



PO BOX 9024033 SAN JUAN PR 00902-4033
CALLE TETUÁN #100 VIEJO SAN JUAN PR 00901
www.camarapr.org
787-721-6060 | Fax: 787-723-1891



25 de septiembre de 2014

Hon. Nery E. Adames Soto

Secretario

Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO)

Apartado 41059, Estación Minillas

San Juan, Puerto Rico 00940-1059

Ing. José M. Izquierdo Encarnación

Presidente

Cámara de Comercio de Puerto Rico

RE: Borrador de Reglamento para Implantar la Publicación de la Política de Privacidad en el Manejo de Datos Privados y Personales de Ciudadanos, según recopilados por Comercios en Puerto Rico.

Comparece la Cámara de Comercio de Puerto Rico, por conducto de su presidente, José M. Izquierdo Encarnación, para formular su parecer en relación al borrador del nuevo *Reglamento para Implantar la Publicación de la Política de Privacidad en el Manejo de Datos Privados y Personales de Ciudadanos, según recopilados por Comercios en Puerto Rico*, y agradecer la invitación extendida por el Hon. Nery E. Adames Soto, Secretario del Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO), para expresarnos.

En el mundo actual caracterizado por la continua inmersión de nuevas tecnologías y su impacto en los patrones de conducta humana, que van desde la constante atención a nuestros teléfonos inteligentes hasta la proliferación de las redes sociales, los comercios recolectan y almacenan información sobre los consumidores a mayor grado que nunca antes.

Es por ello, que para muchas empresas, la recopilación de información de los consumidores es una parte esencial de sus negocios y puede llegar a constituir un activo comercial invaluable. Las empresas utilizan esta información para innovar y ofrecer mejores productos y servicios. Incluso, la información recolectada puede resultar en una ventaja sobre la competencia. Ante ello, no debe quedar en duda la responsabilidad de los comercios de tomar las medidas necesarias para proteger adecuadamente la información recopilada y disponer de ella.

Tomando prestadas las palabras de la *Federal Trade Commission* (en adelante, "FTC" por sus siglas en inglés), no podemos perder de perspectiva que ante los constantes cambios tecnológicos las empresas deben actuar de inmediato para implementar las mejores prácticas disponibles para proteger la información privada de los consumidores. Estas mejores prácticas pueden incluir la elaboración e implementación de políticas de privacidad que ofrezcan a los consumidores el conocimiento necesario sobre el manejo de su información, un mayor control sobre sus datos personales y un mayor grado de transparencia.

Entendemos que este Departamento, tiene el firme objetivo de atemperar sus disposiciones a los desarrollos modernos y adoptar algunas de estas mejores prácticas para proteger a los consumidores y poner freno a las prácticas desleales o engañosas en el mercado. Para acometer tal fin nuestra Asamblea Legislativa creó la Ley de Notificación de Política de Privacidad, Ley Núm. 39 del 24 enero de 2012, y facultó al Secretario del DACO a adoptar los reglamentos necesarios para implementarla. Específicamente en la Exposición de Motivos de dicha ley se expresó:

A través de esta legislación se busca que cualquier persona natural o jurídica que recopile información personal mantenga una Política de Privacidad abierta.¹

Sin embargo, al acometer la encomienda legislativa impuesta por la ley antes mencionada este Departamento no debe elaborar medidas duplicadas, conflictivas, onerosas o excesivas para los comerciantes que operan en nuestro país. Sobre todo ante la precaria salud que presenta la situación económica en Puerto Rico.

Aunque entendemos que este Departamento persigue estructurar el mandato de nuestra Asamblea Legislativa recopilado en la Ley Núm. 39, la realidad es que la redacción del borrador para su nuevo *Reglamento para Implantar la Publicación de la Política de Privacidad en el Manejo de Datos Privados y Personales de Ciudadanos según recopilados por Comercios en Puerto Rico*, se aleja de los parámetros de su legislación habilitadora y presenta ciertos conflictos que deben ser seriamente atendidos. Veamos.

No podemos perder de perspectiva que el tema de las Políticas de Privacidad en la actualidad se encuentra atendido por un extenso y ponderado esquema de autorregulación y medidas decretadas por la FTC² y la legislación federal correspondiente. El marco regulatorio elaborado por la FTC desde el año 1998 se conoce como los *Practice Principles of Notice, Choice, Access, and Security*. En cuanto a la regulación de este campo la FTC expresó:

The hearing record is replete with examples of private initiatives: industry self-regulation programs and plans to develop and expand such programs, technology-based consumer protections and self-help opportunities, and commitments to undertake new

¹ Véase Exposición de Motivos de Ley de Notificación de Política de Privacidad, Ley Núm. 39 del 24 enero de 2012.

² Véase Federal Trade Commission, Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change (FTC report, March 2012). Disponible electrónicamente en: <http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/federal-trade-commission-report-protecting-consumer-privacy-era-rapid-change-recommendations/120326privacyreport.pdf>

consumer education programs. These and other initiatives will be crucial in providing consumer protection in the new marketplace.³

Igualmente, el Congreso de los Estados Unidos se encuentra ante la consideración de varios proyectos para adoptar legislación con relación a las Políticas de Privacidad para el manejo de información privada de los consumidores. Tan reciente como en el 2011, el Representante Bobby Rush presentó un proyecto de ley que requeriría que los comerciantes colocaran avisos sobre sus Políticas de Privacidad,⁴ que es precisamente lo mismo que propone reglamentar este Departamento en la actualidad.

En este sentido, a nivel nacional existe una fuerte oposición a que el asunto de la regulación sobre las políticas de privacidad y sus requisitos quede en manos de los gobiernos estatales y se aboga por su legislación y regulación a nivel federal. En esencia, se sostiene que la aprobación de normas federales otorgará uniformidad sobre una temática con un impacto que sobrepasa los límites estatales, mientras que la regulación o legislación estatal resultaría en un mosaico confuso e inconsistente de normas sobre políticas de privacidad que las empresas estarían obligadas a cumplir so pena de un alto y costoso riesgo de incurrir en infracciones.

En vista de ello, urgimos a que este Departamento evite la creación de normas que puedan resultar conflictivas o inconsistentes con el marco elaborado por la FTC y los intereses federales con respecto a las prácticas adecuadas para salvaguardar y proteger la información privada de los consumidores. Resaltamos que el marco de medidas promulgado por la FTC, en la actualidad es tan detallado que:

³ Federal Trade Commission, *Anticipating the 21st Century: Consumer Protection Policy in the New High-Tech, Global Marketplace* (Hearing report, May 1996): 46. Disponible electrónicamente en: http://www.ftc.gov/opp/global/report/gc_v2.pdf.

⁴ H.R. 611 (112th Congress, 2011–2013), **Best Practices Act**.

-
- Aplica a todas las entidades comerciales que recogen o utilizan datos de sus consumidores;
 - Establece las mejores prácticas para proteger la información de los consumidores;
 - Expone como dichas prácticas pueden trabajar junto a las políticas de privacidad privadas y las legislaciones federales en vigor;
 - Aplica tanto a información recopilada de Internet como a data obtenida o almacenada en espacios físicos;
 - Dispone que los comercios deben promover la privacidad de los consumidores a través de sus organizaciones y en todas las etapas del desarrollo de sus productos y servicios;
 - Dispone que los comercios deben incorporar protecciones sustantivas de privacidad en sus prácticas de negocio, incluyendo garantías razonables de seguridad para los datos del consumidor, limitar la recolección de datos, implementar medidas razonables para la conservación de datos, adoptar políticas relativas a su eliminación, entre muchas otras;
 - Requiere la publicación de avisos de privacidad y dispone que deben ser claros, cortos y estandarizados para permitir mejor comprensión y comparación de las prácticas de privacidad;
 - Dispone que los comercios deben proporcionar un acceso razonable al consumidor sobre los datos que mantienen de éste; y

- Reconoce que los comercios deben ampliar sus esfuerzos para educar a los consumidores acerca de prácticas comerciales relacionadas con la privacidad de datos.

De igual manera, según indicara la Asamblea Legislativa en la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 39, existe una gran cantidad de legislación federal vinculada con el manejo de información privada que regulan campos específicos. Por consiguiente, en la Ley Núm. 39 se le requirió a este Departamento que establecería, mediante reglamento, unas guías para precisar los parámetros específicos que ha de cumplir toda Política de Privacidad adoptada por una entidad o persona que recolecte información de personas de consumidores.

Nos preocupa que el Reglamento propuesto por este Departamento no parece contemplar en sus disposiciones, ni atemperar sus requisitos, a los preceptos de estas leyes vigentes. Por ejemplo, la definición de "Comercio" en el reglamento propuesto resulta tan abarcadora que podría reglamentar todo tipo de empresas sin delimitación de sectores particulares, por lo que, entraría en conflicto con otras normas federales más complejas para ciertos campos comerciales especializados. Las siguientes constituyen las principales legislaciones federales ("sector-specific") que, como bien notó la Asamblea Legislativa, regulan aspectos sobre el manejo y la recopilación de información privada de ciertos consumidores y ameritan un cuidadoso estudio por parte de este Departamento para analizar su relación con la Reglamentación propuesta y descartar conflictos de campo ocupado o sobrerregulación:

- Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA)
- Children's On-line Privacy Protection Act (COPPA)
- Gramm-Leach-Bliley Act (GLBA)

- Cable Communications Policy Act
- Driver Privacy Protection Act
- Electronic Communications Privacy Act
- Family Education Rights and Privacy Act
- Privacy Protection Act
- Right to Financial Privacy Act
- Telephone Consumer Protection Act

En vista de la disponibilidad de un marco legal federal tan detallado, respetuosamente entendemos que la adopción de la reglamentación bajo discusión según redactada actualmente podría estar en conflicto con la delicada estructura en vigor en cuanto a este asunto a nivel federal e imponer mayores dificultades a la capacidad de operar un negocio en Puerto Rico. Por ejemplo, del reglamento propuesto surgen requisitos más específicos y complejos para las empresas de telecomunicaciones que los dispuestos por la propia ley federal Telephone Consumer Protection Act.

En adición, de un análisis del borrador propuesto notamos que existe una incongruencia con la Ley Núm. 39 en cuanto a las personas o entidades obligadas a tener disponible su Política de Privacidad. De una lectura de la Ley Núm. 39 se desprende que debe ser la persona natural o jurídica “que incurra en actividades comerciales dirigidas principalmente hacia la obtención de un beneficio mercantil o de remuneración monetaria y que en el curso de dichas actividades, por cualquier medio recopile y/o conserve información personal de residentes de Puerto Rico” la llamada a cumplir con los requisitos de publicación y aviso de sus Políticas de Privacidad.

No obstante, el reglamento propuesto dispone en su Artículo 6 que será todo “comerciante” el que tendrá la obligación antes expuesta. Del mismo modo, la definición de “comerciante” no especifica que la persona natural o

jurídica debe recopilar o conservar información personal para que le sea de aplicación los requisitos del Artículo 6. Cualquier negocio “donde se llevan a cabo transacciones comerciales sobre bienes y servicios con personas que los adquieren para su uso o disposición personal sin ánimo de reventa” deberá cumplir con la reglamentación propuesta, independientemente de si recolecta información privada o no. En consecuencia, y contrario a la Ley Núm. 39 y a las medidas de la FTC, la aplicación del Reglamento propuesto no se limita a comercios que recolecten información, sino que aplica a todo comercio. Esto, sin duda, tiene el ineludible efecto de convertir el nuevo reglamento en uno sobre abarcador que impondrá unas cargas sumamente onerosas a la operación de los comercios locales. Al emplear un lenguaje tan abarcador la regulación propuesta se extralimita en su aplicación e incide onerosamente sobre las operaciones de los comercios. El Estado Libre Asociado, incluidas las agencias que lo componen, debe promover la actividad comercial en Puerto Rico como motor económico para superar la actual recesión en lugar de agobiar a todos los comerciantes, aunque no recopilen información personal, con cargas y requisitos cuyo incumplimiento podría conllevar la imposición de multas exorbitantes de hasta cincuenta mil dólares (\$50,000.00).

En adición, la Asamblea Legislativa estructuró en la Ley Núm. 39 el requisito de los modelos y niveles de Políticas de Privacidad para los operadores de páginas de Internet. Por tanto, dicho requisito surge del Artículo 3(1) y no así del Artículo 3(2) de la Ley, que regula el resto de recolectores de información personal. No empece lo anterior, el Reglamento propuesto no incorpora esta diferenciación y obliga tanto a los operadores de páginas de Internet como a los establecimientos comerciales a escoger de entre tres (3) categorías de protección de la Información Personal, a saber, estricta, mediana y garantías mínimas, para denominar su Política de

Privacidad. Dicha incongruencia debe ser atendida previo a la adopción del borrador propuesto.

Similarmente, encontramos otra incongruencia entre el Reglamento propuesto y la Ley Núm. 39. El Artículo 6 del Reglamento requiere la publicación de un rótulo en los establecimientos comerciales. Por otro lado, la Ley Núm. 39 únicamente requiere que se tenga disponible la Política de Privacidad para la inspección de los consumidores. Es menester señalar que en nuestro ordenamiento administrativo vigente se exige un exceso de rotulación que en lugar de asistir al consumidor lo abruma con una cantidad desmedida de avisos. El aviso que mediante el presente reglamento se exigirá se suma, por dar varios ejemplos, a los rótulos sobre el Impuesto de Venta y Uso, Políticas de Devolución, Anuncios Engañosos, Prohibición de Venta de Tabaco o Bebidas Alcohólicas a Menores de 18 Años, entre muchos otros. Esto supone una nueva carga a lo oneroso que ya resulta para un comerciante mantener su negocio constantemente y excesivamente rotulado. Sugerimos que se exima del requisito de rotulación a los establecimientos comerciales físicos y sólo se le exija, como indica la Ley Núm. 39, "tener disponible, para cualquier persona que lo solicite, su Política de Privacidad".

Debemos enfatizar que un número sustancial de comercios a nivel nacional ya cumplen con el marco de medidas requeridos para el manejo de la información personal de los consumidores. Por tanto, tienen disponibles Políticas de Privacidad para el adecuado manejo de la información personal que adquiere de sus clientes. A modo de ejemplo, un estudio realizado por la FTC en el año 2000 encontró que el 97% de los 100 sitios web, responsable del 95% de todas las actividades comerciales de Internet, poseían y publicaban una Política de Privacidad.

Es más, actualmente se han formalizado una serie de entidades, asociaciones y coaliciones que han estructurado una variedad de políticas y protocolos para que los comerciantes a nivel nacional cumplan con el marco de medidas elaborado por la FTC para el adecuado manejo de la información que recopilan de sus clientes y asuman responsabilidad por no hacerlo. Si los comercios cumplen con los principios de la FTC recibirán un sello de aprobación de estas entidades. Así, el consumidor puede determinar que comercios cuentan con las mejores prácticas para proteger su privacidad. Algunas de estas entidades que ayudan a los consumidores a identificar, encontrar y recomendar empresas, marcas y organizaciones que cumplen con los parámetros de la FTC son:

- Network Advertising Initiative (NAI)
- Council of Better Business Bureaus (CBBB)
- Better Business Bureau Online (BBBOnline)
- TRUSTe
- The Direct Marketing Association

Sin embargo, no alcanzamos a observar disposiciones en el Reglamento propuesto que se atemperen a esta creciente práctica. Entendemos que este Departamento debe estudiar como los sellos de aprobación de las entidades antes mencionadas se interrelacionarán con los tres (3) logos o símbolos que otorgará de acuerdo al grado o nivel de su Política de Privacidad. Es decir, si un comerciante cumple con los estándares de TRUSTe, como es el caso de *Apple Computers*, deberá también obtener el logo o símbolo del DACO o será la aprobación de TRUSTe prueba *prima facie* para obtener el logo o símbolo de DACO. Respetuosamente, nos parece que estos asuntos se deben analizar por este Departamento.

Además, es menester señalar el impacto que el reglamento propuesto tendrá sobre el desarrollo de pequeñas empresas y en los jóvenes empresarios. Muchos jóvenes empresarios y pequeñas empresas, recurren al uso del internet para poder comenzar sus negocios sin incurrir en los costos y las dificultades operacionales que implican la creación y el manejo de un establecimiento comercial. Es en estas nuevas plataformas de venta que nuestros jóvenes y pequeños empresarios encuentran un terreno fértil para comenzar sus aventuras empresariales. Nos hacemos eco de las expresiones de nuestra Asamblea Legislativa en torno a la importancia de fomentar una política pública que estimule la creación de nuevas empresas y negocios de jóvenes empresarios:

Es política pública del Estado Libre Asociado agilizar y facilitar la creación de nuevas empresas por jóvenes residentes de Puerto Rico...⁵

La imposición de nuevos reglamentos para los comercios de parte de una agencia gubernamental debe tener en consideración que ello se suma a las imposiciones reglamentarias ya vigentes de otras entidades y agencias gubernamentales. Por lo tanto, el efecto acumulativo de la reglamentación bajo discusión resulta sobre abarcador e impone requisitos para la operación de los negocios en Puerto Rico, encareciendo y obstaculizando el desarrollo empresarial en nuestra jurisdicción en contraste con otras jurisdicciones estatales.

Cónsono con los antes expuesto, exponemos nuestra oposición a la aprobación del borrador del nuevo *Reglamento para Implantar la Publicación de la Política de Privacidad en el Manejo de Datos Privados y Personales de*

⁵ Véase Artículo 2 de la Ley de Incentivos y Financiamiento para Jóvenes Empresarios.

Ciudadanos según recopilados por Comercios en Puerto Rico, según redactado, porque:

1. Debe estar de acorde con el marco de medidas en vigor promulgado por la FTC que atiende el manejo y uso de la información privada de los consumidores;
2. El reglamento propuesto no está en armonía con la legislación federal especializada vigente, en contravención con el mandato expreso de la Ley Núm. 39;
3. El reglamento propuesto se encuentra elaborado en un lenguaje tan abarcador que cubre todo tipo de empresa sin importar su sector o ámbito de especialidad;
4. El reglamento propuesto aplica a todo comercio independiente de si recopila o no información de sus clientes;
5. El reglamento propuesto inciden onerosamente sobre la operación de los comercios en la Isla, sobre todo en el desarrollo económico de pequeñas empresas y negocios de jóvenes empresarios.

Agradecemos la oportunidad de presentar nuestros comentarios y esperamos que los mismos le sean de utilidad. La Cámara de Comercio enfatiza su mejor disposición para discutir y analizar alternativas o soluciones que permitan a las partes envueltas lograr sus cometidos.