

## Ficha 4

### **Actualización en materia de tutela penal del secreto Especial referencia a los secretos bancario y tributario**

Sumario: 1. Tutela penal del secreto. 2. Concepto de secreto profesional y bancario. Fundamentos. 3. Evolución normativa del secreto bancario. 4. Secreto tributario. 5. Bibliografía

#### **1. Tutela penal del secreto**

**1.1** La tutela penal del secreto en nuestro derecho interno contempla diferentes extremos.

Así:

a) entre los Delitos contra la Patria se encuentra el delito de espionaje, descrito en los numerales 3 y 4 del art. 132 del Código Penal, que protege los secretos políticos o militares y toda otra información relativa a la seguridad del Estado;

b) el art. 163, del Código Penal tutelando la Administración Pública, castiga la revelación del secreto conocido en ejercicio de sus funciones por parte del funcionario público, y el art. 163 bis el uso indebido de la información reservada conocida en razón o con ocasión del ejercicio del cargo. Resulta de interés señalar que se protege especialmente el secreto tributario a través de lo dispuesto en el art. 47 del C.T.<sup>1</sup>;

c) los artículos 298 y 299 del Código Penal castigan la revelación del secreto de la correspondencia;

d) el artículo 300 del Código Penal describe la tipicidad del delito de conocimiento fraudulento de documentos secretos y el artículo 301 establece la pena para su revelación;

---

<sup>1</sup> *Artículo 47: La Administración Tributaria y los funcionarios que de ella dependen, están obligados a guardar secreto de las informaciones que resulten de las actuaciones administrativas o judiciales.*

*Dichas informaciones solo podrán ser proporcionadas a la Administración Tributaria y a los Tribunales de Justicia en materia penal, de menores, o aduanera cuando esos órganos entendieran que fuera imprescindible para el cumplimiento de sus funciones y los solicitaren por resolución fundada.*

*La violación de esta norma apareja responsabilidad y será causa de destitución para el funcionario infidente.*

e) por su parte, el artículo 302<sup>2</sup> del Código Penal protege el secreto profesional y, finalmente,

f) el art. 25 del Decreto- Ley N° 15.322, protege concretamente el secreto bancario.

g) el art. 5 de la Ley 18.930<sup>3</sup>, establece una pena autónoma para los funcionarios obligados a guardar secreto de la información que deben verter los titulares de participaciones patrimoniales al portador.

Como puede verse, se trata de normas que protegen diferentes bienes jurídicos y que difieren mucho entre sí, siendo la nota común el contenido secreto de las informaciones que protegen.

---

<sup>2</sup> Artículo 302. (Revelación de secreto profesional)

*El que, sin justa causa, revelare secretos que hubieran llegado a su conocimiento, en virtud de su profesión, empleo o comisión, será castigado, cuando el hecho causare perjuicio, con multa de 100 U.R. (cien unidades reajustables) a 600 U.R. (seiscientas unidades reajustables).*

<sup>3</sup> Artículo 5 de la Ley N° 18.930. (Obligación de guardar secreto).- *La información a que refieren los artículos 1º, 2º, 6º y 7º de la presente ley será de carácter secreto.*

*El acceso a la misma estará restringido a los siguientes organismos:*

*A) La Dirección General Impositiva, siempre que tal información se solicite una vez que se haya iniciado formalmente una actuación inspectiva vinculada a sujetos pasivos determinados, o para el cumplimiento de solicitudes expresas y fundadas por parte de la autoridad competente de un Estado extranjero, exclusivamente en el marco de convenios internacionales ratificados por la República en materia de intercambio de información o para evitar la doble imposición, que se encuentren vigentes*

*B) La Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay y la Secretaría Nacional Antilavado de Activos en el desarrollo de tareas relacionadas con la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo y con el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas tendientes a impedir la proliferación de armas de destrucción masiva, en el cumplimiento estricto de tales funciones.*

*C) Por resolución fundada de la Justicia Penal o de la Justicia competente si estuviera en juego una obligación alimentaria.*

*D) La Junta de Transparencia y Ética Pública, siempre que tal información se solicite una vez que se haya iniciado formalmente una actuación vinculada al ámbito de su competencia en lo dispuesto por los literales A) y B) del artículo 15 de la Ley N° 17.060, de 23 de diciembre de 1998 y el artículo 51 de la Ley N° 18.834, de 4 de noviembre de 2011.*

*En los casos no previstos precedentemente, la reserva solo podrá ser levantada con autorización expresa y por escrito de los sujetos cuyos datos están consignados en el registro.*

*Lo dispuesto en el presente artículo no obstará para el ejercicio de la facultad establecida en el artículo 13 de la presente ley.*

*Los funcionarios que violaran la obligación de reserva a que refieren los incisos anteriores incurrirán en delito y serán pasibles de ser castigados con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría. En el caso de que la información haya sido solicitada por los sujetos comprendidos en el literal C), la obligación de reserva y el régimen sancionatorio aplicable a sus funcionarios se regirán por sus normas específicas.*

*La obligación de guardar secreto a que refiere el presente artículo alcanza exclusivamente a la información en poder del Banco Central del Uruguay y de la Auditoría Interna de la Nación.*

**1.2** Consecuentemente, resulta de interés determinar cuándo una información es secreta.

Una información será secreta, siguiendo criterios formales, cuando una ley establezca que la misma lo es. Esto no arroja ninguna complicación más allá de la crítica que en cada caso se haga de su conveniencia u oportunidad, pero ello excede este trabajo y no deja de ser una manifestación genérica.

Desde el punto de vista sustancial, el aporte más prolífico lo ha hecho Fernando Bayardo Bengoa en su tesis sobre “La Tutela Penal del Secreto”.

Para el autor, el problema es que el secreto *“no es, ni una cosa, formada y definida, ni una notificación o un hecho, toda vez que éstos son más bien los objetos del secreto; y es también exacta en cierta medida, la afirmación de que la idea de un relación está implicada en el secreto.*

*“(...) En rigor, el secreto no es otra cosa que una ocultación de la verdad, o como dice CRESPI- es ‘una disimulación conscientemente querida, de un contenido de la experiencia, frente a un tercero’, pero esto no lo satisfacía acabadamente dado que esclarecía la relación que constituyera su exclusiva y fundamental esencia.*

*“(...). La relación que es preciso reconocer como ingénita en el secreto, no radica en otra cosa que en la actitud del titular que habiendo incorporado a su esfera cognoscitiva, el conocimiento de determinados objetos del mundo de la experiencia (hechos, cosas, noticias, etc.), dispone- según su querer armonizado con la naturaleza misma de aquellos objetos- la reserva frente a terceros, de ese contenido de cognición (aspecto relacional del titular); y también, la situación relacional se manifiesta por el conocimiento efectivo que, a la postre, los terceros pueden llegar a tener de los objetos del secreto, sea a mérito de su propia intrusión, sea a mérito de la propalación por ellos captada (aspecto relacional de terceros). (...) En el genus del concepto en estudio, radica, no tanto la idea de relación –que como vimos solo se refiere a la vinculación de los protagonistas con la esfera cognoscitiva- como la nota de reserva asignada al contenido de la propia experiencia, lo que no implica otra cosa que una situación o modo de estar, es decir, precisamente “una idea de estado.”*

*“Pues bien; integrando en una visión unitaria los elementos que, según habrá de verse en su oportunidad, inciden en la estructura del secreto, podemos definirlo como el estado en cuya virtud, el titular de un interés actual y jurídicamente relevante, determina razonablemente de acuerdo a la naturaleza de los objetos a que se refiere su conocimiento, que la cognición de los mismos debe permanecer vedada a todos, o reservada solo a determinadas personas.”<sup>4</sup>*

<sup>4</sup> Cfr.: Tutela Penal del Secreto, pág. 15 y ss.

A los efectos de completar la noción lógico jurídica del concepto, propone examinar su contenido concreto en los siguientes elementos:

a) Subjetivismo relativizado: en la esencia misma de lo que es el secreto, estará la opinión personal del titular del mismo, pero es necesario que el interés que concurra, sea objetivamente valorable, en base a la necesaria reserva de la situación, extraída de la propia naturaleza del hecho, cosa, o noticia reservable<sup>5</sup>.

b) Actualidad: lo que importa no es la actualidad del hecho, cosa o situación, sino la actualidad del interés al secreto que concierne al titular. Los hechos, cosas o situaciones pueden ser objetos de secreto en diferentes momentos. El carácter de secreto sobreviene en el momento en que cobra actualidad el interés del titular en la respectiva reserva<sup>6</sup>.

c) Relevancia jurídica: el secreto implica una limitación puesta al conocimiento de la situación reservable, por quien tiene para ello un interés jurídicamente apreciable esto es, requiere virtualidad, o relevancia de derecho<sup>7</sup>.

d) Relativismo: la necesidad de tener en cuenta las peculiaridades de cada situación, desvanece el carácter de absoluto del ámbito del secreto. El secreto implica una situación en la que el conocimiento de un hecho no debe salir de un grupo de interesados, por ello la incompatibilidad de los conceptos secreto y notorio, que impide que se sancione la conducta por la que se conoce lo que, siendo originalmente secreto, se ha transformado luego en notorio y lo es al momento de la intrusión o propalación<sup>8</sup>.

Estas definiciones han sido tomadas por toda la doctrina vernácula en general, pero en particular por Cervini quien, a la vez que se asiste de la teoría de las esferas, agrega un quinto elemento, que denomina el elemento estatutario y que guarda relación con la carga de proactividad del custodio de la información proporcionada<sup>9</sup>.

En efecto, sostiene Cervini que la dirección dogmática del instituto del Secreto en general se define en plenitud a partir de la llamada Teoría de las Esferas. Se trata de un moderno paradigma de trabajo permite ubicar tomográficamente las distintas manifestaciones de la intimidad/privacidad en esferas concéntricas de radio progresivamente mayor.

<sup>5</sup> Ídem anterior, pág. 17 y ss.

<sup>6</sup> Ídem anterior, pág. 21 y ss.

<sup>7</sup> Ídem anterior, pág. 22 y ss.

<sup>8</sup> Ídem anterior, pág. 25 y ss.

<sup>9</sup> Cervini, R., "El elemento estatutario del secreto como instrumento de efectiva realización de las garantías", disponible en [www.fder.edu.uy/contenido/penal/pdf/2010/cervini-003.pdf](http://www.fder.edu.uy/contenido/penal/pdf/2010/cervini-003.pdf).

La esfera de radio más amplia es el campo de lo individual y así progresivamente se van ubicando en relación inversa a la intensidad de su protección: la esfera privada, la esfera de confianza y por último la del secreto, que se consustancia con lo medular de la libertad.

Esta visión medular del secreto debe traducirse en su concepto dogmático y por natural derivación en el elenco de sus elementos estructurales: subjetivismo relativizado, actualidad, relevancia jurídica y relativismo.

La novedad es que el autor propone un quinto elemento, el estatutario, en la consideración de que transforma al instituto en un sistema de derecho- deber en clave de garantías: otorga a la vez al titular el privilegio del sigilo, pero también le impone la obligación de accionar en su defensa. A efectos de demostrar la utilidad de tal propuesta recurre al análisis del secreto bancario uruguayo, que le permite visualizar la pertinencia normativa y los límites de la legitimación activa del deudor del secreto, así como los medios procesales para hacer efectiva la misma (recursos, oposiciones, ampliaciones, etc.).

**1.3** En términos generales, el fundamento del secreto profesional radica en la tutela de la intimidad del individuo, y la especial naturaleza de la relación cliente- profesional, en la que el cliente se encuentra en la necesidad de confiar un secreto al profesional o en dejar que éste lo descubra para la prestación de un mejor servicio.

Necesidad y confianza con sustantivas en esta relación y conforman los pilares de la exigencia de la reserva, sin la cual dicha relación no es posible. Si bien, como dice Bergstein, "*el profesional penetra en la esfera del secreto de su cliente por una decisión libre de éste*"<sup>10</sup>, no es menos cierto –como dice más adelante– que se confía por necesidad, porque dicha información es imprescindible para el ejercicio de un derecho, para la cura o el tratamiento de una enfermedad, para la celebración de un negocio o para la resolución de la cuestión que fuere.

La esencia del secreto o de la exigencia de su resguardo radica en la protección de la intimidad<sup>11</sup> y, de la misma forma y por las mismas razones, comprende también a los empleados y comisionistas.

La información o el secreto ha sido confiado para hacer de ella un uso determinado, generalmente en beneficio del propio titular. Es por ello que su esencia guarda relación con la necesidad que la ha determinado y la consecuente confianza que el profesional debe honrar con su reserva.

**1.4** El secreto bancario, en tanto especie del género secreto profesional, está calificado no por el contenido de la información brindada o confiada, sino por el

<sup>10</sup> Bergstein, N., El delito de violación de secreto bancario, FCU, Montevideo, 1987, pág. 13.

<sup>11</sup> Ídem anterior, pág. 14.

especial custodio de la misma, desde que se trata del secreto que deben guardar quienes se dedican a la intermediación financiera.

Tal afirmación no es pacífica, dadas las objeciones planteadas en nuestro medio por Fernando Bayardo Bengoa, quien sugería que, si en la esencia de la obligación de reserva profesional está una relación de confianza como fenómeno psicológico personal entre el banquero y su cliente, podría discutirse la inclusión del secreto bancario como forma del secreto profesional en mérito al carácter de una relación que es exquisitamente patrimonial y que solo permitiría la subsistencia de responsabilidades reparatorias de carácter civil.

Ahora bien, no puede soslayarse –ni se hará- que una protección tan específica y severa- adviértase la diferencia de las penas establecidas por el delito de revelación de secreto profesional y de revelación de secreto bancario- se justifica ya no tanto en la tutela del derecho a la intimidad como – como señalara Bergstein y fuera recogido en el prólogo de su tesis por la Profesora Ofelia Grezzi- sino en “*la fuerza del sistema bancario como agente económico y centro de poder de la organización social*”<sup>12</sup> y ello obedece a una decisión de política criminal, con la consecuente selección de un bien jurídico, cuya actualidad –como ocurre con todos los bienes jurídicos- está en permanente revisión.

## **2. Concepto de secreto profesional y bancario. Fundamentos**

El secreto bancario está regulado –sin perjuicio de lo que se dirá- en el art. 25 del Decreto- Ley N° 15.322<sup>13</sup>, de 17 de setiembre de 1982, y es una especie del género secreto profesional. Se trata de una especie calificada por la materia que comprende y la importancia otorgada al mismo en una determinada conyuntura política y económica.

Sabido es que, en definitiva, el derecho conforma el marco o la estructura que otorga certeza a las relaciones entre particulares y a las decisiones políticas en un momento dado de la historia, de acuerdo a los intereses preponderantes. En tal sentido, la política criminal es aquel aspecto del control penal que tiene relación con el poder del Estado para caracterizar un conflicto social como

<sup>12</sup> Ídem anterior, pág. 7

<sup>13</sup> Artículo 25.- *Las empresas comprendidas en los artículos 1º y 2º de esta ley no podrán facilitar noticia alguna sobre los fondos o valores que tengan en cuenta corriente, depósito o cualquier otro concepto, pertenecientes a persona física o jurídica determinada. Tampoco podrán dar a conocer informaciones confidenciales que reciban de sus clientes o sobre sus clientes. Las operaciones e informaciones referidas se encuentran amparadas por el secreto profesional y sólo pueden, ser reveladas por autorización expresa y por escrito del interesado o por resolución fundada de la Justicia Penal o de la Justicia competente si estuviera en juego una obligación alimentaria y en todos los casos, sujeto a las responsabilidades más estrictas por los perjuicios emergentes de la falta de fundamento de la solicitud.*

*No se admitirá otra excepción que las establecidas en esta ley.*

*Quienes incumplieren el deber establecido en este artículo, serán sancionados con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría.*

criminal, esto es, conforma un ejercicio de poder a través de la selección de los bienes jurídicos que considera valiosos, criminalizando las conductas que los lesionen o pongan en peligro<sup>14</sup>.

Como bien señalan Bustos y Hormazábal, el poder de definición de los procesos criminales en un Estado social y democrático de derecho deben tener como fundamento y objetivo la consecución plena de la libertad y la igualdad. La validez del derecho penal no radica en sí misma como disciplina sino que proviene de su política criminal, que debe estar permanentemente expuesta a la revisión crítica desde la realidad social (y económica)<sup>15</sup>.

Y en la definición aludida, juega un rol principal el bien jurídico tutelado. Tal como señala Gonzalo Fernández: *“La teoría del bien jurídico está llamada a cumplir un rol decisivo dentro de la estructura del delito, con capacidad de rendimiento para la articulación del sistema de derecho penal. Ella denota poseer un potencial o aptitud limitadora, aprovechable tanto en la instancia legislativa de criminalización primaria, donde el bien jurídico plasma su función crítica, cuanto en la fase ulterior, de interpretación y aplicación del derecho penal objetivo (criminalización secundaria), en la cual ejerce su función dogmática.*

*La incidencia del principio de exclusiva protección de bienes jurídicos en el momento legislativo es incuestionable, por su idoneidad para reducir -al amparo de valoraciones político-criminales- el ámbito de intervención penal del Estado, restringiéndolo a una franja de situaciones de alta e intolerable dañosidad social, que por la entidad objetiva de la conducta (gravedad del ataque) y la importancia de los bienes involucrados reclaman, imperiosamente, la intervención subsidiaria del control penal”.*<sup>16</sup>

En definitiva, en eso consiste básicamente la política criminal: en seleccionar bienes y conductas. Y, desde que los bienes jurídicos son el objeto protegido por el sistema, resulta de interés, a fin de escudriñar adecuadamente la cuestión en cada caso concreto, identificar materialmente, más allá de formulaciones ideológicas encubridoras de la realidad, lo protegido en relación a cada norma penal, identificación que permite abrir la discusión sobre la necesidad de la protección y, con ello, la permanente revisión democrática del sistema penal y los bienes protegidos<sup>17</sup>.

### **3. Evolución normativa del secreto bancario (cronológica)**

---

<sup>14</sup> Cfr.: Bustos Ramírez, J. y Hormazábal Malaree, H., Lecciones de Derecho Penal, T. I, pág. 29 y ss..

<sup>15</sup> Ídem anterior

<sup>16</sup> Fernández, G., Bien Jurídico y Sistema de Delito, pág. 1.

<sup>17</sup> En lo que hace al objeto de este trabajo, nos será de utilidad para explicar las modificaciones normativas de reciente aparición.

### 3.1 Normas anteriores a la sanción del Decreto- Ley N° 15.322

**3.1.1** Con anterioridad al dictado del Decreto – Ley N° 15.322, el secreto bancario se encartaba en lo dispuesto en el art. 302 del Código Penal, que describía el –más genérico- delito de revelación de secreto profesional.

**3.1.2** La primera alusión expresa a la existencia de un secreto bancario como tal, fue en el art. 79 de la Ley N° 11.924, de 27 de marzo de 1953, en el que se precisaba que las cuentas bancarias “*con denominación impersonal que amparadas en el secreto bancario mantengan los bancos con sus clientes, estarán gravadas por el impuesto sustitutivo de herencias, creado por la ley N° 3.648, de 16 de julio de 1910*”.

**3.1.3** Una segunda alusión expresa, la encontramos en el art. 229 de la Ley N° 13.637<sup>18</sup>, de 21 de diciembre de 1967, por la que se establece que dicho secreto no rige frente a la Administración Tributaria, advirtiéndose que el empleado o empleador que no suministre las informaciones solicitadas incurrirá en el delito de desacato (art. 173 del Código Penal).

Lo esencial de dicha norma se repetía en el inciso segundo del literal E del art. 68 (Facultades de la Administración) del Código Tributario en su redacción original y fue derogado por el art. 34 del Decreto Ley N° 15.322<sup>19</sup>.

**3.2 El art. 25 del Decreto Ley N° 15.322.** El Decreto- Ley N° 15.322, no define ni regula la actividad financiera sino que se refiere al sistema de intermediación financiera y, consecuentemente, el ámbito funcional- institucional de aplicación

---

<sup>18</sup> Artículo 229.- *Los Bancos Oficiales y Privados, las Casas Bancarias, las Cajas Populares y las Sociedades Financieras, quedan obligadas a franquear a los funcionarios de la Dirección General Impositiva, debidamente autorizados, los libros y comprobantes de contabilidad, proporcionar todas las informaciones que se les requieran, incluso las relativas a las cuentas a que se refiere el artículo 79 de la ley número 11.924, de 27 de marzo de 1953, y a los depósitos, a cuyos efectos no regirá el secreto bancario. Se considera funcionario debidamente autorizado el que exhiba una orden expresa del Ministro de Hacienda o del Director de la Dirección General Impositiva, la que deberá recaer en funcionario técnico profesional.*

*Las informaciones que se recojan serán estrictamente confidenciales y sólo podrán ser comunicadas a los superiores competentes, reputándose falta grave la violación del deber de reserva por parte del o de los funcionarios públicos actuantes.*

*El empleado o empleador que no suministrara las informaciones requeridas, impidiera o de cualquier manera estorbare la actuación, será pasible de la pena establecida en el artículo 173 del Código Penal.*

<sup>19</sup> Es del caso aclarar que, en consistencia con esta disposición, el art. 469 de la Ley N° 17.930 impuso la obligación a todos los órganos u organismos públicos estatales o no estatales, están obligados de aportar, sin contraprestación alguna, los datos que no se encuentren amparados por el secreto bancario y que le sean requeridos por escrito por la Dirección General Impositiva (DGI) para el control de los tributos.

En similar sentido, puede verse el tenor del art. 493 de la Ley N° 18.362, para las informaciones requeridas por las Intendencias Municipales para el control del Impuesto a los Semovientes a que refiere la Ley N° 12.700, de 4 de febrero de 1960, modificativas y concordantes.



de las normas que contiene está definido en sus arts. 1 y 2<sup>20</sup>. En el artículo 1, además, se define lo que se entiende por intermediación financiera.

En su mérito, comprendería a los Bancos, Casas Bancarias, entidades estatales e instituciones públicas no estatales que realicen habitual y profesionalmente operaciones de intermediación financiera, instituciones estatales incluidas en el Decreto – Ley N° 15.322, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Círculos Cerrados o Consorcios, y el Banco Central del Uruguay.

El artículo 25 dispone la obligación de secreto respecto a toda noticia referida a los fondos o valores que tengan en cuenta corriente, depósito o cualquier otro concepto, pertenecientes a personas físicas o jurídicas determinadas, así como a las informaciones confidenciales que reciban de sus clientes o sobre sus clientes.

Ahora bien, la particularidad del secreto bancario, reviste en que, en tanto la norma prohíbe ya tan solo el “*facilitar*”, parecería que aún cuando ya no fuere secreta, la información no podría ser revelada, lo que supone un plus o una mayor severidad con relación al concepto de secreto proporcionado *supra*, desde que prescindiría del elemento estructural referido al relativismo.

En cuanto a las informaciones confidenciales, estas sí, son las que propiamente encartan en el concepto de secreto profesional propuesto, como aquel (a) llamado a ser reservado por su naturaleza intrínseca y (b) confiada al banquero en el contexto de su relación profesional como confidente necesario y aún cuando dicha información no refiera a su actividad económica o situación patrimonial. La amplitud del giro dio lugar a que originalmente se concibieran contempladas tanto las operaciones pasivas como las activas<sup>21</sup>, lo que fue

---

<sup>20</sup> Artículo 1º.- *Toda persona pública no estatal o privada que realice intermediación financiera quedará sujeta a las disposiciones de esta ley, a los reglamentos y a las normas generales e instrucciones particulares, que dicte el Banco Central del Uruguay para su ejecución.*

*A los efectos de esta ley, se considera intermediación financiera la realización habitual y profesional de operaciones de intermediación o mediación entre la oferta y la demanda de títulos valores, dinero o metales preciosos.*

Artículo 2º.- *Las instituciones estatales que por la índole de sus operaciones queden comprendidas en esta ley, estarán igualmente sujetas a sus disposiciones, a los reglamentos y a las normas generales e instrucciones particulares que dicte el Banco Central del Uruguay.*

*Para la aprobación o modificación de las cartas orgánicas y demás normas que rijan la actividad de las instituciones financieras del Estado, se oirá previamente al Banco Central del Uruguay.*

<sup>21</sup> A modo de ejemplo, ver Cervini, R., en Panel..., pág. 56. Sin embargo, y a pesar de que las instituciones bancarias se afiliaban a esa interpretación, no era esa la posición del Banco Central Uruguay, pudiéndose ver al respecto las declaraciones del Dr. Daniel Artecona en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores, Distribuido 565/2005, en la que señala expresamente que las operaciones activas no son secretas, sí en cambio “*las informaciones confidenciales que puedan ser antecedentes de la concesión de un crédito en una operación activa, pero no los datos de la operación en sí misma como, por ejemplo, sus garantías, etcétera*”. Para luego aclarar, que “*que hay una obligación genérica de secreto profesional derivada del artículo 302 del Código Penal*”.

posteriormente descartado por el artículo 1º de la Ley N° 17.948 a la que aludiremos *infra*.

El artículo también establece las excepciones a la regla que establece. Así: (a) autorización expresa y por escrito del interesado y (b) resolución fundada de la justicia penal o de la justicia competente si estuviera en juego una obligación alimentaria.

Al momento de la sanción de la ley, e estas excepciones cabía agregar (c) el permiso de acceso a la información reservada por parte del Banco Central del Uruguay en ejercicio de sus facultades de contralor y fiscalización (art. 15 del Decreto- Ley N° 15.322), (d) la obligación de denunciar delitos por parte de los funcionarios públicos (art. 177 del C.P.) y (e) las actividades conducentes a recuperar créditos.

### **3.3 Normas posteriores a la sanción del Decreto- Ley N° 15.322**

**3.3.1** Una primera limitación al secreto establecido en los términos descriptos, la conformaron las disposiciones sobre arrendamientos, que establecen que en las acciones de rebaja de alquiler no regirán las limitaciones probatorias establecidas en las disposiciones sobre secreto bancario y tributario<sup>22</sup>.

**3.3.2** La segunda (o no<sup>23</sup>), se encuentra en la declaración realizada por el art. 504 de la Ley N° 16.320<sup>24</sup>, de 1º de noviembre de 1992, relativa a que el secreto profesional no alcanza a la información obtenida por las empresas que administren créditos interviniendo en las ventas de bienes y prestaciones de servicios realizados por terceros, cualquiera sea la modalidad utilizada a tal fin.

**3.3.3** Posteriormente, la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay sancionada en 1995 (modificada posteriormente) reafirmó la existencia de la obligación de reserva tanto por parte del Banco como de sus funcionarios en los artículos 22 y 23 de la Ley N° 16.696<sup>25</sup>, de 30 de marzo de 1995.

---

<sup>22</sup> Así, el artículo 23 de la Ley N° 15.799, de 30 de diciembre de 1985, establece: *(Limitaciones probatorias).- A los efectos de la aplicación de los artículos 16 a 19 y 63 del decreto-ley 14.219, de 4 de julio de 1974, y del artículo 7º de la presente ley, no regirán en vía judicial las limitaciones probatorias establecidas en los artículos 25 del decreto-ley 15.322, de 17 de setiembre de 1982, y 47 del Código Tributario*

<sup>23</sup> Resulta de interés señalar los reparos opuestos a esta disposición por el Profesor Cervini por considerarla innecesaria, en atención a que entiende que las empresas emisoras de tarjetas de crédito no están comprendidas en la actividad de intermediación financiera (Cervini, R., Panel..., pág. 47/48)

<sup>24</sup> Artículo 504.- *Declárase que el secreto profesional a que refiere el artículo 25 del decreto-ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982, no alcanza a la información obtenida por las empresas que administren créditos interviniendo en las ventas de bienes y prestaciones de servicios realizados por terceros, cualquiera sea la modalidad utilizada a tal fin. Esta disposición será aplicable cuando lo solicite la Dirección General Impositiva.*

<sup>25</sup> Artículo 22.- *(Secreto y reserva). El Banco estará obligado a guardar secreto, en los términos establecidos en el artículo 25 del Decreto Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982, cuando*

**3.3.4** Por su parte, la Ley N° 16.774, de 27 de setiembre de 1996, estableció en su artículo 28 que las disposiciones establecidas en el art. 25 del Decreto- Ley N° 15.322, eran de aplicación a los fondos de inversión que esta ley regulaba. Dicha norma fue sustituida por el artículo 5 de la Ley N° 17.202<sup>26</sup>, de 24 de setiembre de 1999.

**3.3.5** Luego sobrevinieron las Leyes N° 17.016, de 22 de octubre de 1998<sup>27</sup> y 17.060, de 23 de diciembre de 1998<sup>28</sup> establecieron normas sobre cooperación penal en materia de estupefacientes, lavado de activos y corrupción pública, pero consigné que las solicitudes relativas al levantamiento del secreto bancario se someterían a la ley procesal y sustantiva de la República.

**3.3.6** Párrafo aparte merece la obligación de reportar operaciones sospechosas, impuesta originalmente por el art. 71 del Decreto- Ley N° 14.294, en la redacción dada por el art. 5 de la Ley N° 17.016 y la Resolución del Banco Central del Uruguay N° 1722/2000, y luego por el art. 1° de la Ley N° 17.835, de 23 de setiembre de 2004, en la redacción dada por el art. 1° de la Ley N° 18.494, de 5 de junio de 2009. Dicha obligación de reportar operaciones sospechosas conlleva una imposición a las entidades de intermediación financiera con relación al conocimiento de sus clientes y se erige tanto como una medida preventiva como en un hito necesario para el inicio de investigaciones en materia de lavado de activos.

El permiso está dado no solo por la obligación de reportar la operación sospechosa, sino que está expresamente declarado por el art. 4 de la Ley N° 17.835<sup>29</sup>.

---

*ejerza actividad financiera. En todos los demás casos los miembros del Directorio deberán ajustar la divulgación de sus informaciones y opiniones a las reservas propias de la materia objeto de competencia del Banco, sin perjuicio de su inherente transparencia pública propia de la responsabilidad que les compete.*

*Artículo 23.- (Obligación de secreto). Los funcionarios del Banco tienen el deber de guardar el más estricto secreto y la más absoluta reserva sobre cada uno de los asuntos bancarios que lleguen a su conocimiento en el ejercicio o en ocasión del ejercicio de sus funciones, bajo la mas severa responsabilidad administrativa, civil, y penal, si fuere del caso (artículo 25 "in fine" del Decreto Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982, y artículo 163 del Código Penal).*

<sup>26</sup> Artículo 5°.- Sustitúyese el artículo 28 de la Ley N° 16.774, de 27 de setiembre de 1996, por el siguiente:

*"ARTICULO 28. (Secreto profesional).- Será de aplicación, en lo pertinente, lo dispuesto en los [artículos 15 y 25 del Decreto-Ley N° 15.322](#), de 17 de setiembre de 1982, con las modificaciones introducidas por la Ley N° 16.327, de 11 de noviembre de 1992.*

*Para los fondos de inversión cerrados de crédito sólo regirán al respecto las disposiciones establecidas expresamente por la reglamentación, sin perjuicio de mantenerse la reserva ante el público de los nombres propios de los deudores".*

<sup>27</sup> Ver artículo 77 del Decreto Ley N° 14.294, agregado por el art. 5 de la Ley N° 17.016

<sup>28</sup> Ver artículo 34 de la Ley N° 17.060

<sup>29</sup> Artículo 4°.- *El cumplimiento de buena fe de la obligación de informar prevista en los artículos 1°, 2°, 5° y 17, en tanto se ajuste a los procedimientos que al respecto establezca el Banco Central del Uruguay o el Poder Ejecutivo en su caso, por constituir obediencia a una*

**3.3.7** La normativa relativa al Registro de Aspirantes a Vivienda de Emergencia fue actualizada por los arts. 56 de la Ley N° 17.292, de 25 de enero de 2001, disponiéndose que no se recibirían nuevas inscripciones, pero para mantener las suspensiones de los lanzamientos, los interesados deberían reinscribirse y presentar una declaración jurada, sin que rigiera el secreto bancario si fuera menester comprobar su veracidad<sup>30</sup>. En cuanto a los fundamentos de la disposición nos remitimos a lo ya señalado en el 3.3.1.

**3.3.8** Por la ley N° 17.948, de 8 de enero de 2006, se interpretó el alcance del secreto bancario y se autorizó la difusión bajo determinadas circunstancias de la información sobre personas, empresas e instituciones incorporadas a los Registros del Banco Central del Uruguay.

Así, por el art. 1° de la ley se establece que el secreto profesional instituido por el artículo 25 del Decreto- Ley N° 15.322, ampara exclusivamente las operaciones bancarias pasivas que realizan las instituciones de intermediación financiera y toda otra operación en la que éstas asumen la condición de deudores, depositarios, mandatarios o custodios de dinero o de especie respecto de sus clientes, sin perjuicio del amparo de toda la información confidencial recibida del cliente- tanto en relación a operaciones pasivas como activas- comprendida también en la citada norma.

En cuanto la autorización de divulgación: (a) por el art. 2 de la Ley se reconoció la aplicabilidad de la normativa en materia de tratamiento de datos personales (entonces regulada por la Ley N° 17.838); (b) por el art. 3 se autorizó la divulgación para su inclusión en la Central de Riesgos Crediticios u otras bases de datos sobre operaciones bancarias activas referidas a inversiones, préstamos, créditos, descuentos, hipotecas, avales, garantías u otras obligaciones crediticias, que administre el Banco Central del Uruguay y (c) por

*norma legal dictada en función del interés general (artículo 7° de la Constitución) no configurará violación de secreto o reserva profesional ni mercantil. En consecuencia, no generará responsabilidad civil, comercial, laboral, penal, administrativa ni de ninguna otra especie.*

<sup>30</sup> Artículo 57.- Para mantener la suspensión de los lanzamientos las personas inscriptas en el Registro de Aspirantes a Vivienda de Emergencia (RAVE) o sus cesionarios, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto-Ley N° 14.219, de 4 de julio de 1974, deberán reinscribirse en el mismo dentro de los ciento cincuenta días siguientes a la notificación que, por telegrama colacionado u otro medio fehaciente, les realice el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).

*Las reinscripciones únicamente serán admitidas por el BHU una vez acreditados los requisitos indispensables para su inscripción original y los establecidos en la presente ley.*

*A tales efectos deberá presentarse una declaración jurada de actividad y de ingresos de todos los actuales componentes del núcleo habitacional que sean mayores de edad. Todo lo relacionado con el RAVE así como la información contenida en las declaraciones juradas no estará comprendida dentro de las normas relativas al secreto bancario.*

*Para comprobar la veracidad de la información contenida en la citada declaración jurada el BHU podrá utilizar los mecanismos previstos en los artículos 5° y 6° del Decreto-Ley N° 15.301, de 14 de julio de 1982.*

el art. 4 se estableció que la divulgación de dicha información se haría por los medios y el alcance que el Banco Central del Uruguay estimara conveniente según el tipo de información que se trate en cada caso, incluyendo su publicación en Internet<sup>31</sup>.

Consecuentemente, esta ley tuvo el mérito de esclarecer el alcance del secreto bancario y laudar las diferencias entre las instituciones de intermediación financiera y la autoridad competente, así como las académicas entre civilistas y comercialistas por un lado y penalistas por otro<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Artículo 1º. (Operaciones amparadas por el artículo 25 del Decreto-Ley Nº 15.322).- El secreto profesional instituido por el artículo 25 del Decreto-Ley Nº 15.322, de 17 de setiembre de 1982, ampara exclusivamente las operaciones bancarias pasivas que realizan las instituciones de intermediación financiera y toda otra operación en la que éstas asumen la condición de deudores, depositarios, mandatarios o custodios de dinero o de especie respecto de sus clientes, sin perjuicio del amparo de toda la información confidencial recibida del cliente -tanto en relación a operaciones pasivas como activas- comprendida también en la citada norma.

Artículo 2º. (Acceso a la información).- Declárase que toda persona física o jurídica podrá solicitar, en mérito a lo previsto por el artículo 8º de la Ley Nº 17.838, de 24 de setiembre de 2004, información que podrá ser consolidada, de cualquier persona física o jurídica y del conjunto económico que esta persona integre en su caso, que opere con instituciones de intermediación financiera, concerniente a las operaciones bancarias activas con las limitaciones establecidas en el artículo 1º de la presente ley, como asimismo a la categorización o rango de riesgo crediticio asignado, que conste en la Central de Riesgos Crediticios que lleva actualmente el Banco Central del Uruguay (BCU). Dicha información deberá ser solicitada al Banco Central del Uruguay (BCU), que deberá informar sobre esas solicitudes en un plazo no mayor a veinte días hábiles.

A los efectos de esta ley, se entenderá por conjuntos económicos los registrados como tales por el BCU. Asimismo, esta Institución definirá el concepto de información consolidada incorporado en esta ley.

Artículo 3º. (Divulgación de la información).- El Banco Central del Uruguay (BCU) está facultado para divulgar a toda persona física o jurídica la información a que refiere el artículo 2º de esta ley sobre personas, empresas e instituciones contenida en los registros que se encuentren a su cargo, así como la información sobre deudores, que reciba de las instituciones controladas para su inclusión en la Central de Riesgos Crediticios u otra base de datos sobre operaciones bancarias activas referidas a inversiones, préstamos, créditos, descuentos, hipotecas, avales, garantías u otras obligaciones crediticias, que administre el BCU.

En ningún caso esa divulgación implicará dar noticia sobre fondos y valores que se encuentren depositados en el sistema financiero nacional, así como sobre las declaraciones juradas presentadas por el personal superior de las instituciones financieras para su evaluación con fines de supervisión, salvo las excepciones previstas por ley.

Artículo 4º. (Medios de divulgación).- La divulgación de la información referida en el artículo anterior podrá ser efectuada por los medios y el alcance que el Banco Central del Uruguay (BCU) estime conveniente según el tipo de información que se trate en cada caso, incluyendo la publicación en Internet.

Asimismo, podrá establecer una contraprestación a las consultas formuladas, en los casos que así se determine, estableciéndose como montos máximos para dicha contraprestación 270 UI (doscientos setenta unidades indexadas) por solicitud de información y 90 UI (noventa unidades indexadas) por actualización de información. En tal caso el BCU, por resolución, determinará el máximo de créditos y personas a incluir en cada solicitud, pudiendo además

Ahora bien, estimamos que la información no amparada por el secreto bancario establecido en el Decreto Ley N° 15.322, quedaría en la órbita del secreto profesional.

**3.3.9** A dicha norma le siguieron las incluidas en el Nuevo Sistema Tributario sancionado por la Ley N° 18.083, que establecieron el levantamiento voluntario del secreto bancario (art. 53<sup>33</sup>), el levantamiento judicial del secreto bancario (art. 54) -al que se hará mención más adelante, porque dicho artículo fue sustituido por el art. 15 de la Ley N° 18.718- y la inoponibilidad del mismo en relación a las obligaciones tributarias de las instituciones de intermediación financiera originadas en su condición de contribuyentes (art. 55<sup>34</sup>).

**3.3.10** Sin que suponga una mayor trascendencia a tales efectos, pero valga su mención por su vinculación con el tema, la Ley N° 18.401 (que reformulara la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay), al establecer los poderes jurídicos de la Corporación de Protección del Ahorro Bancario en su artículo 16, estableció que para el fiel cumplimiento de sus cometidos no le sería oponible lo dispuesto en el art. 24 del Decreto Ley N° 15.322.

**3.3.11** La Ley N° 18.485, de 11 de mayo de 2009, que regula el funcionamiento de los partidos políticos y establece normas específicas sobre su financiamiento, también contiene normas relativas al secreto bancario. A los efectos de controlar el cumplimiento de lo dispuesto, el art. 50 de dicha ley dispone que el secreto bancario relativo a los involucrados en la denuncia queda relevado, pero que la Corte Electoral debe solicitar el levantamiento del mismo a un Juez Letrado en lo Civil<sup>35</sup>.

---

*establecer contraprestaciones diferenciales para grandes volúmenes de información.*

<sup>32</sup> Al respecto, puede verse entre otros: Rippe, S., *Secreto Bancario*, F.C.U., Montevideo, 2005.

<sup>33</sup> *Artículo 53. Levantamiento voluntario del secreto bancario.- La Dirección General Impositiva (DGI) podrá celebrar acuerdos con los contribuyentes en los que éstos autoricen, para un período determinado, la revelación de operaciones e informaciones amparadas en el secreto profesional a que refiere el artículo 25 del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982. La autorización conferida por los contribuyentes en los términos del inciso anterior tendrá carácter irrevocable y se entenderá dirigida a todas las empresas comprendidas en los artículos 1° y 2° del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982. Para quienes otorguen la autorización referida en el inciso anterior, la DGI podrá reducir el término de prescripción de sus obligaciones tributarias. En tal caso, los términos de cinco y diez años establecidos por el artículo 38 del Código Tributario, podrán reducirse a dos y cuatro años respectivamente.*

<sup>34</sup> *Artículo 55. Alcance del secreto bancario.- Interpretase que no está incluida en el secreto profesional a que refiere el artículo 25 del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982, la información que la administración tributaria solicite a las instituciones de intermediación financiera comprendidas en dicha norma, en relación a las obligaciones tributarias originadas en su condición de contribuyentes. Dicha información no podrá ser utilizada por la Administración en relación a terceros.*

<sup>35</sup> *Artículo 50.- Recibida la denuncia o resuelta de oficio la iniciación de los procedimientos, la Corte Electoral dispondrá las diligencias indagatorias y probatorias que estime convenientes. A dichos efectos queda relevado el secreto bancario previsto en el artículo 25 del Decreto-Ley N° 15.322, de 15 de setiembre de 1982, para los involucrados en la denuncia, debiendo la*

**3.3.12** Por su parte, la Ley N° 18.627, 2 de diciembre de 2009, reguló el funcionamiento del Mercado de Valores, estableciendo en los arts. 54 y 55 el secreto profesional de las entidades registrantes y de los intermediarios de valores, así como de sus dependientes en los términos del art. 25 del Decreto-Ley N° 15.322<sup>36</sup>.

**3.3.13** Una limitación de especial interés, porque cambia además la naturaleza de la jurisdicción del relevante, la conforma el art. 54 de la Ley N° 18.083, en la redacción dada por el art. 15 de la Ley N° 18.718, de 24 de diciembre de 2010<sup>37</sup>, que establece que:

---

*Corte Electoral solicitar al Juez Letrado en lo Civil el levantamiento del mismo. Una vez relevado el secreto bancario, deberán las instituciones financieras brindar todas las informaciones que les sean requeridas por la Corte Electoral, relacionadas con las cuentas bancarias de los partidos políticos, sectores internos, listas de candidatos, de sus dirigentes y de los particulares y empresas donantes.*

*Concluidas las mismas se dará vista a los interesados -denunciantes y denunciados- por el término de 10 (diez) días, los que podrán solicitar diligencias ampliatorias y serán oídos previamente a dictarse resolución.*

*Si al cabo de la averiguación se entendiere que existe mérito para ello, los antecedentes se remitirán de oficio a la Justicia penal.*

<sup>36</sup> Artículo 54. (Secreto profesional).- Las entidades registrantes y los intermediarios de valores están comprendidos en la obligación de secreto profesional, en los términos del artículo 25 del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982, el que no será oponible al Banco Central del Uruguay.

Artículo 55. (Secreto profesional. Dependiente).- Toda persona que participe en cualquier concepto en la dirección, gestión, control o auditoría de la entidad registrante del emisor o de los intermediarios de valores intervinientes así como toda persona empleada o contratada por cualquiera de esos sujetos de derecho y que tenga conocimiento en el marco de su actividad profesional de informaciones relacionadas con los valores escriturales y sus titulares, también está obligada a guardar secreto profesional en los términos previstos en el artículo 25 del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982, el cual no será oponible al Banco Central del Uruguay.

<sup>37</sup> Artículo 15.- Sustitúyese el artículo 54 de la Ley N° 18.083, de 27 de diciembre de 2006, por el siguiente:

*"ARTÍCULO 54. (Levantamiento del secreto bancario).- Cuando la administración tributaria presente una denuncia fundada al amparo del artículo 110 del Código Tributario, y solicite en forma expresa y fundada ante la sede penal el levantamiento del secreto bancario a que refiere el artículo 25 del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982, las empresas comprendidas en los artículos 1° y 2° de dicha norma quedarán relevadas de la obligación de reserva sobre las operaciones e informaciones que estén en su poder, vinculadas a las personas físicas y jurídicas objeto de la solicitud, siempre que no medie en un plazo de treinta días hábiles, pronunciamiento en contrario del Fiscal competente o del Juez de la causa.*

*Transcurrido el plazo a que refiere el inciso anterior, o mediando resolución judicial expresa favorable en las condiciones generales del artículo 25 del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982, la Sede dará curso a la solicitud comunicando dicha determinación al Banco Central del Uruguay, el que a su vez recabará de los sujetos regulados la información que pueda existir en poder de éstos.*

*También se podrá levantar el secreto bancario por resolución judicial cuando el Director General de Rentas, en el ejercicio de las facultades fiscalizadoras de la Dirección General Impositiva y respecto de obligaciones tributarias no prescriptas, solicite en forma expresa y fundada ante los Juzgados Letrados de Primera Instancia con competencia en materia civil,*

a) cuando la Administración Tributaria presente una denuncia fundada al amparo de lo dispuesto en el art. 110 del Código Tributario y solicite en forma expresa y fundada ante la sede penal el levantamiento del secreto bancario, las instituciones comprendidas quedarán relevadas del mismo, salvo pronunciamiento en contrario del Fiscal competente o Juez de la causa en un plazo de treinta días hábiles;

b) también podrá ser levantado el secreto por los jueces letrados con competencia en materia civil a solicitud expresa y fundada de la Dirección General Impositiva en estos casos:

*toda la información relativa a las operaciones bancarias de personas físicas o jurídicas determinadas. Para dichas actuaciones será competente el Juez del lugar del domicilio de la persona física o jurídica titular de la información, entendiéndose a tales efectos, el domicilio constituido ante la administración tributaria o, en su defecto, el domicilio real. El Juez solo hará lugar a la solicitud cuando la administración tributaria haya acreditado la existencia de indicios objetivos que hagan presumir razonablemente la existencia de evasión por parte del sujeto pasivo, y siempre que la información solicitada resulte necesaria para la correcta determinación de adeudos tributarios o la tipificación de infracciones. La misma información, podrá ser solicitada por la administración tributaria, en cumplimiento de solicitudes expresas y fundadas por parte de la autoridad competente de un Estado extranjero, exclusivamente en el marco de convenios internacionales ratificados por la República en materia de intercambio de información o para evitar la doble imposición, que se encuentren vigentes, debiendo indicarse en dicho caso la entidad requirente y todos los antecedentes y fundamentos que justifiquen la relevancia de la información solicitada. Lo dispuesto en este inciso será de aplicación para informaciones relativas a operaciones posteriores al 1º de enero de 2011.*

*En el caso del inciso precedente, el proceso judicial de levantamiento del secreto bancario se seguirá con la persona física o jurídica titular de la información. La demanda se presentará por escrito según lo dispuesto por los artículos 117 y 118 del Código General del Proceso, y se tramitará por el procedimiento incidental regulado en el artículo 321 de dicho Código, con las siguientes modificaciones: a) la providencia que confiere el traslado de la demanda deberá notificarse en un plazo de tres días a contar de su dictado, y b) en el caso en que sea necesaria la realización de una audiencia, la misma deberá realizarse en un plazo máximo de treinta días a contar de la contestación de la demanda o del vencimiento del plazo previsto.*

*El Juez dictará sentencia haciendo lugar o denegando la solicitud de levantamiento del secreto bancario, a cuyos efectos tendrá en consideración la prueba diligenciada y todas las circunstancias del caso. La sentencia será apelable por cualquiera de las partes. El recurso de apelación tendrá efecto suspensivo de la providencia impugnada y se regirá por lo dispuesto en el artículo 254 numerales 1) y 2) del Código General del Proceso. Evacuado el traslado de la apelación o vencido el plazo correspondiente, el Juzgado deberá remitir el expediente al Superior en un plazo de cinco días hábiles. El Tribunal de Apelaciones deberá resolver en acuerdo, dentro de los treinta días siguientes a la recepción de los autos.*

*Contra la sentencia de segunda instancia no se admitirá recurso alguno.*

*Las costas y costos se regularán por lo dispuesto en el artículo 56.1 del Código General del Proceso.*

*En el caso previsto en el inciso tercero del presente artículo, el Banco Central del Uruguay dará cumplimiento a lo ordenado dentro del plazo de cinco días hábiles contados desde la recepción de la comunicación de la orden del juzgado competente. Las empresas referidas en los artículos 1º y 2º del Decreto-Ley Nº 15.322, de 17 de setiembre de 1982, deberán proporcionar la información requerida en un plazo de quince días hábiles contados desde la comunicación del Banco Central. Vencido este último plazo el Banco Central del Uruguay deberá proporcionar a la Dirección General Impositiva la información recabada en un plazo de cinco días hábiles. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a las sanciones previstas en el*



b.1) en ejercicio de sus facultades fiscalizadoras y respecto de obligaciones tributarias no prescriptas y siempre que se hayan acreditado indicios objetivos que hagan presumir razonablemente la existencia de evasión por parte del sujeto pasivo y la información resulte necesaria para la determinación de tributos y la comprobación de la configuración de infracciones;

b.2) para el cumplimiento de solicitudes expresas y fundadas por parte de la autoridad competente de un Estado extranjero, exclusivamente en el marco de convenios internacionales ratificados por la República en materia de intercambio de información o para evitar la doble imposición.

El proceso se seguirá contra el titular de la información y se regirá por las normas relativas al procedimiento incidental (art. 321 y ss. del C.G.P.) con las modificaciones establecidas en la propia norma y deberá mantenerse reservado para terceros distintos del solicitante y del titular de la información.

**3.3.14** La Ley N° 18.795, de 17 de agosto de 2011, declaró de interés nacional el acceso a la vivienda de interés social. En dicho marco, por su artículo 14<sup>38</sup> facultó a la Agencia Nacional de Vivienda a solicitar toda la información y realizar controles sobre préstamos garantizados, estableciendo que las entidades acreedoras no podrán invocar el secreto bancario.

**3.3.15** En sintonía con lo dispuesto en el art. 2 de la Ley N° 17.948 (ver 3.3.7), por la Ley N° 18.812, de 23 de setiembre de 2011, se declaró que la Central de Riesgos Crediticios que administra el Banco Central del Uruguay está regulada por la Ley N° 18.331 (Protección de Datos Personales), precisándose que los datos personales relativos a personas físicas podrán permanecer inscriptos por

---

*Capítulo V del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982.*

*A los efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, las empresas comprendidas en los artículos 1° y 2° del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982, quedarán relevadas de la obligación de reserva sobre las operaciones e informaciones que estén en su poder, vinculadas a las personas físicas y jurídicas cuando exista una orden expresa del Juez competente según lo establecido en este artículo.*

*Cuando se tramiten solicitudes de levantamiento de secreto bancario el proceso judicial deberá mantenerse reservado para terceros distintos del solicitante y del titular de la información".*

<sup>38</sup> Artículo 14. (Administración de créditos).- *La administración de los créditos amparados por el sistema de garantías previsto en esta ley, será realizada en todo momento por la Entidad Acreedora que otorgó el préstamo garantizado.*

*Sin perjuicio de lo anterior, la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) tendrá derecho a solicitar información y realizar controles sobre los préstamos garantizados, teniendo derecho de acceso irrestricto a toda la información de los deudores. A estos efectos, las Entidades Acreedoras no podrán invocar el secreto profesional para negarse a brindar ningún tipo de información. La ANV, por su parte, estará obligada a utilizar la información recibida únicamente con fines internos, estando estrictamente prohibida la divulgación total o parcial de dicha información a otros agentes públicos o privados. La violación de esta prohibición acarreará las responsabilidades previstas en el artículo 25 del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982.*

un plazo máximo de quince años contados al vencimiento de la operación (art. 2) y de que el tratamiento de los datos personales en dicha Central no requerirá el previo consentimiento de su titular.

### **3.4 El secreto bancario y la dicotomía opacidad – transparencia**

Como señalaba Olivera García, *“la consagración de un régimen que asegure el secreto de las actuaciones bancarias constituye un pilar indispensable para el desarrollo de un centro financiero internacional”*<sup>39</sup> y tal era el bien jurídico que pretendía tutelarse, conforme a las directivas propias de la política económica de la época de la sanción del D. Ley N° 15.322.

En similar sentido, decía Creimer que *“no solo se trata de tutelar el interés privado de una persona, sino del interés financiero que nuestra legislación ha querido fomentar y desarrollar”*<sup>40</sup>.

Tal como señaláramos en un trabajo anterior<sup>41</sup>, durante décadas se consideró que la debilidad geopolítica de nuestro país, se veía compensada con una estructura jurídica que era una fortaleza, muy bajos niveles de percepción de corrupción –en todo caso, microcorrupción- y un Poder Judicial independiente, lo que le permitía convertirse en caja de ahorro o refugio de capitales extranjeros, en una plaza financiera segura (sobre la base de que Uruguay era un país prestador de servicios financieros).

En ese contexto, la cultura del secreto era bien vista y la opacidad era un bien jurídico que era menester proteger y que conformaba en sí mismo un activo relevante.

Ahora bien, dicho paradigma –si bien no se ha roto- ha sufrido modificaciones, principalmente porque la política económica del país lo ha hecho y porque el mundo lo ha hecho.

En efecto, estos últimos años se ha cambiado el paradigma pasándose de un modelo de país prestador de servicios al de Uruguay productivo y se ha puesto en clave de prioridad estratégica para la inserción internacional del país el ser parte de la cooperación tributaria y financiera a nivel internacional, aspecto que se concibe como uno de los pilares más importantes para un país con la reputación que el Uruguay se ha ganado genuinamente en diversos ámbitos internacionales y por mérito propio<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> En Banca Off Shore en el Uruguay, pág. 66.

<sup>40</sup> En Panel organizado por la Cámara de Entidades Financieras- 1994, pág. 14

<sup>41</sup> Ver Acosta Casco, Natalia, *“Alcance y límites del secreto bancario. Una visión panorámica”*, en Impuesto y Fiscalidad, Tomo II, Cade, Montevideo, 2012.

<sup>42</sup> Ver intervención del Ministro Fernando Lorenzo en la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, en Distribuido de la Cámara de Senadores N° 1657/2012.

Ello ha determinado los esfuerzos por ir adecuando la normativa interna a los estándares internacionales que persiguen transparentar las operaciones financieras para prevenir, evitar y combatir fenómenos distorsionantes que generan mucha inequidad, violencia, desigualdad y pobreza como el lavado de activos, la corrupción, la evasión fiscal y otras propias del crimen organizado en general, conforme a diferentes compromisos internacionales asumidos en los ámbitos respectivos (ONU, OEA, Gafisud, Foro Global de Transparencia con Propósitos Fiscales, etc.).

Y es que, en efecto, la internacionalización de los procesos económicos y la globalización como fenómeno económico han influido en los diseños tributarios de cada Estado y promovido la desregulación e integración mundial de los mercados financieros, pero a ello cabe agregar que las modernas tecnologías de la información (TICs) y comunicaciones han facilitado la realización de diferentes maniobras con diferentes finalidades (lavado de activos, evasión fiscal, corrupción pública, corrupción privada, competencia desleal) y complicado su seguimiento, detección y castigo.

En este contexto, la transparencia y un más acabado acceso a la información se han convertido en una necesidad de esta época, convirtiéndose en un bien jurídico cuya tutela reviste actualidad.

#### **4. Secreto tributario**

La expresión secreto tributario designa el régimen de protección y reserva de la información obtenida por la Administración tributaria frente a su revelación a terceros y uso indebido o desviado de la misma.

Dicha reserva supone la restricción del uso y cesión de la información tributaria y, consecuentemente, el régimen de confidencialidad de la información tributaria conforma una excepción al principio de publicidad y transparencia propio de los Estados democráticos.

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 47 del Código Tributario consagra la obligación de secreto de la Administración Tributaria y de sus funcionarios respecto de las informaciones que surgieran de de sus actuaciones administrativas o judiciales.

##### **4.1 Fundamento**

La doctrina nacional ha señalado que dicho artículo “*parte de la base de que en el derecho penal común nadie puede ser obligado a hacer prueba en su contra y de que los particulares en general y comerciantes en particular, tienen*

*derecho a la reserva de su situación económica frente a terceros que pueden ser sus competidores*<sup>43</sup>.

Ahora bien, entendemos que a tal fundamento deben agregarse otros de igual relevancia.

En primer lugar, el derecho a la intimidad del titular de la información.

Y, en tal sentido, la confidencialidad de la información sobre el contribuyente siempre ha sido un pilar fundamental de los sistemas tributarios, como contrapartida de las facultades de la Administración tributaria (art. 68 del C.T.), pero especialmente del deber de colaboración impuesto a contribuyentes, representantes, responsables y terceros (art. 70 del C.T., art. 469 de la Ley N° 17.930, en la redacción dada por el art. 68 de la Ley N° 18.083 y art. 306 de la Ley N° 18.996) y el deber de iniciativa establecido en el art. 61 del C.T..

Actualmente, su relevancia adquiere otras dimensiones, en atención a la cantidad de convenios y acuerdos suscritos entre Estados que contienen regulaciones para el efectivo intercambio de información con propósitos tributarios. Dada la especial naturaleza de la información a intercambiar, para que los países puedan utilizar la red de rápida expansión que los acuerdos ofrecen, los países deben poder confiar en la confidencialidad de la información intercambiada en virtud de los mismos.

En tal sentido, Tipke ha señalado que el principio de seguridad jurídica derivado de la propia idea del Estado de Derecho, exige que el ciudadano pueda prever los supuestos en que el Estado puede entrometerse en su ámbito de actuación, sino también conocer cuáles sean las circunstancias que de ello se deriven. De esta manera, la protección del secreto tributario sería una consecuencia del derecho del sujeto obligado a controlar la información que suministra a la Administración tributaria y se quebraría si esta pudiera utilizarla de forma arbitraria<sup>44</sup>.

En definitiva, el secreto tributario tutela tanto intereses públicos como privados o particulares.

En el mismo sentido, señala Calderón<sup>45</sup> que desde una primera perspectiva, el fundamento de la institución podría hallarse en la protección de los intereses del sujeto que suministra la información, entendiéndose como correlato de los amplios deberes de colaboración y de suministro de información que recaen sobre los obligados tributarios. De esta manera, este último podría exigir que la

---

<sup>43</sup> Ver Código Tributario de la R.O.U., Comentado y Concordado anotado por Valdés Costa, R., Valdés de Blengio, N. y Sayagués Areco, E., Quinta Edición actualizada por Valdés de Blengio, N., F.C.U., Montevideo, 2007.

<sup>44</sup> Tipke, K., citado por Calderón Carrero, pág. 28.

<sup>45</sup> “El derecho...”, pág. 26 y ss.,

información suministrada solo pudiera ser utilizada para la determinación de la deuda tributaria, excluyendo cualquier que pudiera ser comunicada a otros órganos de la Administración o a particulares.

Desde una segunda perspectiva, existe un interés público en el secreto tributario, por cuanto los sistemas tributarios modernos se apoyan en buena medida en la colaboración y suministro "voluntario" de información por parte de los obligados tributarios, de manera que éstos estarán más dispuestos a manifestar sus circunstancias, cuantas más garantías tengan de que la Administración tributaria solo empleará los datos obtenidos para fines fiscales.

Conforme a ello, protegiendo la confianza del contribuyente en la Administración se facilita a la Administración el acceso a ciertos datos, asegurando el buen funcionamiento e integridad de los sistemas basados en la autoliquidación.

Que una información esté protegida por el secreto tributario tiene dos consecuencias inmediatas:

- a) La primera es que no puede revelarse a terceros,
- b) La segunda, que solo puede utilizarse para propósitos tributarios.

Este último extremo está especialmente protegido en los convenios para evitar la doble imposición con cláusula de intercambio de información, así como en los propios acuerdos cuyo objeto se limita al intercambio de información, de los que se desprende que la obligación de confidencialidad comprende:

- a) tanto la información ofrecida por una petición como la información recibida;
- b) son de aplicación tanto las disposiciones de los convenios como las normas internas;
- c) la información solo puede ser utilizada para los fines especificados en los acuerdos celebrados, esto es, con propósitos tributarios (lo que excluye la posibilidad- salvo disposición expresa- de que se utilice para las investigaciones de lavado de dinero).

#### **4.2 Formas de protección de la información**

La protección de la confidencialidad y uso fiscal de la información que conlleva el secreto puede llevarse a cabo de modo directo o indirecto.

La protección directa tiene lugar cuando se establece el deber de secreto y los límites de uso de la información fiscal y la protección indirecta, cuando se garantiza la reserva a través de la imposición de sanciones administrativas y/o penales para el caso de que las personas al servicio de la Administración tributaria infringieran su deber de reserva respecto de la información que conocieran con motivo del desempeño de sus funciones.

Nuestro ordenamiento jurídico contiene ambas formas de protección, ya que declara la naturaleza secreta de la información que obtuviera el Fisco y establece la responsabilidad disciplinaria y penal de los funcionarios infidentes, así como mantiene la posibilidad de repetir contra los funcionarios que actuaran intencionalmente o con culpa grave en caso de que el Estado debiera indemnizar al particular por los daños que la infidencia o el mal uso de la información le hubiere causado.

### 4.3 Límites

Como se dijera anteriormente, el art. 47 del C.T. establece que el deber de secreto y los límites del uso de la información fiscal.

La información protegida por el secreto no es cualquier ni toda información, sino la que merece la calidad de tal en atención a su naturaleza.

Ahora bien, es al organismo recaudador –y no a sus funcionarios individualmente considerados- a quien le corresponde pronunciarse por su publicidad o no. Esto es, dada la sensibilidad de la información de la que es depositaria, los funcionarios solo pueden ofrecer la información que es pública y conforme a las autorizaciones que le estén conferidas.

Así, tradicionalmente se ha entendido que toda la información que consta en las facturas es pública (nombre o denominación social, domicilio fiscal, número de RUT), así como la relativa al cumplimiento de las obligaciones (la vigencia de los certificados de vigencia anual se pueden consultar on line o a través del QR – Code correspondiente, conforme a los stickers que se encuentran adheridos en las vidrieras de los establecimientos comerciales<sup>46</sup>).

Otra información, solo es pasible de ser entregada por la Administración tributaria en los casos siguientes:

- a) a otros Estados con los que Uruguay se haya comprometidos a tales efectos, pero solo en casos que sea previsiblemente pertinente y en el marco de los convenios y acuerdos celebrados;
- b) a otras Administraciones tributarias nacionales;
- c) a los Tribunales de Justicia en materia penal, de menores o aduanera.

En estos últimos dos casos cuando:

- i. esos órganos entendieran que fuera imprescindible para el cumplimiento de sus funciones;
- ii. lo solicitaran por resolución fundada.

---

<sup>46</sup> Ver Resoluciones de la DGI N° 1811/2013, de 24 de junio de 2013 y N° 3364/2013, de 24 de octubre de 2013, disponibles en su sitio web.

d) en caso de que el requirente sea otra que las mencionadas, únicamente podrá entregarse con la autorización expresa del interesado.

Tradicionalmente se ha entendido que toda la información que consta en las facturas es pública (nombre o denominación social, domicilio fiscal, número de RUT), así como la relativa al cumplimiento de las obligaciones (la vigencia de los certificados de vigencia anual se pueden consultar on line o a través del QR – Code correspondiente, conforme a los stickers que se encuentran adheridos en las vidrieras de los establecimientos comerciales<sup>47</sup>).

Otra información, solo es pasible de ser entregada por la Administración tributaria en los casos siguientes:

- a) a otros Estados con los que Uruguay se haya comprometidos a tales efectos, pero solo en casos que sea previsiblemente pertinente y en el marco de los convenios y acuerdos celebrados;
- b) a otras Administraciones tributarias nacionales;
- c) a los Tribunales de Justicia en materia penal, de menores o aduanera.

En estos últimos dos casos cuando:

- i. esos órganos entendieran que fuera imprescindible para el cumplimiento de sus funciones;
- ii. lo solicitaran por resolución fundada.

d) en caso de que el requirente sea otra que las mencionadas, únicamente podrá entregarse con la autorización expresa del interesado.

#### **4.4 Sanciones a su incumplimiento**

El incumplimiento del deber de secreto apareja, como primera consecuencia, la responsabilidad disciplinaria del funcionario infidente prevista en el artículo 47 del Código Tributario.

En cuanto a la responsabilidad civil, si la divulgación de la información o su comunicación a un tercero causara perjuicios al titular y comprometiera la responsabilidad de la Administración en los términos del artículo 24 de la Constitución, ésta podría repetir contra el funcionario infidente, conforme a lo dispuesto en el artículo 25.

Finalmente, la responsabilidad penal del funcionario podría verse comprometida conforme a lo que se dirá:

- a) Si se trata de la sola revelación de la información, podrá configurar el delito de revelación de secreto, previsto en el artículo 163 del Código

---

<sup>47</sup> Ver Resoluciones de la DGI N° 1811/2013, de 24 de junio de 2013 y N° 3364/2013, de 24 de octubre de 2013, disponibles en su sitio web.

Penal<sup>48</sup>. El abuso de la función requerido por el tipo penal deviene de la propia naturaleza de la información que el funcionario no está autorizado a revelar. Este delito tutela al secreto en sí mismo, desde que no requiere que ninguna finalidad presida el ánimo del funcionario.

- b) En cambio, cuando la información o datos reservados son utilizados con la finalidad de obtener un provecho económico, es de aplicación el artículo 163 bis<sup>49</sup>, que describe el delito de uso indebido de información privilegiada y que contempla una pena superior.
- c) En los casos que la información refiera a la información vertida por los obligados y en los términos dispuestos por la Ley N° 18.930 (Registro de participaciones patrimoniales al portador) al Banco Central de Uruguay y de la Auditoría Interna de la Nación, los funcionarios de las reparticiones autorizadas a su acceso –entre las que se encuentra la Administración tributaria- que violaran la obligación de reserva a que refiere el artículo 5 de dicha ley<sup>50</sup> serán pasibles de ser castigados con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría.

Por su parte, a los particulares, puede alcanzarle, según el caso, responsabilidad penal conforme a lo que se dirá:

- a) como coautores del delito cometido por el funcionario en el caso de que determinen al mismo a la revelación o uso indebido de la información;
- b) como autores del delito de conocimiento fraudulento de documentos secretos previsto en el artículo 300 del Código Penal<sup>51</sup>, en caso de que se valieran de medios fraudulentos (única forma en la que podrían

---

<sup>48</sup> Artículo 163. (Revelación de secretos): El funcionario público que, con abuso de sus funciones, revelare hechos, publicare o difundiere documentos, por él conocidos o poseídos en razón de su empleo actual o anterior, que deben permanecer secretos, o facilitare su conocimiento, será castigado con suspensión de seis meses a dos años y multa de 10 UR (diez unidades reajustables) a 3.000 UR (tres mil unidades reajustables).

*Texto dado por el art. 8 de la ley 17.060 de 21 de diciembre de 1998, que lo sustituyó incorporando la pena de multa.*

<sup>49</sup> Artículo 163 BIS.(Utilización indebida de información privilegiada): El funcionario público que, con el fin de obtener un provecho económico para sí o para un tercero, haga uso indebido de la información o de datos de carácter reservado que haya conocido en razón o en ocasión de su empleo, será castigado con tres meses de prisión a cuatro años de penitenciaría, inhabilitación especial de dos a cuatro años y multa de 10 UR (diez unidades reajustables) a 10.000 UR (diez mil unidades reajustables).

*Texto incorporado por el art. 9 de la ley 17.060 de 21 de diciembre de 1998.*

<sup>50</sup> Ver transcripción realizada en la Nota 3.

<sup>51</sup> Artículo 300. (Conocimiento fraudulento de documentos secretos): El que, por medios fraudulentos, se enterare del contenido de documentos públicos o privados, que por su propia naturaleza debieran permanecer secretos, y que no constituyeran correspondencia, será castigado, siempre que del hecho resultaren perjuicios, con 20 UR (veinte unidades reajustables) a 400 UR (cuatrocientas unidades reajustables) de multa.



- acceder a documentos secretos) para conocer la información y causaran perjuicio con la realización de tal conducta;
- c) como autores del delito de revelación de secreto previsto en el artículo 301 del Código Penal<sup>52</sup>.

## 5. Bibliografía

- AAVV, Secreto Bancario en el Uruguay, Panel sobre secreto bancario en el Uruguay organizado por la Cámara de Entidades Financieras el 9 de noviembre de 1994, FCU, Montevideo, 1995.
- Acosta Casco, Natalia, “*Alcance y límites del secreto bancario. Una visión panorámica*”, en Impuesto y Fiscalidad, Tomo II, Cade, Montevideo, 2012.
- Adriasola, Gabriel, Relevamiento por la justicia penal del secreto profesional de los abogados, L.J.U., Cita online: D2488/2009
- Bayardo Bengoa, F., La tutela penal del secreto, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Montevideo, 1961.
- Bergstein, N., El delito de violación del secreto bancario, FCU, Montevideo, 1987.
- Bustos Ramírez, J. y Hormazábal Malaree, H., Lecciones de Derecho Penal, Editorial Trotta, Madrid, 1999
- Calderón Carrero, J.M., El derecho de los contribuyentes al secreto tributario, Colección Estudio Tributarios, Netbiblo, España, 2009.
- Cámara de Senadores. Distribuido N° 457/2005
- Cámara de Senadores. Distribuido N° 466/2005
- Cámara de Senadores. Distribuido N° 565/2005
- Cámara de Senadores. Distribuido N° 1657/2012
- Cervini, R., “El elementos estatutario del secreto como instrumento de efectiva realización de las garantías”, disponible en [www.fder.edu.uy/contenido/penal/pdf/2010/cervini-003.pdf](http://www.fder.edu.uy/contenido/penal/pdf/2010/cervini-003.pdf)
- Cervini, R., Adraisola, G. y Gomes, Luis Flavio, Lavado de Activos y Secreto Profesional, ICEPS, Carlos Alvarez Editor, Montevideo, 2002
- Cervini, R. y Adriasola, G., El secreto bancario y la evasión fiscal internacional, BdeF, Montevideo, 2012.
- Ferreri, P., El caso de Uruguay dentro de un contexto de combate al planeamiento tributario nocivo internacional, UM, Montevideo, 2011.
- Fernández, G., Bien Jurídico y Sistema de Delito, en L.J.U., Cita online: D 2397/2009.
- Noboa, Rafael, “*Notas sobre la naturaleza y el alcance del secreto de las actuaciones establecido por el Código Tributario*”

---

<sup>52</sup> Artículo 301. (Revelación de documentos secretos) El que, sin justa causa, revelare el contenido de los documentos que se mencionan en el artículo precedente, que hubieren llegado a su conocimiento por los medios en él establecidos o en otra forma delictuosa, será castigado con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría.

- Olivera García, R., Banca Off Shore en el Uruguay, Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo, 1991
- Rippe, S., Secreto Bancario, F.C.U., Montevideo, 2005.