

**ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO  
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
SALA SUPERIOR DE SAN JUAN**

<b>AYUDA LEGAL PUERTO RICO (ALPR)</b>	<b>CIVIL NÚM.: SJ2021CV05438</b>
Peticionarios	<b>SALA: 904</b>
V.	SOBRE:
<b>CARLOS J. RIVERA SANTIAGO, en capacidad oficial como Secretario del DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS (DTRH); Estado Libre Asociado de Puerto Rico</b>	Mandamus Derecho constitucional al acceso a la información; Recurso Especial de Acceso a Información Pública, Ley Núm. 14I-2019
Peticionado	

**SENTENCIA**

**I. Breve resumen del tracto procesal y fáctico**

Tenemos ante nuestra consideración el escrito intitulado *Mandamus al amparo de la ley de transparencia y procedimiento expedito para acceso a la información pública, ley núm. 14I de 2019*, presentada por Ayuda Legal Puerto Rico (en adelante ALPR) el 24 de agosto de 2021. Mediante el recurso presentado, ALPR alegó que, el 12 de marzo de 2021, 24 de mayo de 2021 y el 12 de julio de 2021 mediante requerimiento formal, le solicitó al Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (en adelante DTRH) que le proveyera de lo siguiente:

- a. Registro de las solicitudes de seguro de desempleo regular, PUA y beneficios extendidos presentadas entre el 12 de marzo del 2020 hasta el 1 de marzo del 2021, detallando el género de la persona, la edad, el municipio de procedencia, la razón para la solicitud (ej. pérdida de empleo, reducción de jornada, cuidado de menores u otras), el status de la solicitud, si la misma ha sido resuelta, está pendiente, fue denegada o está en apelación y, cuando aplique, la cantidad beneficio aprobada por solicitante y la extensión de tiempo por la cual fue o ha sido concedido (incluyendo las semanas correspondientes a todas las extensiones autorizadas por el gobierno federal). Estos datos deben estar en un formato Excel.
- b. Registro de las solicitudes de Compensación por Desempleo para Trabajadores con Ingresos Mixtos (“MEUC”, por sus siglas en inglés), presentadas desde el inicio del programa hasta el 1 de marzo del 2021, detallando el género de la persona, la edad, el municipio de procedencia, la razón para la solicitud, el status de la solicitud, si la misma ha sido resuelta, está pendiente, fue denegada o está en apelación y, cuando aplique, la cantidad beneficio aprobada por solicitante y cuál de las categorías de beneficios es la que recibe de aquellas listadas como requisito para cualificar (A saber: Seguro por Desempleo; Seguro por Desempleo para Empleados Federales; Seguro por Desempleo para Exmilitares; Compensación por Desempleo de Emergencia Pandémica (“PEUC”, por sus siglas en inglés); Beneficios Extendidos; Reajustes de Beneficios (conocido en inglés como Trade Readjustment

- Allowances); o Asistencia de Desempleo por Desastre). Estos datos deben estar en un formato Excel.
- c. Registro de acciones de recobro o cartas de cobro a personas beneficiarias de cualquiera de los programas emitidas por el Departamento del Trabajo entre el 12 de marzo del 2020 hasta el 1 de marzo del 2021, detallando el género de la persona, la edad, el municipio de procedencia, la razón para la solicitud (ej. pérdida de empleo, reducción de jornada, cuidado de menores u otras), el status del proceso de cobro, si el mismo fue concluido con o sin pago, si, está pendiente, si está en apelación, la extensión del periodo de beneficios recobrados o por recobrase y la cantidad del dinero adeudado o recobrado. Esta solicitud de información incluye el registro de casos en los cuales el DTRH haya emitido alguna comunicación escrita, incluyendo cartas, en la cual le notifique a personas que no cualifican para algunos de los beneficios recibidos, sea para la totalidad o parte del tiempo que los hayan recibido. También incluye el registro de toda acción de cobro hecha por cualquier entidad en nombre del DTRH. Estos datos deben estar en un formato Excel.
  - d. Registro de las Apelaciones presentadas entre el 12 de marzo del 2020 hasta el 1 de marzo del 2021, detallando el género de la persona, la edad, el municipio de procedencia, la razón para la solicitud (ej. pérdida de empleo, reducción de jornada, cuidado de menores u otras), el status de la solicitud, si la misma ha sido resuelta, está pendiente, fue denegada o está en reconsideración o Apelación ante el Secretario o cualquier ante cualquier otra oficina o dependencia y, cuando aplique, la cantidad beneficio aprobada por solicitante y la extensión de tiempo por la cual fue o ha sido concedido (incluyendo las semanas correspondientes a todas las extensiones autorizadas por el gobierno federal). Indicar la cantidad de apelaciones correspondientes a cada una de las siguientes categorías: Desempleo, PUA, MEUC, Beneficios Extendidos y cualquier otra categoría de beneficios desembolsados por el DTRH. Estos datos deben estar en un formato Excel.
  - e. Reglamentos, manuales, protocolos y circulares aplicables a los procesos de seguro por desempleo, PUA, MEUC y Beneficios Extendidos desde la presentación de una solicitud hasta los posibles procesos apelativos.
  - f. Normativa aplicable para que una persona logre acceder y obtener copia de su expediente administrativo.
  - g. Normativa aplicable a la presentación y manejo de querellas sobre el manejo de casos de desempleo regular y PUA.
  - h. Dirección electrónica a través de la cual deben someterse las apelaciones de determinaciones relacionadas con solicitudes de beneficios por desempleo regular.
  - i. Todo reglamento, circular o guía aplicable a la determinación de si: un motivo de renuncia constituye justa causa; una persona solicitante estaba apta y disponible para realizar trabajo adecuado durante una semana en particular; si una persona empleada que no puede presentarse a trabajar por falta de cuidado para menores de edad a su cargo estaba apta y disponible para realizar trabajo adecuado durante una semana en particular, según las secciones 4(b)(1) y 4(b)(2) de la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, Ley Núm. 74 de 1956, según enmendada; si un trabajo es adecuado y si existe justa causa para abandonar o rehusar cualquier trabajo, según establecido en la sección 4(c)(2) de la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, Ley Núm. 74 de 1956, según enmendada, considerando el factor de la falta de cuidado para menores de edad a cargo de la persona trabajadora.
  - j. Reglamento, circular o manual que rige, a la luz del cual se evalúan las respuestas al formulario PR-SD 518 F, PR-SD 518 E o cualquier formulario similar que se utilice para evaluar solicitudes durante la pandemia.

El 7 de septiembre de 2021, el DTRH presentó *Moción en cumplimiento de orden y solicitud de prórroga*.

En apretada síntesis, los Peticionados exponen que han hecho entrega parcial de la información solicitada y con posterioridad se envió una contestación suplementaria. Que por lo amplio del requerimiento de información y por el hecho de que la mayor parte de los requerimientos pendientes de contestación están

a la espera de que las entidades externas custodias de dicha información provean los datos correspondientes, nos solicitan una prórroga para cumplir.

El 16 de septiembre de 2021, el DTRH presentó *Moción de desestimación*. Expuso que el recurso presentado se tornó académico en vista de que la información solicitada fue producida.

El 17 de septiembre de 2021, ALPR presentó la *Réplica a moción en solicitud de desestimación*. En su escrito expone que no es correcto que el recurso se tornó académico por que aún restan documentos públicos por entregar. Específicamente arguyó que, en algunos de los documentos provistos se omitió información como el número de solicitudes de la Plataforma FASTPUA que habían sido resuelta, ni la extensión del tiempo por la cual fue o ha sido concedido el beneficio del PUA, entre otros. Arguyó que mucha de la información entregada se encuentra codificada utilizando términos y siglas que deben ser definidas y aclaradas por el Departamento del Trabajo para poder hacer sentido de los datos suministrados.

El 20 de septiembre de 2021, DTRH presentó *Réplica en cumplimiento de orden*. En su escrito expone que solicitó la desestimación del recurso por academicidad porque el DTRH produjo la información pública solicitada, según consta disponible en sus registros y basado en cada requerimiento notificado por ALPR. Sostiene que ALPR le cursó, mediante correo electrónico, los puntos que alegó no fueron contestados, así como las aclaraciones necesarias para comprender la información provista.

El 30 de septiembre de 2021 el DTRH presentó *Moción en cumplimiento de orden y de breve término adicional*. Expone que, mediante correo electrónico, se atendió prácticamente la totalidad de los puntos señalados por ALPR y se compartió un “share folder” en la plataforma de “One Drive” con algunas modificaciones a lo provisto previamente además se añadió una nueva tabla, a los fines de producir la información correspondiente en atención al requerimiento adicional enviado. Arguye que, a pesar de los esfuerzos realizados, hubo dos asuntos que por razones de tiempo no se pudieron atender en la contestación provista por lo que solicitó nuevo término para responder a las interrogantes notificadas por la peticionaria.

El 8 de octubre de 2021 el DTRH presentó *Moción en cumplimiento, informativa y de prórroga*. En el escrito afirma que, luego de haber aclarado las interrogantes presentada por ALPR con relación a la información divulgada, dicha parte notificó otros puntos que necesita aclarar, por lo que, para atender las nuevas interrogantes de ALPR, solicita nueva prórroga.

El 25 de octubre de 2021 el DTRH presentó informó mediante *Moción informativa* que mediante correo electrónico contestaron los todos los puntos señalados por ALPR, además se reestableció el acceso

de la peticionaria al “share folder” modificado, según fue solicitado, por lo que, la producción de información objeto del recurso de epígrafe fue completada.

El 26 de octubre de 2021 ALPR presentó la *Moción reiterando oposición a solicitud de desestimación*. Expone que, de la carta enviada por DTRH no surge razón alguna por la cual entre la información provista el 30 de septiembre y el 25 de octubre se hayan tenido que eliminar 123,265 “almas” del total de solicitantes del programa. Sostiene que tampoco se brinda información sobre la diferencia de solicitudes aprobadas y denegadas entre ambas fechas. Arguye que a la pregunta sobre por qué todas las solicitudes aparecían como aprobadas en la información provista el 30 de septiembre de 2021, la contestación es ininteligible, por ser contrario a lo informado en la misiva del 30 de septiembre de 2021 cuando el DTRH informó que el indicador de aprobado o denegado era suficiente para saber si una reclamación fue resuelta, está pendiente, fue denegada o pasó a apelación.

Además, expone que el DTRH no ha podido explicar en la Tabla de Cantidad de Sobrepagos Establecidos del sistema SABEN, como se establecen los balances, cuando no surge la cantidad original de sobrepago. Arguye que, el DTRH no ha entregado la totalidad de la información solicitada por ALPR por lo que no procede la desestimación del caso por academicidad.

El 27 de octubre de 2021, el DTRH presentó la *Réplica reiterando desestimación*. Expone que todas las comunicaciones se efectuaron a través del correo electrónico de la abogada de la parte peticionaria, mediante las cuales se incluyó los documentos en formato “PDF”. Cada carta contó con el detalle específico de los requerimientos contestados o con alusión a los anejos correspondientes. En las instancias en que se proveyó acceso al “share folder” se corroboró que la peticionaria pudiera acceder a la información. Arguye que los planteamientos de ALPR se tratan de reparos con la interpretación de la información provista y no de datos cuya producción se haya denegado, por lo que procede la desestimación del recurso, según fue solicitado originalmente.

El 4 de noviembre de 2021 emitimos Orden señalando vista para determinar la procedencia de la moción dispositiva presentada para el 9 de noviembre de 2021 a las 2:00 p.m. Durante la vista las partes tuvieron amplia oportunidad de argumentar sus respectivas posiciones. DTRH solicitó término para aclarar las dudas informadas en la moción en oposición presentada por ALPR, sin embargo, se reiteró en que toda la información ha sido provista. Concedimos hasta el 24 de noviembre de 2021 para cumplir con lo anterior y hasta el 30 de noviembre de 2021 a ALPR para expresar su posición.

El 23 de noviembre de 2021 el DTRH presentó la *Moción informativa en cumplimiento de orden final*. En su escrito expone que, luego de la celebración de la vista argumentativa, entre las partes se determinó que solo faltaba por aclarar la siguiente información:

1. El estatus de las reclamaciones presentadas (PUA) hasta el 1 de marzo de 2021, (“pero si es a la fecha de hoy, mucho mejor”).
2. Recobro
  - a. Aclarar el desfase entre los \$17,760,914 al 31 de marzo de 2021 (informados el 9 de septiembre de 2021) y los \$50,838,668.77 al 1 de marzo de 2021 (informados el 30 de septiembre de 2021).
  - b. Indicar cuál es la suma correcta recobrada, con expresión del periodo que comprende.
  - c. Sobre los negativos, indicar si se debió a una carta de cobro o reclamación del DTRH (acción afirmativa del DTRH) o fueron pagos voluntarios.
3. Detallar el número exacto de apelaciones de PUA presentadas.

Presentó las contestaciones a las interrogantes y/o dudas que sobre la información originalmente divulgada, ALPR informó, por lo que, nuevamente solicitó que determinemos que el asunto se tornó académico por haberse provisto toda la información.

El 24 de noviembre de 2021, ALPR presentó la *Moción informativa y en cumplimiento de orden* mediante la cual, solicitó término hasta el 30 de noviembre de 2021, según fuera provisto en la vista celebrada, para exponer su posición con relación al escrito anterior.

El 29 de noviembre de 2021, el DTRH presentó el escrito intitulado *Moción informativa de 9 de noviembre de 2021*. Expone que, en ese día, ALPR le cursó comunicación electrónica incluyendo una solicitud de aclaraciones sobre la nueva entrega de información. Arguye que ALPR no expresa que se haya omitido información, sino que requiere nuevas aclaraciones a la información previamente provista. Se reitera en que el recurso presentado se ha atendido adecuadamente y que toda la información solicitada se ha entregado por lo que procede su desestimación. No obstante, el DTRH afirma que procederán a atender la nueva solicitud de información. Sostiene que el recurso de revisión o mandamus presentado no debe utilizarse como un subterfugio para someter al Gobierno a un interrogatorio perpetuo. Arguye que el recurso dispone para que los ciudadanos soliciten información pública, no necesariamente para que se produzcan aclaraciones tras aclaraciones de la información que se produce, según ha estado haciendo ALPR en el caso de autos.

El 30 de noviembre de 2021 ALPR presentó *Moción en cumplimiento y solicitud de orden*. En su escrito expone que, luego de analizar la documentación provista por el DTRH, concluyen que no se ha provisto la totalidad de la información solicitada. Sostienen que, la contestación provista no contesta las interrogantes presentadas y no es compatible con la tabla de datos suministrada, pues no se encuentra información alguna sobre reclamantes del Seguro por Desempleo Regular, cuyos beneficios culminaron.

Expone que tampoco existe como categoría en el Anejo de “Reasons for Request” que proveyó el DTRH como guía para la interpretación de la Tabla de Reclamaciones del programa PUA. En apretada síntesis, arguye que la información es confusa porque el DTRH no ha sido capaz de responder a las interrogantes que la información provista les crea, por lo tanto, no se puede concluir que éste provisto la totalidad de la información solicitada. Afirma que, el DTRH ha producido parte de la información requerida, sin embargo, mucha de la información resulta ininteligible y contradictoria, por lo que arguye que esto vulnera el derecho a la libertad de expresión consagrado en Art. II § 4 de la Constitución de Puerto Rico y la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos de América.

El 1 de diciembre de 2021, el DTRH presentó *Moción reiterando postura, en solicitud de orden y en la alternativa*. Expone que, en el caso de autos no debe seguirse postergando el dictamen de Sentencia. Arguye que con cada producción de información para “aclarar dudas”, ALPR toma porciones para generar nuevas preguntas. El DTRH se reitera en que ha cumplido cabalmente con el requerimiento de información original. Toda la información solicitada se produjo. Sostiene que por el modus operandi de ALPR no se vislumbra que el caso culmine. Que las últimas “aclaraciones” requeridas por ALPR se distancian considerablemente de lo que fue el requerimiento de información original y que dio paso al recurso de revisión presentado al amparo de la Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública, Ley Núm. 141-2019. Sostiene que la Ley no provee para que con cada producción de información el solicitante cuestione cada dato. A pesar de lo anterior, solicitó en la alternativa, un término perentorio de 10 días para responder a la nueva producción de información o interrogantes presentadas por ALPR. Ese mismo día emitimos la siguiente Orden:

*Enterado. Se le conceden los 10 días al DTRH para que provea la información restante. Sobre la solicitud de desestimación basada en que la Ley 141-2019 se ha convertido en un procedimiento de interrogatorio, parecido a la Regla 30 de Procedimiento Civil, lo resolveremos tan pronto se cumpla con la entrega de dicha información.*

Mediante la *Moción informativa en cumplimiento de orden de 1 de diciembre de 2021*, presentada el 10 de diciembre de 2021, el DTRH informó haber enviado a ALPR la nueva información solicitada.

El 16 de diciembre de 2021, ALPR presentó *Moción en cumplimiento de orden*. En apretada síntesis expone que luego de varias entregas de información, el DTRH no ha provisto la totalidad de la información solicitada. Arguye que la mayoría de la información suministrada no es confiable y la cataloga de incompleta, ininteligible y contradictoria. Sostiene que el DTRH aún no tiene desarrollada una guía para el proceso de recobro de PUA, esto a pesar de que desde el 8 de enero de 2021 el Departamento del Trabajo Federal publicó el Unemployment Insurance Program Letter No. 16-20-Change 4” (UIPL-16-20 Cambio 4), que contiene disposiciones para implementar el sistema de recobro. Reitera nuevamente el argumento

de que, aunque reconoce que se ha producido parte de la información requerida, parte de esta resulta inadecuada, por lo que se vulnera el derecho a la libertad de expresión consagrado en Art. II § 4 de la Constitución de Puerto Rico y la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos de América.

El 16 de diciembre de 2021, el DTRH presentó *Moción reiterando postura del estado*. En síntesis, expone que la información solicitada fue entregada según está almacenada. Que el hecho de que ALPR desconociera la forma en que operan las bases de datos de las que se nutre el DTRH la movió a redactar los requerimientos originales de forma tal que la información provista se ha tenido que aclarar en varias ocasiones. A pesar de esto, el DTRH ha accedido a contestar o aclarar cada duda cursada. Sostiene que no debe interpretarse como que el DTRH se haya negado a producir los datos por que ALPR haya presentado nuevos requerimientos para obtener cierta información y que al recibirla no satisficiera sus deseos. Se reitera en la solicitud de desestimación por academicidad según fuera presentada el 16 de septiembre de 2021.

Evalrados los escritos de las partes y aquilatada la prueba presentada en apoyo a los respectivos escritos, este Tribunal se encuentra en posición de resolver.

## II. Determinaciones de hechos

Es preciso mencionar que, no existe controversia en cuanto a los hechos del caso. Estas giran en torno a la interpretación de la *Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública* y *The Freedom Of Information Act* (FOIA), así como la jurisprudencia interpretativa sobre el derecho al acceso a la información pública. Por lo tanto, estando ante nuestra consideración una moción de desestimación, tomamos como ciertos todos los hechos bien alegados en el recurso presentado, exceptuando aquellas alegaciones concluyentes, conclusiones de derecho y los hechos alegados de forma generalizada que reciten de forma trillada los elementos de la causa de acción.

## III. Exposición de Derecho

### A. *El derecho de acceso a la información pública.*

A través de la Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública, Ley Núm. 141-2019, la Asamblea Legislativa atendió el llamado histórico del Tribunal Supremo para que se promulgara legislación especial que atendiera los trámites para viabilizar las solicitudes de información pública y estableciera los criterios que deberían regirse las determinaciones de los funcionarios gubernamentales al momento de evaluar la procedencia de una solicitud de información o documentos públicos. En su exposición de motivos, la Ley Núm. 141-2019 señala que “[l]a información pública tiene que entregarse en el menor tiempo posible y de inmediato si existe. Denegar este derecho

amerita una explicación legal y un proceso expedito y gratis ante un tribunal para cuestionar la actuación gubernamental”. En relación con la política pública establecida por esta legislación, el mandato legislativo es claro disponiendo de manera expresa en su artículo 3 que:

Se establece como política pública del Gobierno de Puerto Rico lo siguiente:

- 1) La información y documentación que produce el gobierno se presume pública y accesible a todas las personas por igual.
- 2) La información y documentación que produce el gobierno en sus estudios, transacciones y en el ejercicio de la autoridad pública, de manera directa o delegada, son patrimonio y memoria del pueblo de Puerto Rico.
- 3) El derecho constitucional de acceso a la información requiere la transparencia gubernamental.
- 4) Toda información o documento que se origine, conserve o reciba en cualquier dependencia del Gobierno, aunque se encuentre bajo la custodia de un tercero, se presume público y debe estar accesible al Pueblo y la prensa.
- 5) El derecho de acceso a la información pública es un pilar constitucional y un derecho humano fundamental.
- 6) El acceso a la documentación e información pública tiene que ser ágil, económico y expedito.
- 7) Toda persona tiene derecho a obtener la información y documentación pública, sujeto a las normas y excepciones aplicables.
- 8) El Gobierno de Puerto Rico establece en la presente Ley una política de apertura a la información y documentación, que incluya la disponibilidad de la tecnología y de los avances necesarios para hacer valer el derecho de los solicitantes a acceder a la información y documentación pública de forma oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y disponible en formatos accesibles, inalterados e íntegros. (Énfasis nuestro).

El artículo 9 de la Ley Núm. 141 expande el derecho de tal manera que “salvo circunstancias extraordinarias específicamente fundamentadas no se le requerirá a ningún ciudadano la contratación de un abogado para poder radicar el recurso y no se le podrá impedir tramitar su caso por derecho propio”.

De igual modo, la Ley Núm. 141 requiere que los tribunales atiendan y resuelvan las controversias sobre acceso a la información pública de forma expedita. Específicamente, el artículo 9 de la ley dispone que “[e]l Tribunal deberá resolver por escrito la controversia, mediante resolución fundamentada en derecho declarando con o sin lugar la solicitud de producción de información pública en un término de diez (10) días contados desde que la entidad gubernamental emitió su contestación al tribunal o desde que se celebró la vista”.

Nótese que el artículo 7 de la Ley Núm. 141-2019 establece que “[t]oda decisión de denegar la divulgación de información pública tiene que especificar por escrito los fundamentos jurídicos en los que se basa la denegatoria o negativa de entregarla en el término establecido”. (Énfasis nuestro). Además, el artículo 12 de la Ley Núm. 141-2019 permite que los ciudadanos solicitantes de información pública, en caso de que resulte necesario acudir a los tribunales para dirimir la procedencia de lo solicitado, pueden

optar por viabilizar su reclamo de acceso mediante el recurso de *mandamus*. Específicamente, el artículo 13 establece lo siguiente:

La enumeración de derechos que antecede no se entenderá de forma restrictiva, ni supone la exclusión de otros derechos y procedimientos pertenecientes a las personas solicitantes de información pública y no mencionados específicamente como lo es el recurso de *mandamus* tradicional.

Esta Ley deberá interpretarse en la forma más liberal y beneficiosa para la persona solicitante de información pública. En caso de conflicto entre las disposiciones de esta Ley y la de cualquier otra legislación, prevalecerá aquella que resulte más favorable para la persona solicitante de información y documentación pública.

En nuestro ordenamiento jurídico, el derecho al acceso a la información es uno fundamental de estirpe constitucional, que está firmemente ligado al ejercicio de los derechos de libertad de palabra, prensa y asociación consagrados en el Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Nuestro Tribunal Supremo reiteradamente así lo ha resuelto. *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, 199 DPR 59 (2017); *Trans Ad PR v. Junta Subastas*, 174 DPR 56, 67 (2008); *Soto v. Secretario de Justicia*, 112 DPR 477 (1982). Ello, pues el acceso a la información pública “constituye un pilar fundamental en toda sociedad democrática”. *Bhatia Gautier*, supra, pág. 80.

Por tanto, y aunque el Tribunal Supremo ha aclarado que el derecho de acceso y a recopilar información, al igual que otros derechos de orden constitucional, no pueden ser absolutos, el Estado, como depositario de las funciones que emanan de la soberanía del Pueblo, no puede negar caprichosamente y sin justificación aparente la información recopilada en su gestión pública. *Soto v. Secretario de Justicia*, supra, pág. 496. Así pues, como excepción, toda legislación que pretenda ocultar información a un ciudadano bajo el palio de la confidencialidad debe ser interpretada restrictivamente a favor del derecho del pueblo a mantenerse informado. *Id.*, pág. 495.

En una sociedad democrática, resulta imperativo facilitar a todos los ciudadanos el derecho a examinar el contenido de los expedientes, informes y documentos que se recopilan en la gestión de su Gobierno. *Soto v. Secretario de Justicia*, supra. Ahora bien, dado que con el acceso a la información pública se abona a la transparencia en la función gubernamental y se promueve una sana administración pública, las restricciones gubernamentales a tal acceso deben estar debidamente justificadas. *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 81 (2017) citando a C. F. Ramos Hernández, *Acceso a la información, transparencia y participación política*, 85 Rev. Jur. UPR 1015 (2017). Pues, cuando el Gobierno niega injustificadamente el acceso a la información lesiona el derecho fundamental de los ciudadanos a estar informados. *Ortiz v. Dir.*

*Adm. de los Tribunales*, 152 DPR 161, 177 (2000). No puede negarse el acceso a la información pública de manera caprichosa y arbitraria, sino que el Estado solo puede limitarlo si existe un interés apremiante que lo justifique. *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, 170 DPR 582, 590 (2007).

### B. FOIA y la negativa a crear documentos nuevos

Es preciso mencionar que, FOIA y su jurisprudencia interpretativa reconocen que un ciudadano particular tiene derecho a inspeccionar los documentos existentes dentro de las agencias públicas, sin embargo, este ciudadano NO tiene derecho a solicitarle a éstas que generen o preparen informes u otro tipo de documentos. Véase *Fordsham v. Califano*, 587 F.2d 1128 (C.A.D.C. 1978) (“The Freedom Of Information Act only gives a right of access to agency records in existence. It does not confer a right to have the government generate agency records...”); Véase *Pierce & Stevens Chem. Corp. v. U.S. Consumer Prod. Safety*, 585 F.2d 1382, 1388 (2do. Cir. 1978).

En *Fordsham vs Patricia Roberts, Secretary of Health*, 100 S. CT. 977 (1980) el Tribunal Supremo de los Estados Unidos resolvió que el FOIA no impone el deber a las agencias de crear records o documentos. En ese caso, se especificó que el FOIA se refiere a documentos que la agencia reciba o tenga en su control, no los que pudiera obtener. El mas Alto Foro expresó:

We think that the weight this construction lends to our conclusion is overborne neither by an agency's potential access to the grantee's information nor by its reliance on that information in carrying out the various duties entrusted to it by Congress. The Freedom of Information Act deals with “agency records,” not information in the abstract. Petitioners place great reliance on the fact that HEW has a right of access to the data, and a right if it so chooses to obtain permanent custody of the UGDP records. 45 CFR §§ 74.24, 74.21 (1979). But in this context the FOIA applies to records which have been *in fact* obtained, and not to records which merely *could have been* obtained. To construe the FOIA to embrace the latter class of documents would be to extend the reach of the Act beyond what we believe Congress intended. We rejected a similar argument in *NLRB v. Sears, Roebuck & Co.*, 421 U.S. 132, 161–162, 95 S.Ct. 1504, 1521–1522, 44 L.Ed.2d 29 (1975), by holding that the FOIA imposes no duty on the agency to create records. By ordering HEW to exercise its right of access, we effectively would be compelling the agency to “create” an agency record since prior to that exercise the record was not a record of the agency. Thus, without first establishing that the agency as created or obtained the document, reliance or use is similarly irrelevant.

El Tribunal Supremo federal en *Kissinger v Reporters Committee for Freedom of the Press*, 100 S.Ct. 960 (1980) reiteró que para que exista deber de divulgación la agencia debe tener la posesión y el control del record y que, por tanto, el FOIA no obliga a crear documentos sino proveer acceso a aquellos que ya existen (que ya fueron creados).

Most courts which have considered the question have concluded that the FOIA is only directed at requiring agencies to disclose those “agency records” for which they have chosen to retain possession or control.<sup>6</sup> See

also *NLRB v. Robbins Tire & Rubber Co.*, 437 U.S. 214, 221, 98 S.Ct. 2311, 2316, 57 L.Ed.2d 159 (1978), describing the Act as reaching “records and material in the possession of federal agencies. . . .”

The conclusion that possession or control is a prerequisite to FOIA disclosure duties is reinforced by an examination of the purposes of the Act. The Act does not obligate agencies to create or retain documents; it only obligates them to provide access to those which it in fact has created and retained. It has been settled by decision of this Court that only the Federal Records Act, and not the FOIA, requires an agency to actually create records, even though the agency's failure to do so deprives the public of information which might have otherwise been available to it. *NLRB v. Sears, Roebuck & Co.*, 421 U.S. 132, 161-162, 95 S.Ct. 1504, 1521-1522, 44 L.Ed.2d 29 (1975); *Renegotiation Board v. Grumman Aircraft Engineering Corp.*, 421 U.S. 168, 192, 95 S.Ct. 1491, 1504, 44 L.Ed.2d 57 (1975).

Mas Adelante, a finales de la década de los 80, el Tribunal Supremo federal en *US Department of Justice v Tax Analysts*, 109 S.Ct. 2841 (1989) retoma la discusión de los casos de *Kissinger* y *Fordsham* para los propósitos de aclarar que constituye un “agency record” sujeto a divulgación:

Two requirements emerge from *Kissinger* and *Forsham*, each of which must be satisfied for requested materials to qualify as “agency records.” First, an agency must “either create or obtain” the requested materials “as a prerequisite to its becoming an ‘agency record’ within the meaning of the FOIA.” *Id.*, at 182, 100 S.Ct., at 985. In performing their official duties, agencies routinely avail themselves of studies, trade journal reports, and other materials produced outside the agencies both by private and governmental organizations. See *Chrysler Corp. v. Brown*, 441 U.S. 281, 292, 99 S.Ct. 1705, 1712, 60 L.Ed.2d 208 (1979). To restrict the term “agency records” to materials generated internally would frustrate Congress' desire to put within public reach the information available to an agency in its decision-making processes. See *id.*, at 290, n. 10, 99 S.Ct., at 1712, n. 10. As we noted in *Forsham*, “The legislative history of the FOIA abounds with references to records *acquired* by an agency.” 445 U.S., at 184, 100 S.Ct., at 986 (emphasis added).

Second, the agency must be in control of the requested materials at the time the FOIA request is made. By control we mean that the materials have come into the agency's possession in the legitimate conduct of its official duties. This requirement accords with *Kissinger's* teaching that the term “agency records” is not so broad as to include personal materials in an employee's possession, even though the materials may be physically located at the agency. See 445 U.S., at 157, 100 S.Ct., at 972. This requirement is suggested by *Forsham* as well, 445 U.S., at 183, 100 S.Ct., at 985, where we looked to the definition of agency records in the Records Disposal Act, 44 U.S.C. § 3301. Under that definition, agency records include “all books, papers, maps, photographs, machine readable materials, or other documentary materials, regardless of physical form or characteristics, made or received by an agency of the United States Government *under Federal law or in connection with the transaction of public business . . .*” *Ibid.* (emphasis added). Furthermore, the requirement that the materials \*146 be in the agency's control at the time the request is made accords with our statement in *Forsham* that the FOIA does not cover “information in the abstract.” 445 U.S., at 185, 100 S.Ct., at 987.

Los distintos circuitos federales han adoptado esta normativa. En el caso *Everytown for Gun Safety v Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*, 403 F. Supp.3d 343 (2019), sosteniendo que la ley obliga a

las agencias a buscar documentos no a crear documentos que respondan a la petición tampoco las obligan a producir material explicativo. Veamos:

In interpreting this statutory language, courts have long held that FOIA requires agencies to search for, but not to create, responsive records. As the Supreme Court put it, FOIA “only requires disclosure of certain documents which the law requires the agency to prepare or which the agency has decided for its own reasons to create.” \*356 *NLRB v. Sears, Roebuck & Co.*, 421 U.S. 132, 162, 95 S.Ct. 1504, 44 L.Ed.2d 29 (1975). It does not require agencies to “produce or create explanatory material,” *id.* at 161-62, 95 S.Ct. 1504, or to “answer questions” posed by FOIA requests, *Hudgins v. IRS*, 620 F. Supp. 19, 21 (D.D.C. 1985). See also *Pierce & Stevens Chem. Corp. v. U.S. Cons. Prod. Safety Comm.*, 585 F.2d 1382, 1388 (2d Cir. 1978) (“[U]nder the FOIA, an agency does not rewrite a document or create informational material. It discloses existing documents, which it has already prepared.”); *Kissinger v. Reporters Comm. for Freedom of the Press*, 445 U.S. 136, 159 n.2, 100 S.Ct. 960, 63 L.Ed.2d 267 (1980) (explaining that FOIA does not “compel[ ] the Government to conduct research on behalf of private citizens”). Courts have repeatedly reaffirmed the bar on record creation in response to FOIA requests following the enactment of the E-FOIA Amendments. See, e.g., *ACLU v. DOJ*, 681 F.3d 61, 71 (2d Cir. 2012) (noting that replacing references to classified information with alternative language meant to preserve the text's meaning “would effectively be ‘creating’ documents—something FOIA does not obligate agencies to do.”).

En *Wren vs US Department of Justice*, 282 F.Supp.3d 216 (2017) similarmente se resolvió:

While agencies have a duty to search for responsive records, they are under no obligation to create records in response to a FOIA request. *Forsham v. Harris*, 445 U.S. 169, 186, 100 S.Ct. 977, 63 L.Ed.2d 293 (1980), citing *NLRB v. Sears, Roebuck & Co.*, 421 U.S. 132, 95 S.Ct. 1504, 44 L.Ed.2d 29 (1975); see also *Yeager v. DEA*, 678 F.2d 315, 321 (D.C. Cir. 1982) (“It is well settled that an agency is not required by FOIA to create a document that does not exist in order to satisfy a request.”); *Frank v. DOJ*, 941 F.Supp. 4, 5 (D.D.C. 1996) (“The Justice Department is not required, by FOIA or by any other statute, to dig out all information that \*224 might exist, in whatever form or place it might be found, to create a document that answers plaintiff's question.”).

En *National Security Counselors vs Central Intelligence Agency*, 898 F. Supp.2d 233 (2012) se reiteraron los pronunciamientos tanto del Supremo como de otros circuitos en torno a que **las agencias no tienen el deber de crear un documento en aras de satisfacer una petición de información**. Allí se señaló lo siguiente:

The CIA is correct, and the plaintiff appears to agree, that “the FOIA imposes no duty on the agency to create records.” *Forsham v. Harris*, 445 U.S. 169, 186, 100 S.Ct. 977, 63 L.Ed.2d 293 (1980) (citing *NLRB v. Sears, Roebuck & Co.*, 421 U.S. 132, 161-62, 95 S.Ct. 1504, 44 L.Ed.2d 29 (1975)); accord *Yeager v. DEA*, 678 F.2d 315, 321 (D.C. Cir. 1982) (“It is well settled that an agency is not required by FOIA to create a document that does not exist in order to satisfy a request.”). The FOIA also does not require agencies to conduct research by “answer[ing] questions disguised as a FOIA request.” *Hudgins v. IRS*, 620 F.Supp. 19, 21 (D.D.C. 1985), *aff'd mem.*, 808 F.2d 137 (D.C. Cir. 1987); see also *Frank v. U.S. Dep't of Justice*, 941 F.Supp. 4, 5 (1996) (holding that agencies are “not required, by FOIA or by any other statute, to dig out all the information that might exist, in whatever form or place it might be found, and to create a document that answers plaintiff's

question”). The dispute with respect to the alleged Aggregate Data Policy, however, is whether the plaintiff’s FOIA requests for “aggregate data” require the CIA to create new records or conduct research to answer questions.

#### IV. Aplicación del Derecho a los hechos

Ante nuestra consideración tenemos la *Moción de desestimación* presentada por el DTRH. En su escrito sostiene que la información solicitada fue entregada por lo que el recurso incoado se tornó en académico.

Es preciso recordar que, ante una moción de desestimación, las alegaciones hechas en la demanda hay que interpretarlas conjuntamente, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante. *Rivera v. Jaume*, 157 DPR 562, 584 (2002); *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, 157 DPR 96 (2002); *Sánchez v. Autoridad de los Puertos*, 153 DPR 559 (2001).

Por otra parte, es norma reiterada que “la demanda no deberá ser desestimada a menos que se desprenda con toda certeza que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de hechos que puedan ser probado en apoyo de su reclamación”. *Pressure Vessels P.R. v. Empire Gas P.R.*, 137 DPR 497, 505 (1994). Debemos considerar “si a la luz de la situación más favorable al demandante, y resolviendo toda duda a favor de este, la demanda es suficiente para constituir una reclamación válida”. El Tribunal Supremo expresó que, para disponer de una moción de desestimación, el Tribunal está obligado “a dar por ciertas y buenas todas las alegaciones fácticas de la demanda presentada”. *Autoridad de Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 429 (2008).

DTRH expone que toda la información solicitada por ALPR y que obra en su poder le fue entregada. En el caso de autos, no hay controversia en que la información solicitada es pública. La controversia ante nos gira en torno a cuál es la obligación que tiene el DTRH una vez entregada la información en su poder, tal y como la tiene almacenada, específicamente, si la Ley 141 de 2019, supra y/o FOIA le imponen la obligación de responder a cada requerimiento que se le haga con cada divulgación de información. ¿Es responsabilidad de la Agencia, luego de entregar la información, explicar o aclarar cada dato divulgado, de modo tal que el solicitante lo pueda entender o interpretar a su manera?

Es importante recalcar que, las leyes hay que interpretarlas y aplicarlas en comunión con el propósito social que las inspira, sin desvincularlas de la realidad y del problema humano que persiguen resolver. Al momento de crear la ley, el Legislador pretendía atender un problema de varios años, sobre el acceso a la información pública. Este problema tenía dos aspectos. El primero era la inconsistencia del gobierno y sus funcionarios sobre la manera de canalizar la información pública para darle acceso a los

ciudadanos. El segundo, el desconocimiento de los ciudadanos sobre la manera de solicitar y obtener la información y/o los documentos públicos. Estas vicisitudes se debieron a la falta de un procedimiento uniforme que sirva de guía a todas las agencias públicas y sirva de orientación a los ciudadanos sobre el procedimiento a seguir para solicitar la información. Es decir, la Ley Núm. 141 es una ley de índole procesal. Su exposición de motivos<sup>1</sup> dejó plasmada esa inspiración. Su propósito no era enmendar las leyes orgánicas de cada agencia gubernamental para ordenarle nuevas responsabilidades. Se trata de un procedimiento completo y expedito, sobre la forma en que cualquier ciudadano puede obtener información pública de la Rama Legislativa, Rama Judicial y Rama Ejecutiva, incluyendo en esta a todas las entidades gubernamentales, corporaciones públicas y los municipios, así como a terceros custodios de información o documentos públicos. Como cuestión de derecho, el Legislador lo nombró *Recurso Especial de Revisión Judicial*, en el cual, el Tribunal deberá analizar si la determinación de la Agencia de denegar la información fue una arbitraria y caprichosa a la luz de las doctrinas de deferencia administrativa.

Al analizar en conjunto la exposición de motivos con la política pública que expresa la Ley en su artículo 3, podemos apreciar que se refiere **específica y claramente a la información y documentación que produce, se origine, conserve o reciba en cualquier dependencia del Gobierno. Esto significa, aquellos documentos en poder del gobierno y/o los que produzca rutinariamente.**

No nos parece correcta la apreciación de ALPR de que el DTRH está obligado a mantenerse en un eterno interrogatorio para aclarar las dudas que surjan luego de revisar la información divulgada<sup>2</sup>. La

<sup>1</sup> “En el contexto de las agencias federales, el Freedom of Information Act (FOIA), 5 United States Code § 552, reconoce el derecho del ciudadano a la información y establece los términos que posee el Gobierno para responder a una solicitud de información pública. Sin embargo, en Puerto Rico dicho derecho es de estirpe constitucional como parte del derecho de libertad de expresión. **Actualmente, no contamos con una reglamentación estatal que establezca un procedimiento uniforme para obtener la información pública que se genera o custodia en las entidades gubernamentales**”. Exposición de Motivos (Énfasis nuestro)

<sup>2</sup> Estimada compañera, adjunto nuestra solicitud de aclaraciones sobre la nueva entrega de información:

1. Sobre la información del estatus de las reclamaciones de FastPUA:

a. ¿Qué ocurrió con la información de las solicitudes de PUA presentadas entre el 4 de abril de 2020 y el 27 de agosto de 2020?

b. ¿Bajo qué categoría (ver Anejo Reasons for Request) aparecen los solicitantes que no cualificaban para recibir extensiones del UI? ¿En cuál de las columnas de la Tabla Part 1 fue incluida esta información?

c. Indicar si a la fecha de Iero de marzo de 2021 se habían declinado 314,141 de las solicitudes de FastPUA. Si este no es el número correcto, indique la cantidad a la fecha del Iero de marzo de 2021.

d. Indique porque las solicitudes declinadas tuvieron un desembolso de \$741,471,917.01. Si esta no es la suma correcta, indique la cantidad a la fecha del Iero de marzo de 2021.

e. Indique si la cantidad desembolsada a las solicitudes declinadas será objeto de recobro por el Departamento del Trabajo.

2. Sobre los recobros:

a. ¿Por qué razón la nueva Tabla de Recobros no fue depurada para eliminar aquellos casos de cinco (5) años de antigüedad? ¿Los casos incluidos que tienen más de cinco (5) años aún están pendientes en el DTRH? ¿Cuántos casos de recobro realiza el DTRH anualmente?

b. ¿En cuales columnas de la Tabla de Recobros se incluyeron los solicitantes de MEUC y CWC?

c. ¿Cuántas cartas de recobro ha enviado el DTRH para el periodo comprendido de 12 de marzo de 2020 al Iero de marzo de 2021?

d. ¿Quién es el proveedor que confeccionó la Tabla de Recobros enviada?

e. ¿Qué va a pasar con los recobros negativos (los pagados en exceso por el participante)?

f. ¿Cuál va a ser el procedimiento de recobros para los participantes del PUA?

3. Sobre las apelaciones de PUA:

a. Tengo los mismos números que ellos. Mi única duda es en cuanto a las que fueron clasificadas como No action required, que aparecen todas completadas.

obligación de divulgar, rutinariamente, toda la información sobre su funcionamiento, acciones y los resultados de su gestión se refiere a aquellos documentos que la Agencia produzca rutinariamente. La política pública enunciada en la Ley 141, no incluye el derecho a los ciudadanos de obtener documentos hechos a la medida. El DTRH no tiene la obligación de entregar o divulgar aquellos informes o documentos que no haya creado o preparado, ni el deber de crear un documento en aras de satisfacer una petición de información. La ley obliga a las agencias a buscar documentos no a crear documentos que respondan a la petición, tampoco las obligan a producir algún material explicativo. Concluimos que el requerimiento de información fue cumplido más allá del deber que le impone la Ley.

A tenor con lo anteriormente expuesto, se dicta Sentencia desestimando el Recurso presentado por haberse tornado académico. La información solicitada por ALPR fue entregada según el DTRH la tenía almacenada y, a pesar de no ser parte de las responsabilidades impuestas en la Ley 141 de 2019 ni en FOIA, el DTRH aclaró todas las interrogantes y dudas que ALPR le notificó.

#### IV. Sentencia

En vista de lo anteriormente expuesto, este Tribunal declara Ha Lugar a la *Moción de desestimación* presentada por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. En su consecuencia se dicta Sentencia desestimando el Recurso presentado por academicidad.

Regístrese y Notifíquese.

En San Juan, Puerto Rico a 22 de diciembre de 2021.

f/ ANTHONY CUEVAS RAMOS  
JUEZ SUPERIOR