



NUE 8-A-2019 (AC)

**Rivera Guzmán contra Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera
(CONSAA)**

Resolución definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las doce horas del diecinueve de agosto de dos mil diecinueve.

El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por Carlos Rigoberto Rivera Guzmán, en adelante el apelante, en contra de la resolución emitida por el Oficial de Información del Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera (CONSAA), bajo la referencia CONSAA-UAIP-0001-2019, de fecha dieciséis de enero de dos mil diecinueve.

Descripción del caso:

I. El 04 de enero del presente año, el apelante presentó ante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) del CONSAA, una solicitud de información, en la que requirió información concerniente a: " 1) copia certificada del ACUERDO COMERCIAL celebrado entre Ingenio Central Azucarero Jiboa e Ingenio Central Izalco para la Zafra 2013/2014, en el cual se establece las condiciones bajo las cuales el Ingenio Central Azucarero Jiboa maquilaría a Ingenio Central Izalco 40, 968.48 T.C. de caña de azúcar equivalentes a 92, 145.56 QQ de azúcar y 294,153.11 galones de melaza; 2) copia certificada del Informe de auditoría operativa presentado 26 de noviembre del 2014 por la Firma Auditora VELASQUEZ GRANADOS Y COMPAÑÍA, en donde dan a conocer una nueva certificación de informe de producción final en la que se efectuaban las siguientes aclaraciones: a) Que en atención al acuerdo comercial entre Ingenio Jiboa y la Central Izalco, se restó de la producción del Ingenio Jiboa y se incrementó la producción de Central Izalco en 40, 968.48 T.C. equivalentes a 92,145.56 QQ y 294,153.11 galones de melaza; b)



que al cierre de la zafra 2013/2014 se determinó 14, 255 quintales adicionales según inventario físico para el Ingenio Central Izalco, lo cual se incorporó a la producción y al Valor Final de Pago de esa zafra; y, 3) copia certificada del Contrato de Compraventa de Caña de Azúcar para la Zafra 2013/2014 y su respectiva boleta de registro, celebrado por la empresa Corporación Agroenergetica, S.A de C.V.

Ante la solicitud, el Oficial de Información del CONSAA, resolvió denegar el acceso a lo solicitado, respecto al numeral 1 por considerarse inexistente dentro de la institución; y, en relación con el numeral 3, por considerar la información de carácter confidencial.

II. A raíz de lo anterior, el apelante interpuso el recurso de apelación, el cual fue admitido por este Instituto, designando al entonces comisionado Max Fernando Mirón Alfaro. No obstante, dada la finalización de su período, se reasignó su tramitación al Comisionado José Alirio Cornejo, para instruir el procedimiento y elaborar un proyecto de resolución.

En el informe de ley, rendido por Director Julio Ángel Castro Luna, en ese entonces en calidad de Director Ejecutivo y Representante Legal del CONSAA, se expresó lo siguiente:

i) En relación a otorgar copia certificada del ACUERDO COMERCIAL celebrado entre Ingenio Jiboa e Ingenio Central Izalco para la zafra 2013/2014, que tal como se explicó en la respuesta brindada al ciudadano, el CONSAA no posee copia del ACUERDO COMERCIAL celebrado entre ambos ingenios y además sobre este punto en específico, el Consejo comunicó en su debido tiempo a la auditoría operativa para que esta, verificara las cantidades de azúcar y melaza que le correspondían a cada Central Azucarera o Ingenio, todo ello con el propósito de establecer las cantidades exactas de producción correspondientes a la Zafra 2013/2014. Por lo que sobre este punto, se le ha proporcionado al ciudadano copia certificada del Informe de Auditoria Operativa presentado el 26 de noviembre de 2014, emitido por la Firma Auditora Velásquez Granados y Compañía, mediante el cual da a conocer la Certificación Final de la Producción de Azúcar y Miel

Final de ña Zafra 2013/2014, y en la cual se efectuaron las aclaraciones relativas a las cantidades de producción tanto para el Ingenio Central Izalco como para el Ingenio Jiboa.

ii) En relación con la copia certificada del Contrato de Compraventa de Caña de Azúcar para la Zafra 2013/2014 y su respectiva boleta de registro, celebrado por la empresa Corporación Agroenergética S.A de C.V, esta se encuentra de conformidad al Art. 24 de la Ley de Acceso a la Información Pública, clasificada como información confidencial. En ese sentido, manifestó que respecto al argumento del apelante, sobre conocer la cantidad de caña contratada y el ingenio azucarero con el que se celebró dicho contrato, son datos que se consideran confidenciales dentro de esos contratos y aunque le dieran una versión pública del contrato que solicita, esos datos irían tachados.

La audiencia oral se desarrolló con la comparecencia de la parte apelante; y, en representación del CONSAA, compareció su apoderada Ada Cecilia Lazo Gutiérrez.

Durante el desarrollo de dicha audiencia, el apelante ofreció prueba documental consistente en: i) copia simple de nota suscrita por Gabriela Luna de Rodríguez, de fecha 12 de marzo de 2015, respecto a la solicitud de información con número correlativo CONSAA-2015-003, en donde se requería los informes certificados de producción final desde la zafra 2001/2002, hasta la zafra 2013/2014; ii) nota suscrita por Julio Ángel Castro Luna, de fecha 04 de febrero de 2019, en relación al recurso de apelación interpuesto por Carlos Rigoberto Rivera Guzmán, por medio del cual apela a la resolución emitida por el Director Ejecutivo; iii) certificación preliminar de Producción de Azúcar y Miel Final de la Zafra 2013/2014, suscrita por VELASQUEZ GRANADOS Y CIA, el 9 de septiembre de 2014; iv) certificación final de Producción de Azúcar y Miel Final de la Zafra 2013/2014, suscrita por VELASQUEZ GRANADOS Y CIA, el 26 de noviembre de 2014; v) recurso de apelación interpuesto por Carlos Rigoberto Rivera Guzmán, ante el Directorio del Consejo Salvadoreño para la Agroindustria Azucarera, el 4 de enero de 2019; vi) nota suscrita por Carlos Roberto Rivera Guzmán, dirigida al Directorio del Consejo Salvadoreño para la Agroindustria Azucarera, en relación a denuncia presentada por quien suscribe dicho documento; vii) nota suscrita por Julio Castro, el 20 de diciembre de 2018, la cual consiste en la respuesta relacionada a la denuncia interpuesta contra el directorio; viii) nota



suscrita por Julio Castro Luna, en fecha 19 de diciembre de 2018, en relación a la denuncia recibida el 7 de noviembre de 2018; y, ix) denuncia interpuesta por Carlos Rigoberto Rivera Guzmán. Respecto a dicha prueba documental, el Pleno de este Instituto manifestó darla por recibida para ser valorada en resolución definitiva.

En la fase de alegatos, la representación del ente obligado ratificó lo manifestado en el informe justificativo, solicitando en consecuencia el sobreseimiento para su representado.

Análisis del caso:

El examen del caso seguirá el orden lógico siguiente: I) Análisis de los medios de prueba ofrecidos en el presente procedimiento; II) competencia del ente obligado frente a la información requerida; y, III) acotaciones sobre la información confidencial y consideraciones respecto al presente caso.

I. La prueba, ha sido definida en jurisprudencia contenciosa administrativa como “el acto o serie de actos procesales por los que se trata de convencer al juez de la existencia o inexistencia de datos lógicos que han de tenerse en cuenta en el fallo¹”.

La prueba, se encuentra regida por los principios de conducencia, pertinencia y utilidad. Estos principios representan una limitación del principio de libertad de la prueba; sin embargo son sumamente necesarios, pues ello significa que no se debe focalizar recursos en la práctica o reproducción de medios que por sí mismos o por su contenido, no sirvan en absoluto para los fines propuestos y aparezcan claramente impertinentes.

Los principios expuestos anteriormente se definen de la siguiente manera: a) conducencia: es la idoneidad legal de la prueba para demostrar un hecho determinado, implica una comparación entre el medio probatorio y la ley para definir si con el empleo de esta prueba se puede demostrar el hecho objeto del proceso; b) pertinencia: es la adecuación entre los hechos objeto del proceso y los hechos que son tema de la prueba de éste, o sea, que es la relación de facto entre los hechos que se pretenden demostrar y el tema decidendi;

¹ Sentencia definitiva, referencia 331-2010, emitida el 10 de julio de 2017, pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

y, c) la utilidad: significa que el móvil de verterla o vertirla en un proceso es el de llevar probanzas que presten algún servicio a la convicción del Juez; por ende, si una prueba no lleva a ese propósito debe rechazarla el juzgador².

En este contexto, el Código Procesal Civil y Mercantil (CPCM), de aplicación supletoria en el presente procedimiento conforme con el artículo 102 de la LAIP, contempla dos extremos que deben cumplirse para la admisión de la prueba presentada por las partes: la pertinencia y utilidad. En cuanto a la pertinencia, el artículo 318 del CPCM, establece que no deberá admitirse ninguna prueba que no guarde relación con el objeto del proceso; por otro lado, en lo relativo a la utilidad, el artículo 319 del mismo cuerpo normativo, contempla que no deberá admitirse aquella prueba que según las reglas y criterios razonables, no sea idónea o resulte superflua para comprobar los hechos controvertidos.

Bajo estas consideraciones, el apelante durante el desarrollo de la audiencia oral incorporó la prueba documental descrita en el romano III del apartado 1 de la presente resolución.

Respecto a dicha documentación el Pleno de este Instituto, considera que si bien lo recibido pertenece al área de la agroindustria azucarera; la misma, no es pertinente ni útil por no guardar relación con el objeto de controversia del presente procedimiento, debido a que dicho objeto radica en la obligación o no del ente obligado en resguardar la información requerida en el primer requerimiento; y por el otro, la motivación para clasificar como confidencial el segundo requerimiento; y no así de la existencia del acuerdo y la legalidad o no del mismo, debido a que no es competencia de este Instituto manifestarse sobre la legalidad o no de actos administrativos; razón por la cual, no será admitida lo ofrecido como prueba documental por parte del apelante.

II. El artículo 6 de la LAIP, establece que la información pública consiste en “aquella en poder de los entes obligados contenida en documentos, archivos, datos, bases de datos, comunicaciones y todo tipo de registros que documenten el ejercicio de sus

² Sentencia definitiva, referencia 304-2013, emitida el 11 de julio de 2018, pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.



facultades o actividades, que consten en cualquier medio, ya sea impreso, óptico o electrónico, independientemente de su fuente, fecha de elaboración, y que no sea confidencial. Dicha información podrá haber sido obtenida, transformada o conservada por éstos a cualquier título.”

Dicho lo anterior de la Ley de la Producción, industrialización y comercialización de la agroindustria azucarera de El Salvador (LPICAAES), en el capítulo II regula aspectos sobre el CONSAA, siendo el artículo 5 el que establece el objetivo y la finalidad del mismo, estableciendo “el Consejo tiene como objeto ordenar las relaciones entre los diversos actores que intervienen en la producción e industrialización de la caña de azúcar y del autoconsumo industrial y de la comercialización del azúcar y de la miel final [...]”

Posteriormente, el mismo cuerpo normativo en el artículo 28 se establece la información que por mandato de ley las centrales azucareras o ingenios deben proporcionarle al Directorio del Consejo, las cuales consisten en cantidades y valores promedios del expendio de azúcar y miel final en el mercado interno cada mes; de las exportaciones de azúcar, miel final, edulcorantes y otros subproductos derivados de la caña de azúcar en los mercado preferencial y mundial cada mes; y, resoluciones de embarque. Asimismo, el artículo 32, establece que es obligación de dichos establecimientos remitir una copia de los contratos de compraventa de caña de azúcar, haciendo los artículos sucesivos alusión a los contratos referidos.

Es decir que, en línea con lo anterior este Instituto ha pronunciado anteriormente que en los casos en que el ente no cuenta con la obligación legal de poseer la información no se trata de inexistencia, sino de incompetencia. En este sentido, la incompetencia implica que, de conformidad con las atribuciones conferidas a la entidad, no habría razón por la cual esta deba contar con la información solicitada; en dicho caso, el ente obligado tendría que orientar al particular para que acuda a la instancia competente³.

³ Resolución definitiva, referencia NUE 219-A-2016 (MV), emitida el 19 de octubre de 2016, pronunciada por el Instituto de Acceso a la Información Pública, El Salvador.

En consecuencia, este Instituto advierte que no existe dentro de la Ley que rige al CONSAA, disposición legal expresa, que establezca que dicha institución tenga la obligación de resguardar los acuerdos tomados entre sus supervisados, ni la obligación de estos de remitir por escrito dichas decisiones al Consejo; por lo que, respecto a cualquier anomalía en los procesos de corte, alza, transporte, recibo y pago, toma relevancia la función de investigación que tiene el CONSAA, siguiéndose lo estipulado en la ley y reglamento para solventar dicha situación.

Una vez determinada la falta de competencia del CONSAA para poseer la información solicitada, resulta pertinente ordenar a dicho ente a modificar la resolución emitida por el Oficial de Información, en la cual declare su incompetencia.

III. En relación al requerimiento consistente en “copia certificada del contrato de compraventa de caña de azúcar para la zafra 2013/2014 y su respectiva boleta de registro, celebrado por la empresa Corporación Agroenergética S.A de C.V”.

Es importante señalar, que tanto en la resolución emitida por el oficial de información, como en el informe justificativo remitido por el CONSAA a este Instituto, el principal argumento es que la información es reservada, y que aunque se diera una versión pública del contrato objeto de controversia, los datos como la cantidad de caña contratada y el Ingenio Azucarero serían resguardados.

En ese sentido, es necesario acotar que el Derecho de Acceso a la Información (DAIP), no es absoluto, puesto que es susceptible de restricciones que condicionan su ejercicio, encontrándose como una de las excepciones al principio de máxima publicidad la información confidencial, que es aquella información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personal jurídicamente protegido, según el concepto del artículo 6 letra “f” de la LAIP.

Respecto a la información confidencial, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha establecido que dicha clasificación posee distintos componentes; que la información sea



privada, y que sea protegible por un interés personal; y en caso de no concurrir ambos presupuestos la excepción de confidencialidad no se vería configurada⁴.

En el presente caso, el CONSAA en la resolución emitida por el Oficial de Información estableció que “se ha identificado con base a lo establecido en el artículo 24 de la Ley de Acceso a la Información Pública que la información solicitada es de carácter confidencial en esta Institución”.

Posteriormente en el informe justificativo se estableció que: “el ciudadano manifiesta que lo que él desea conocer es la cantidad de caña contratada y el Ingenio Azucarero con el que se celebró dicho contrato”, lo cual consideran como confidencial.

Asimismo, a través de su apoderada manifestó —en síntesis—, que de acuerdo al Art. 33 de la LPICAAES, el CONSAA registra todos los contratos de compraventa entre el productor de caña y las centrales azucareras o ingenios, y pues considera que es peligroso dar a conocer la información que desea conocer el solicitante por la situación que vive nuestro país, pues los productores de caña sufren de constantes extorsiones, por lo que, dicha clasificación conforme al Art. 24 letra “c” de la LAIP, es para salvaguardar la seguridad de los mismos.

Una vez establecido lo anterior, es pertinente mencionar que la finalidad del registro que lleva el CONSAA es con el fin de brindar validez a los contratos efectuados entre el productor de caña y las centrales azucareras o ingenios, así también seguridad jurídica entre las partes, pues garantiza que una determinada plantación solo puede otorgarse una sola compraventa, salvo las excepciones que establece el Art. 34 de la LPICAAES, esto contribuye a la seguridad alimentaria del país, al asegurar este tipo de negocios jurídicos entre los intervinientes.

Ahora bien, es claro que el contrato es información privada pues es suscrito entre un productor de caña y las centrales azucareras o ingenios, que son entes privados,

⁴ Resolución definitiva, referencia 394-2015, emitida el 31 de octubre de 2018; pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

configurándose con ello, el primero de los requisitos para considerar que es información confidencial; sin embargo, la finalidad misma del registro en el CONSAA debe plantearse a la luz de lo establecido en el Art. 2 de la LPICAAES, ya que establece: “Se declaran de interés público las siguientes actividades: la siembra, el cultivo, la cosecha y comercialización de la caña de azúcar; y la producción, autoconsumo industrial y comercialización de azúcar y miel final, así como la distribución anual de las cantidades de azúcar entre las centrales azucareras o ingenios para su expendio en el territorio nacional. Las mencionadas actividades quedan sujetas a las disposiciones de la presente Ley”.

En ese sentido, el legislador le brindó carácter de interés público a todas las actividades enmarcadas en la ley; por lo que, los contratos de comercialización de cañas de azúcar, revisten de interés de la ciudadanía, pues con ello se transparenta todo lo relacionado a la actividad azucarera, la cual es de importancia al conjunto de la economía nacional tanto por el valor de su producción, industrialización y comercialización, así como por el número de personas que emplea y su incidencia en la dieta alimenticia de los salvadoreños, dando certidumbre económica a los distintos actores que intervienen en la misma, y como a la población en general.

Por tanto, queda acreditado que el requisito del interés meramente personal queda desvirtuado, pues la misma ley declara que toda la actividad azucarera es de interés público, por lo que la información es pública, y de interés primordial para toda la población. Asimismo, este Instituto señala que el ente obligado no acreditó fehacientemente sus argumentos, conforme a la LAIP, por lo que deberán revelarse los datos de interés del solicitante.

Ahora bien, en dichos contratos existen datos personales tales como, números de Documentos Únicos de Identidad, Números de Identificación Tributaria, direcciones o domicilios de los intervinientes y otros análogos, que deben ser resguardados pues no revisten de interés público, y en nada abonan al control social de la ciudadanía, por lo que deberá realizar una versión pública, en los que deberá salvaguardar los datos antes mencionados de conformidad a los Arts. 24 letra “c” y 30 de la LAIP.



Decisión del caso:

De conformidad con la normativa antes mencionada, y los Arts. 96 letra “c”, este instituto, **resuelve:**

a) Modificar la resolución emitida por el Oficial de Información del Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera (CONSAA), en relación al requerimiento consistente en “copia certificada del ACUERDO COMERCIAL celebrado entre Ingenio Central Azucarero Jiboa e Ingenio Central Izalco para la Zafra 2013/2014, en el cual se establece las condiciones bajo las cuales el Ingenio Central Azucarero Jiboa maquilará a Ingenio Central Izalco 40, 968.48 T.C. de caña de azúcar equivalentes a 92, 145.56 QQ de azúcar y 294,153.11 galones de melaza”; según lo expuesto en la presente resolución; y, establecer que el Contrato de Compraventa de Caña de Azúcar para la Zafra 2013/2014 y su respectiva boleta de registro, celebrado por la empresa Corporación Agroenergetica, S.A de C.V.”, es información pública, debido a que se comprobó el interés público de dicha información.

b) Ordenar al CONSAA, que por medio de su Oficial de Información, en el plazo de ocho días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de esta resolución, entregue a Carlos Rigoberto Rivera Guzmán, una resolución en la cual declare su incompetencia referente a la información requerida sobre copia certificada del ACUERDO COMERCIAL celebrado entre Ingenio Central Azucarero Jiboa e Ingenio Central Izalco para la Zafra 2013/2014, en el cual se establece las condiciones bajo las cuales el Ingenio Central Azucarero Jiboa maquilará a Ingenio Central Izalco 40, 968.48 T.C. de caña de azúcar equivalentes a 92, 145.56 QQ de azúcar y 294,153.11 galones de melaza; y, sobre la información consistente en “copia certificada del Contrato de Compraventa de Caña de Azúcar para la Zafra 2013/2014 y su respectiva boleta de registro, celebrado por la empresa Corporación Agroenergetica, S.A de C.V.”, deberá ser entregada en versión pública, según las matizaciones expuestas anteriormente en el apartado 2.3 de la presente resolución.

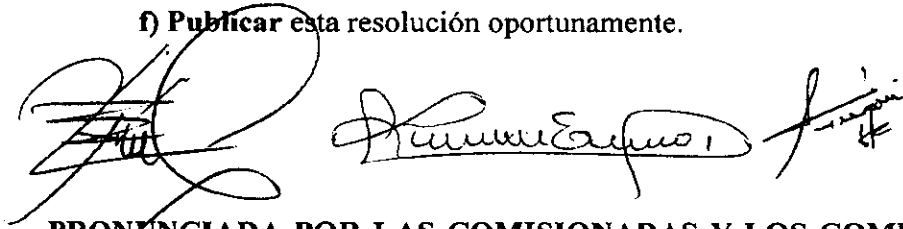
c) Ordenar al CONSAA, que en el plazo de veinticuatro horas siguientes al vencimiento del plazo anterior, remita a este Instituto un informe de cumplimiento de la

presente resolución. Este informe también podrá ser remitido vía electrónica a la dirección oficialreceptor@iaip.gob.sv

d) Remitir este expediente a la **Unidad de Cumplimiento** de este Instituto para que verifique la eficacia de la presente resolución

e) Hacer saber a las partes que la presente resolución agota la vía administrativa de conformidad con el Art. 131 de la Ley de Procedimientos Administrativos, dejando expedito el derecho de acudir a la jurisdicción Contencioso Administrativa, si así se considerase necesario.

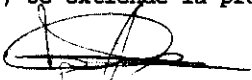
f) Publicar esta resolución oportunamente.



PRONUNCIADA POR LAS COMISIONADAS Y LOS COMISIONADOS QUE LA SUSCRIBEN.

XT/CC

...conforme a su original, con la cual se confrontó y para que lo proveído por este Instituto tenga su debido cumplimiento, se extiende la presente, a los veintidós días del mes de agosto de dos mil diecinueve.


José Augusto Hernández Funes
NOTIFICADOR INTERINO
IAIP



