiones diversas en la discusión sobre este tema en cada país. En el caso argentino se destaca que la DNPDP propuso inicialmente considerar el tema dentro de la agenda de debate y ello fue retomado dentro del espíritu del proyecto de ley en sus considerandos. En el caso ecuatoriano, la inclusión de las amplias excepciones para el ejercicio de este derecho aparecen más como un intento por diferenciarse de las iniciativas legales anteriores, catalogadas de “ley mordaza” durante los sucesivos gobiernos de Rafael Correa, que como producto de una discusión amplia, profunda y consciente sobre el equilibrio de los derechos.

Se resalta otra similitud en ambos casos, relativa a las inexplicables demoras entre la conclusión de los procesos de consulta y elaboración de los proyectos de ley por parte de los organismos encargados del tema en cada país, y su envío final por parte del Poder Ejecutivo al Parlamento. Además, tanto en la Argentina como en el Ecuador, se introdujeron modificaciones legales en los textos normativos en su tránsito por las dependencias del Ejecutivo ubicadas jerárquicamente por encima de las direcciones especializadas.

En la Argentina, el proceso de aportes participativos había concluido a fines de febrero de 2017 y el 1° de marzo el presidente de la Nación anunció que enviaría el proyecto de ley al Congreso de la Nación ese mismo año. Sin embargo, recién fue remitido un año y medio más tarde, en septiembre de 2018. En el Ecuador, el anteproyecto habría estado listo en enero 2019 y se hallaba aún en trámite en la Secretaría Jurídica de la Presidencia nueve meses más tarde, cuando se produjo la mayor filtración de datos personales de la historia del país. Aún se desconocen en profundidad las causas, las consecuencias y los responsables del incidente, pero esta coyuntura específica motorizó el envío inmediato del proyecto de ley a la Asamblea Nacional en septiembre de aquel año, probablemente como un gesto político que procuró apaciguar el escándalo público y mediático desatado tras la filtración.

De igual manera, se revelan semejanzas en la falta de tratamiento legislativo sobre estos proyectos de ley que, paradójicamente, implicaron un considerable esfuerzo, tiempo y recursos invertidos por parte de los mismos gobiernos de turno. Adicionalmente, en ninguno de los dos casos los proyectos fueron enviados para su tratamiento a comisiones especializadas en libertad de expresión y/o derechos fundamentales, ni se espera que tengan algún tipo de debate parlamentario que profundice sobre este tema. Las limitaciones son varias, en particular en el Ecuador, por la falta de formación específica de los asambleístas y sus asesores sobre estos temas, por la ausencia de voluntad política para escuchar voces especializadas y por la escasa incidencia de organizaciones de la sociedad civil con sede física en el país que trabajen sistemáticamente en la protección de datos personales.

Por último, en ambos casos las iniciativas ingresaron al Poder Legislativo en un año pre-electoral. En la Argentina, el proyecto fue remitido hacia fines de 2018 y al año siguiente las energías se concentraron en las elecciones nacionales, en las que el oficialismo resultó finalmente derrotado. En el Ecuador, el proyecto ingresó a la Asamblea Nacional a fines de 2019 y se desconocen los tiempos planteados por la comisión para el tratamiento del proyecto de ley —si bien al cierre de este trabajo no ha perdido aún su estado parlamentario—, además de que se presume que hacia fines de 2020 los asambleístas se enfocan en el cierre de listas y candidaturas de cara a las elecciones nacionales de febrero de 2021.