



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
Departamento de Justicia
APARTADO 9020192, SAN JUAN, PR 00902-0192

Antonio Miguel Sagardia De Jesús
Secretario de Justicia

Tel. (787) 723-4983
(787) 721-7771

11 de agosto de 2009

Hon. José Emilio González
Presidente
Comisión de los Jurídico Penal
Senado de Puerto Rico
El Capitolio
San Juan, Puerto Rico 00902

Señor Presidente:

Nos referimos a la Resolución del Senado 182 que ordena a la Comisión de lo Jurídico Penal realizar una investigación sobre cómo las distintas agencias del Gobierno de Puerto Rico, en particular el Departamento de Educación, han implementado la Ley de Información al Ciudadano sobre la Seguridad de Bancos de Información, Ley Núm. 111 de 7 de septiembre de 2005, la Ley Núm. 186 de 1 de septiembre de 2006, la Ley Núm. 243 de 10 de noviembre de 2006 y otros mecanismos administrativos para evitar la apropiación ilegal de identidad.

De entrada señalamos, que no tenemos objeción que oponer para la aprobación de la medida ante nuestra consideración. Es un hecho reconocido por la jurisprudencia que la facultad investigativa de la Asamblea Legislativa es inherente al poder para legislar que le concede la Constitución de Estados Unidos de Puerto Rico. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha reconocido dicha facultad en el caso Mc Grain v. Daugherty¹, estableciendo que un cuerpo legislativo no puede legislar sabiamente o de manera efectiva en ausencia de información que tenga que

¹ 273 U.S. 135 (1927)

ver con los propósitos para los que se está promulgando una ley.² También, se ha resuelto que ninguna investigación legislativa puede sostenerse a menos que tenga un fin legislativo legítimo.³

También se ha resuelto que la autoridad de la Asamblea Legislativa para realizar investigaciones en auxilio de su facultad para legislar, goza de una presunción de legitimidad⁴, y será sostenida por los tribunales siempre y cuando durante el proceso se garanticen los derechos constitucionales de los individuos y se establezcan claramente los propósitos de la investigación.⁵ La medida ante nuestra consideración se presenta haciendo uso de la legítima facultad para investigar que posee la Asamblea Legislativa por lo cual no existe motivo para oponernos a la misma.

I. Jurisdicción Federal

El número de seguro social fue establecido en el 1936, como una cuenta de nueve (9) dígitos asignada a la Secretaría de Asuntos de Salud y Asuntos Humanos con el propósito de administrar las leyes del Sistema de Administración del Seguro Social. Este número se utilizó primeramente para el uso exclusivo de las agencias federales para identificar los ingresos de las personas y determinar su eventual beneficio de seguro social. Con el tiempo, el número de seguro social se utilizó para propósitos no relacionados al Sistema de Administración de Seguro Social. Por ejemplo, en el 1961, el Congreso de los Estados Unidos autorizó el uso del número de seguro social como base para identificar al contribuyente para efectos del Internal Revenue Service (IRS).

Conscientes del uso desmedido del número de seguro social como fuente de identificación, el Congreso aprobó el *Privacy Act of 1974 (Privacy Act)*⁶. Entre

² "A legislative body cannot legislate wisely or effectively in the absence of information respecting the conditions which the legislation is intended to affect or change; and where the legislative body does not itself possess the requisite information-which not infrequently is true-recourse must be had to others who do possess it." Mc Grain v. Daugherty, 273 U.S. 135,175 (1927).

³ Véase, Watkins v. United States, 354 U.S. 178 (1957).

⁴ "We are bound to presume that the action of the legislative body was with a legitimate object, if it is capable of being so construed, and we have no right to assume that the contrary was intended." Mc Grain, ante, Véase además: Romero Barceló v. Hernández Agosto, 115 D.P.R. 368, 390 (1984).

⁵ Véase, Mc Grain v. Daugherty, ante, y Banco Popular v. Corte, 63 D.P.R.66, 78-80 (1944) y Romero Barceló v. Hernández Agosto, 115 D.P.R. 368, 375 (1984)

⁶ 5 U.S.C. 552a.

otras cosas, este estatuto declaró ilegal el que una agencia del gobierno le denegase a una persona cualquier beneficio, derecho o privilegio por ésta rehusar revelar su número de seguro social. Mediante este documento, el gobierno federal regula la colección, el uso y la divulgación de la información personal que las agencias de gobierno obtienen. En la Sección 7 del *Privacy Act*, se establece que cualquier agencia federal, estatal o municipal que le requiera a un individuo la divulgación de su número de seguro social, deberá notificar si dicha divulgación fue una voluntaria o mandataria. En caso de ser mandatoria, deberá establecer bajo qué autoridad se solicita el número de seguro social y especificar qué uso se le va a dar al mismo. El *Privacy Act* trata de limitar el uso del número de seguro social y promueve que se utilice el mismo sólo para fines autorizados por ley.

Por otro lado, a nivel federal existe también la protección establecida en el *Freedom of Information Act (FOIA)*⁷, el cual establece la presunción de que la información que las agencias gubernamentales poseen en sus expedientes son accesibles al público con excepción de la información personal de un individuo. Como lo son, a manera de ejemplo, los expedientes médicos y expedientes similares en los que la divulgación de la información constituiría una clara invasión a su intimidad.

Cabe mencionar, además, que el Congreso de los Estados Unidos de América aprobó la ley conocida como *Identity Theft and Assumption Deterrence Act of 1998*, de 30 de octubre de 1998, para enfrentar el problema del fraude y la actividad relacionada con documentos o información sobre identidad. Este estatuto tipifica como delito federal el que una persona a sabiendas transfiera o use, sin autorización legal, un medio de identificación de otra persona con la intención de cometer o ayudar a fomentar cualquier actividad ilegal que constituya un delito bajo cualquier ley estatal o local aplicable. A tenor con la ley federal mencionada, varios estados han aprobado o están considerando aprobar leyes relacionadas con el fraude de identificación. Según este estatuto, el Federal Trade Commission (FTC) es responsable de recibir y tramitar las quejas de personas que alegan son víctimas de usurpación de identidad. La FTC proporciona materiales de información a las personas y remite las quejas a las entidades correspondientes, inclusive a las agencias de crédito y dependencias policiales más importantes.

⁷ 5 U.S.C. 552.

Handwritten mark

Enmiendas recientes a la Ley del Seguro Social, conocidas como *The Social Security Act Amendments of 1990*⁸, penalizan criminalmente la divulgación no autorizada del número de seguro social.

II. Jurisdicción Estatal

En el ámbito local, queremos destacar que, en la Ley Núm. 149 de 18 de junio de 2004, según enmendada, conocida como “Código Penal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, se tipifican varias conductas relacionadas al robo de identidad. Sobre el particular, el estatuto establece lo siguiente:

De la usurpación de identidad

Artículo 215. Impostura. Toda persona que con intención de engañar se haga pasar por otra o la represente y bajo este carácter realice cualquier acto no autorizado por la persona falsamente representada incurrirá en delito menos grave.

Artículo 216. Apropiación ilegal de identidad. Toda persona que se apropie de un medio de identificación de otra persona con la intención de realizar cualquier acto ilegal incurrirá en delito grave de cuarto grado. El tribunal podrá imponer también la pena de restitución.

Para fines de este delito, medio de identificación incluye lo siguiente: a) nombre; b) dirección; c) número de teléfono; d) número de licencia de conducir; f) número de seguro social; h) número de identificación patronal; i) número de tarjeta de crédito o de débito; j) número de tarjeta de seguro médico; k) número de pasaporte o tarjeta de inmigración; l) número serial electrónico de teléfono celular; m) número de cualquier cuenta bancaria; n) contraseñas de identificación de cuentas bancarias, telefónicas, de correo electrónico, o de un sistema de computadoras; o) lugar de empleo; p) nombre de los padres; q) fecha y lugar de nacimiento; r) lugar de empleo y dirección; s) o cualquier otro dato o información que pueda ser utilizado por sí o junto con otros para identificar a una persona, además de datos

⁸ 42 U.S.C. 405(c)(2)(C)(viii).

biométricos tales como huellas, grabación de voz, retina, imagen del iris o cualquier representación física particularizada.

Artículo 217. Disposición aplicable a esta Sección. Como parte de la pena de restitución que el tribunal imponga en los delitos descritos en esta Sección, podrá exigir el resarcimiento de los gastos de la víctima para restituir su crédito, incluyendo el pago de cualquier deuda u obligación que resultó de los actos del convicto. El tribunal también podrá emitir las órdenes que procedan para corregir cualquier documento público o privado que contenga información falsa en perjuicio de la víctima, como consecuencia del comportamiento del convicto.

III.

Según indicáramos, la presente resolución persigue investigar cómo las distintas agencias del Gobierno de Puerto Rico, en particular el Departamento de Educación, han implementado la Ley de Información al Ciudadano sobre la Seguridad de Bancos de Información, Ley Núm. 111 de 7 de septiembre de 2005, la Ley Núm. 186 de 1 de septiembre de 2006, la Ley Núm. 243 de 10 de noviembre de 2006 y otros mecanismos administrativos para evitar la apropiación ilegal de identidad.

Surge de la Exposición de Motivos de la presente medida que recientemente se ha reseñado el hurto de expedientes de estudiantes, los cuales contenían certificados de nacimiento y copias de tarjetas de seguro social, en múltiples escuelas del Departamento de Educación. Es por tal razón que surge la inquietud que lleva a los legisladores proponentes a radicar la medida que ahora nos ocupa.

Por su parte, la Ley Núm. 111 de 7 de septiembre de 2005, conocida como “Ley de Información al Ciudadano sobre la Seguridad de Bancos de Información”, requiere que toda entidad propietaria o custodia de un banco de información que incluya información personal de ciudadanos residentes en Puerto Rico, o que provea acceso a tales bancos de información, informe a dichos ciudadanos de cualquier violación de la seguridad del sistema. Esta medida surge ante la realidad de que en el ámbito comercial moderno se depende para la realización de transacciones de la

mm

transmisión de información de bases de datos electrónicas enlazadas entre sí, que contienen datos personales de los consumidores y que son vulnerables a accesos no autorizados. La Ley Núm. 97 de 19 de junio de 2008 enmendó la Ley Núm. 111, *supra*, para requerirle a toda entidad pública del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que informe sobre cualquier violación e irregularidad en los sistemas de seguridad de sus bancos de datos.

En este sentido, es razonable señalar que las instrumentalidades gubernamentales, que cumplan con los requisitos dispuestos en la Ley Núm. 111, *supra*, están cobijadas por el deber de informar que establece el estatuto en aquellas instancias donde se detecta una violación a la seguridad de sus sistemas de datos de información.

Por su parte la Ley Núm. 186, *supra*, propone prohibir el uso del número de seguro social como identificación rutinaria en instituciones educativas públicas y privadas desde el nivel elemental hasta el postgraduado; establecer las normas sobre el uso de este dato en las instituciones educativas; y facultar al Consejo de Educación Superior y al Consejo General de Educación a imponer multas administrativas por violación a dichas normas. El Artículo 1 de la Ley Núm. 186 dispone:

Ninguna escuela, pública o privada, elemental, intermedia o secundaria ni ninguna universidad, colegio o escuela tecnológica o entidad autorizada, licenciada o acreditada como institución educativa, ya sea por el Consejo General de Educación de Puerto Rico o por el Consejo de Educación Superior de Puerto Rico, podrá mostrar o desplegar el número de Seguro Social de cualquier estudiante en un lugar u objeto visible al público en general con el propósito de identificarlo, colocar o publicar listas de notas, listas de estudiantes matriculados en cursos o cualquiera otra lista entregada a maestros; ni incluirlo en directorios de estudiantes ni cualquier lista similar, salvo para uso interno confidencial; ni hacerlo accesible a ninguna persona que no tenga necesidad o autoridad de acceso a este dato.

Cuando un documento que contenga un número de Seguro Social deba ser hecho público, fuera del contexto de confidencialidad académica, será editado de modo que dicho dato sea parcial o

mm

totalmente ilegible, sin que ello se considere una alteración del contenido del documento.

Estas protecciones pueden ser renunciadas, voluntariamente, por estudiantes mayores de edad o legalmente emancipados o por los padres con custodia y patria potestad de los menores mediante autorización por escrito, más no podrá imponerse dicha renuncia como condición de matrícula, graduación, transcripción de notas o créditos o prestación de servicios.

Esta disposición no será de aplicación en cuanto al uso del número de Seguro Social en aquellos casos en que esté requerido o autorizado por ley o reglamentación federal o su uso para propósitos internos de verificación de la identidad, convalidaciones, empleo, contribuciones o asistencia económica, sujeto a que la institución o las instituciones involucrada(s) mantenga(n) su confidencialidad.

De lo anterior podemos concluir que la Ley Núm. 186, *supra*, no prohíbe el uso del número de Seguro Social por parte de las escuelas, lo que prohíbe es la publicación del mismo.

Por su parte la Ley Núm. 243 de 10 de noviembre de 2006 dispone que el número de seguro social “será usado por las agencias, dependencias e instrumentalidades del Estado Libre Asociado, las Ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, sus Municipios y corporaciones públicas y los contratistas de dichas entidades gubernamentales, dentro de los parámetros y para los fines autorizados por la Legislación Federal”. Además, dicha ley dispone los límites y requisitos para el uso de este número por parte de entidades públicas estatales y municipales, prohíbe el uso de dicho número en las tarjetas de identificación o en cualquier documento de circulación general, o como número de caso, querrela o cliente. Como vemos, la Ley Núm. 243 tampoco establece una prohibición total al uso del número de Seguro Social por parte de las agencias, siempre y cuando el mismo esté dentro de los parámetros y para los fines autorizados por la legislación federal.

A modo de ilustración, y a los fines de permitir un análisis práctico de la presente medida, señalamos que, para efectos de nuestro sistema de personal en el Departamento de Justicia, el número de seguro social es el número de identificación de los empleados. Adviértase que los empleados del servicio público están sujetos a un sistema de nómina y pagaduría que, generalmente, está

WMC

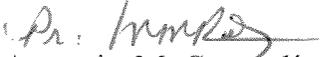
centralizado sirviendo el Departamento de Hacienda como eje de dicho proceso para todo el sector gubernamental. El uso del número de seguro social para identificar la empleomanía facilita esa gestión de carácter intragubernamental.

Sobre este particular, señalamos que nuestro Departamento de Justicia, consciente de la problemática que implica el robo de identidad mediante uso incorrecto del número de seguro social, ha tomado medidas para evitar el uso innecesario del número de seguro social en la identificación visible de nuestro personal. A manera de ejemplo, en nuestro Departamento, el número de seguro social formaba parte de la tarjeta de identificación de cada empleado. En dicha tarjeta de identificación estaba el nombre del empleado, su foto, el número de seguro social y su firma. A los fines de proteger la confidencialidad del número de seguro social, a partir de enero del 2005, nuestro Departamento eliminó de la tarjeta de identificación de la empleomanía dicho dato.

Analizada la medida que nos ocupa a raíz del derecho vigente aplicable se puede apreciar que existe una tendencia a nivel estatal de tomar acciones dirigidas a atender el grave problema de seguridad y económico que representa la usurpación de identidad. Además, dicho asunto también ha sido objeto de legislación federal.

El Departamento de Justicia es consciente de la problemática existente de usurpación o robo de identidad y por ello apoyamos toda medida que vaya dirigida a la erradicación de esta conducta delictiva. Una vez esta Honorable Comisión complete su investigación, el Departamento de Justicia estará a su disposición para recibir y evaluar los aspectos legales de sus hallazgos, de ser necesario.

Cordialmente,


Antonio M. Sagardía De Jesús