

9 de septiembre de 2026

Hon. Migdalia Padilla Alvelo
Presidenta
Comisión de Hacienda, Presupuesto y PROMESA
Senado de Puerto Rico

Honorable Presidenta:



PO Box 192333
San Juan, Puerto Rico 00919
787-753-8493
acluofpr@aclu.org

La Unión Americana de Libertades Civiles (ACLU) de Puerto Rico es una organización no partidista, no sectaria y sin fines de lucro, cuyo propósito es adelantar los derechos civiles y humanos de todos los residentes de Puerto Rico. Nuestro interés principal es adelantar políticas públicas que promuevan la protección de los derechos fundamentales, respeten la diversidad, apoyen la participación comunitaria en la toma de decisiones gubernamentales y provean acceso a la justicia a sectores históricamente desventajados.

En atención a lo anterior, la ACLU de Puerto Rico interesa exponer su posición en torno a la Resolución Conjunta del Senado 198 presentada por el Senador Carmelo Ríos Santiago para ordenar al Departamento de Hacienda de Puerto Rico que establezca como requisito la instalación y operación de sistemas de cámaras de seguridad (videovigilancia) en los establecimientos que soliciten o renueven la licencia para la venta detallada de bebidas alcohólicas, conforme a las disposiciones del Código de Rentas Internas de Puerto Rico, Capítulo 2, Subcapítulo B, y para otros fines relacionados.

Es decir, el Senado tiene ante su consideración una medida legislativa que propone requerir a los establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas la instalación y operación de sistemas de cámaras de seguridad (videovigilancia) como requisito para solicitar, obtener, renovar o transferir sus licencias. Su



objetivo es fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y esclarecimiento de delitos mediante el uso de sistemas de videovigilancia en establecimientos y alrededores, particularmente en zonas donde se concentran múltiples puntos de venta de bebidas alcohólicas. Sin embargo, el proyecto como está redactado podría tener implicaciones legales de gran alcance, particularmente en relación con la privacidad, intimidad y debido proceso de ley. Es decir, un impacto potencial en derechos humanos y su interacción con precedentes federales como estatales y principios constitucionales.

La Resolución Conjunta requiere la instalación de cámaras en las entradas y salidas, como en puntos claves particulares del local, como en el área de la caja registradora y área de servicio principal, como también en el exterior inmediato lo cual incluye el estacionamiento o la acera frontal del establecimiento. En otras palabras, no se trata únicamente de implementar cámaras en las afueras del establecimiento, sino dentro del mismo y en áreas donde pudiese haber una expectativa de privacidad, razón por la que levanta preocupaciones de índole constitucional.

Aunque la Resolución Conjunta busca promover una respuesta legislativa responsable y proporcional, fundamentada en evidencia recopilada por el Negociado de la Policía de Puerto Rico y a su juicio, en prácticas efectivas para combatir el aumento persistente de la criminalidad en Puerto Rico, su aplicación plantea interrogantes complejas sobre su alcance e impacto en los derechos de las personas.

Como es sabido, la Cuarta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos garantiza la protección de individuos contra registros irrazonables, lo cual incluye el derecho de la privacidad. *Katz v. United States*, 389 U.S. 347 (1967). En esa dirección, en



Carpenter v. United States, el Tribunal Supremo federal determinó que el Estado tiene que obtener una orden judicial para acceder al historial de ubicación de teléfonos celulares, ya que obtener dichos datos constituye un registro en virtud de la Cuarta Enmienda, lo cual atenta contra el derecho de privacidad. Esta protección también es garantizada por la Constitución de Puerto Rico en su, Sección 10 Artículo II, junto con diversas leyes federales y estatales.¹ Igualmente, en su Sección 8 Artículo II, la Constitución de Puerto Rico protege a la ciudadanía contra ataques, abusos a su honra, reputación y a su vida privada y familiar.

Cónsono con lo anterior, en *NAACP v. Alabama*, 357 U.S. 449 (1958), el Tribunal Supremo de los Estados Unidos determinó que el requerimiento del estado de Alabama de que la organización [NAACP] proveyera su lista de miembros constituía una injerencia inconstitucional en el derecho de sus miembros a asociarse libremente. El Tribunal reconoció que la libertad de asociación está estrechamente vinculada con el derecho de las personas a mantener en privado sus relaciones y en su ejercicio del derecho de asociación, y concluyó que la divulgación compulsoria de dicha información podía afectar el ejercicio de los derechos protegidos por la Primera Enmienda y el debido proceso de ley, aplicable a los estados mediante la Decimocuarta Enmienda. Igualmente, en *City of Los Angeles v. Patel*, 576 U.S. 409 (2015), el Tribunal Supremo de los Estados Unidos determinó que una ordenanza de la ciudad de Los Ángeles que exigía a los operadores de hoteles registrar y conservar determinada información sobre sus huéspedes en las instalaciones durante un período de 90 días, y que disponía que

¹ A manera de ejemplo, véase, Ley de Notificación de Política de Privacidad, Ley Núm. 39 de 24 de enero de 2012, 10 L.P.R.A. §§ 4061–4067; *Federal Trade Commission Act*, 15 U.S.C. §§ 41–58; *Standards for Privacy of Individually Identifiable Health Information*, 45 C.F.R. pts. 160, 164; *Privacy Act of 1974*, 5 U.S.C. § 552a; *Stored Communications Act*, 18 U.S.C. §§ 2701–2713.



dichos registros debían estar disponibles para la inspección de cualquier agente del Departamento de Policía de Los Ángeles, era inconstitucional de su faz al amparo de la Cuarta Enmienda. El Máximo Foro federal expresó que, en ausencia de ciertas salvaguardas adecuadas, “*the ordinance creates an intolerable risk that searches authorized by it will exceed statutory limits or be used as a pretext to harass hotel operators and their guests*”. *Id.*, en la pág. 421.

En Puerto Rico, en *López Tristani v Maldonado*, 168 D.P.R. 838 (2006) nuestro Tribunal Supremo expresó “[e]s insostenible que los avances tecnológicos se utilicen en perjuicio del derecho a la intimidad que albergan las personas. Reiteradamente hemos advertido que nuestro rechazo a que los adelantos de la tecnología se utilicen en detrimento de la integridad personal, la intimidad y la dignidad individual de las personas.” *Id.*, en la pág. 854. Además, el Tribunal Supremo señaló que el derecho a la privacidad se extiende a la protección a la propia imagen, cuya violación puede acarrear una reclamación en daños. *Id.*, en la pág. 851.

Por tanto, como puede observarse de la jurisprudencia brevemente discutida, la privacidad no solo es un asunto de política pública, sino un derecho fundamental en los Estados Unidos y Puerto Rico y así ha quedado interpretado en sus distintas manifestaciones. Es decir, en ambas jurisdicciones se reconoce el derecho a ser libre ante la intromisión indebida del gobierno. Inclusive, a diferencia de la Constitución de los Estados Unidos que adopta el derecho de privacidad jurisprudencialmente por interpretación, la Constitución de Puerto Rico lo reconoce expresamente.

Cabe señalar que la ACLU ha sido líder nacional en la lucha por salvaguardar los derechos constitucionales. Edificada sobre la base de un trabajo de casi un siglo, la ACLU emplea una estrategia



integrada de litigios, educación pública y defensa, para proteger la privacidad como los demás derechos constitucionales. Esto, pues, es parte primordial de la misión de la ACLU: trabajar para preservar los derechos fundamentales protegidos por la Cuarta y Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, así como por la Sección 8 del Artículo II de la Constitución de Puerto Rico y por las leyes federales y estatales aplicables.

Sin duda, adoptar medidas para combatir la criminalidad en Puerto Rico es un asunto de gran importancia. Sin embargo, la complejidad surge cuando, en el quehacer de salvaguardar vidas y en la búsqueda de fortalecer los mecanismos de investigación criminal, se sobrepasen las garantías constitucionales y las leyes especiales que protegen a las personas frente al Estado. En esa intersección, es fundamental establecer un balance de intereses entre proteger a la ciudadanía y a su vez, salvaguardar igualmente la privacidad e intimidad de las personas.

Nuestra Asamblea Legislativa tiene el deber de legislar para hacer cumplir los derechos constitucionales, y evitar crear disposiciones que amplíen excesivamente la autoridad del Estado para intervenir en la vida privada de las personas sin orden judicial o motivos fundados, mediante el uso de artefactos tecnológicos, particularmente cuando ello pueda tener consecuencias jurídicas de alcance peligroso.

Establecido este marco general, procede entonces evaluar el proyecto presentado y desmenuzar sus disposiciones. Primeramente, el proyecto le requiere al Departamento de Hacienda que establezca reglas y reglamentos para la instalación y operación continua de sistemas de cámaras de seguridad (videovigilancia) para la solicitud, expedición, renovación o transferencia de licencias para la venta de bebidas alcohólicas en

la categoría de detallista, según regulado por el Código de Rentas. Así pues, la Resolución Conjunta busca adoptar los siguientes parámetros:



Cobertura mínima de cámaras. Los establecimientos deberán instalar cámaras de seguridad que cubran, como mínimo: (a) todas las entradas y salidas del establecimiento; (b) el área de servicio principal; (c) el área de caja registradora o punto de venta; (d) el exterior inmediato del establecimiento, incluyendo el estacionamiento o acera frontal, conforme lo permita la ley.

Al evaluar la primera parte del proyecto, resulta pertinente observar cómo se pretende implementar un sistema de cámaras de vigilancia en distintos espacios, no solo en áreas exteriores, sino también dentro de la propiedad privada. Ello, no solo implica un gasto adicional para la persona dueña del establecimiento, sino, podría constituir una intromisión indebida por parte del Estado, particularmente si no se establecen límites claros respecto al acceso, la retención, el uso y la divulgación de las imágenes obtenidas mediante dicho sistema. Ante tal proceder, la Resolución Conjunta plantea serias preocupaciones en cuanto a la expectativa razonable de intimidad, protegida expresamente por la Sección 8 del Artículo II de la Constitución de Puerto Rico.

A esos efectos, de la redacción del proyecto no surge con claridad cuáles serían las limitaciones sobre la información que podría ser requerida o entregada al Estado, de ser solicitada, ni qué salvaguardas se establecerían para proteger la intimidad, la libertad de expresión y el debido proceso de ley de las personas. En práctica, la medida podría propiciar un ambiente de vigilancia excesivo que menoscabe las protecciones constitucionales de las personas.

Es importante tener presente que, de implementarse el requerimiento de cámaras en establecimientos donde se vendan



bebidas alcohólicas, el Gobierno no debería poder acceder irrestrictamente a las grabaciones obtenidas por las cámaras sin las debidas salvaguardas constitucionales y, cuando corresponda, sin una orden judicial. De lo contrario, el requerimiento de instalación de cámaras podría convertirse en una herramienta de vigilancia y persecución gubernamental susceptible de utilizarse indebidamente para identificar, investigar o intimidar a personas por razones políticas, religiosas o relacionadas con su estatus migratorio.

Por esa razón, la Resolución Conjunta, como está redactada entra en un claro conflicto con las protecciones de la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos y las protecciones constitucionales de Puerto Rico. El conocimiento de que el Gobierno pudiese acceder a imágenes que revelan dónde se encuentran las personas, con quién se relacionan y qué actividades realizan podría producir un efecto disuasivo o *chilling effect* sobre el ejercicio de derechos constitucionalmente protegidos. En particular, las personas podrían abstenerse de participar en actividades políticas, religiosas o de expresión pública por temor a ser identificadas, vigiladas o investigadas por el Gobierno.

Ahora bien, el proyecto requiere además que el Departamento de Hacienda promulgue las reglas y reglamentos necesarios para implementar el requisito de instalar cámaras de vigilancia como condición para obtener o renovar una licencia para la venta de bebidas alcohólicas en un establecimiento. Al así hacerlo, el proyecto deja su ejecución a la entera discreción del Departamento, sin establecer parámetros claros y precisos que delimiten su encomienda. Esta falta de claridad podría propiciar actuaciones que vulneren derechos fundamentales y contribuyan a la creación de un ambiente de hipervigilancia por parte del Estado. La obligación de instalar cámaras, por sí sola, pareciera ser defendible



como una medida regulatoria de seguridad. Sin embargo, cuando la obtención o renovación de una licencia queda condicionada a la creación de un sistema permanente de videovigilancia y, particularmente, a la posible disponibilidad de sus grabaciones para el Gobierno, surge una controversia a la luz de las garantías constitucionales que protegen la intimidad, la libertad y la seguridad de las personas frente a la intromisión indebida por parte del Estado.

Por otro lado, en su Exposición de Motivos, el proyecto menciona algunos estados y jurisdicciones que han implementado este tipo de requerimiento, como Nueva York y Nueva Jersey. Sin embargo, ninguno de estos estados cuenta con una ley de aplicación general a nivel estatal que imponga este requisito a los establecimientos de venta de bebidas alcohólicas. En su lugar, existen disposiciones de carácter local. Por ejemplo, en la ciudad de Nueva York, el requisito de instalar cámaras de seguridad aplica a determinados establecimientos y exige la instalación de cámaras de vigilancia **únicamente en las entradas y salidas**, así como en el área ubicada frente a estas y hasta quince pies a cada lado.² Además, establece medidas para preservar la privacidad de las personas, por ejemplo, que las cámaras de seguridad no deberán tener capacidad de audio.³

De igual forma, en Newark, Nueva Jersey, la ordenanza municipal aplicable a los titulares de licencias para la venta de bebidas alcohólicas exige la instalación y mantenimiento de cámaras de seguridad para monitorear y grabar **únicamente las entradas y salidas** del establecimiento, así como el perímetro frontal hasta la

² N.Y.C. Admin. Code § 10-177(b).

³ *Id.*, § 10-177(b)(6).



línea de la acera y el estacionamiento cuando este se encuentre bajo el control del titular de la licencia.⁴

Por tanto, aun en las jurisdicciones utilizadas como referencia en la Exposición de Motivos, los requisitos de vigilancia están delimitados en cuanto al lugar que debe ser monitoreado y, además, contemplan medidas dirigidas a preservar la privacidad de las personas. En contraste, la Resolución Conjunta extiende significativamente el alcance de la vigilancia, imponiendo una medida considerablemente más amplia y excesiva. Esta diferencia resulta particularmente relevante al evaluar la proporcionalidad de la medida frente al derecho de la privacidad.

La ACLU reconoce la importancia de adaptar la política pública a los avances tecnológicos existentes, particularmente ante situaciones en las que personas han perdido la vida o sufrido daños dentro o en las inmediaciones de establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas. No obstante, en la medida en que la R. C. del S. 198 pretende establecer mecanismos tecnológicos y de integración de información sin considerar adecuadamente las serias implicaciones que sus disposiciones podrían tener sobre los derechos fundamentales de la ciudadanía, según se han señalado en este escrito, la ACLU se opone al proyecto en su forma actual.

Somos del parecer que el proyecto debe ser sometido a un proceso amplio de discusión pública y evaluado por personas expertas en tecnología, privacidad, derechos civiles, protección de datos y derecho constitucional, **así como por los comerciantes a quienes esta medida pretende imponer un nuevo requisito para la obtención y renovación de licencias para la venta de bebidas**

⁴ Newark, N.J., Rev. Gen. Ordinances § 4:3-5(a) ("View of the Exterior"). Title IV Alcoholic Beverages - City of Newark, NJ.



alcohólicas. Ello resulta particularmente necesario ante las trascendentales implicaciones que sus disposiciones podrían tener sobre los derechos de la ciudadanía y sobre las obligaciones que se impondrían a los establecimientos regulados.

Cualquier legislación que procure incorporar nuevas tecnologías a las funciones de seguridad pública debe establecer parámetros claros y precisos sobre su utilización, límites a la recopilación, acceso, conservación y uso de la información, salvaguardas adecuadas para proteger la privacidad y los derechos de la ciudadanía, así como mecanismos efectivos de supervisión, transparencia y rendición de cuentas. Estas salvaguardas son esenciales para asegurar que las medidas propuestas respondan a un interés público legítimo sin generar intromisiones indebidas en derechos constitucionalmente protegidos.

Por entender que el la Resolución Conjunta del Senado 198 no atiende debidamente las preocupaciones sobre la posible infracción a los derechos constituciones y la creación de un ambiente de hipervigilancia por parte del Estado, la ACLU se opone a su aprobación.

Atentamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Lolimar", written over a light blue circular stamp.

Lcda. Lolimar Escudero Rodríguez
Abogada de Política Pública

Lcda. Claudia Fontanet-Rodríguez
Harvard Fellow de Interés Público