

Al contestar refiérase
al oficio N.° **21019**

22 de octubre, 2025
DFOE-CIU-0491

Señor
Marco Acuña Mora
Presidente del Consejo Directivo
**INSTITUTO COSTARRICENSE DE
ELECTRICIDAD (ICE)**

Estimado señor:

Asunto: Se rechaza la confidencialidad alegada del presupuesto extraordinario 2-2025 del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en el proceso de aprobación presupuestaria

Con el propósito de que lo haga del conocimiento de los miembros del Consejo Directivo del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), en la sesión inmediata siguiente al recibo de esta comunicación, en atención del cargo que ocupa, se le informa que la Contraloría General de la República, dentro de sus potestades de fiscalización superior otorgadas mediante los artículos 183 y 184 de la Constitución Política; la potestad de aprobación de los presupuestos de la administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y empresas públicas prevista en el artículo 18 de su Ley Orgánica, así como el deber de resguardo frente a terceros de la información confidencial accedida, descrito en el artículo 11 de la Ley contra la Corrupción y Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N.° 8422, rechaza la confidencialidad alegada del presupuesto extraordinario 2-2025 presentado por el ICE en el proceso de aprobación presupuestaria, con base en los siguientes elementos fácticos y argumentos jurídicos vigentes:

El 29 de setiembre de 2025 el ICE por oficio 1250-528-2025 presentó ante la Contraloría General de la República para su debida aprobación, el Presupuesto Extraordinario 2-2025.

Mediante el artículo 3, Capítulo III de la Sesión 6705 del 23 de setiembre de 2025, el Consejo Directivo del ICE clasificó como confidencial el Presupuesto Extraordinario 2-2025, al considerarlo como informe de seguimiento del Presupuesto Ordinario 2025, el cual había sido declarado confidencial conforme a lo acordado en el artículo 3, Capítulo III de la Sesión 6645 del 5 de setiembre de 2024. Tal determinación la fundamenta en la Política Corporativa de Confidencialidad (en su artículo 6.3.3 inciso i, subinciso 2), que establece que los documentos de seguimiento mantienen la confidencialidad de su temática principal.

Ante la declaratoria de confidencialidad expuesta por el Consejo Directivo es pertinente reiterar que por principio fundamental definido en el artículo 30 de la Constitución Política, toda información generada y contenida en sede administrativa, es de libre acceso de los ciudadanos, lo cual es también garantizado a nivel legal en el artículo 7 de la Ley contra la corrupción y enriquecimiento ilícito en la función pública N.º 8422, al reiterarse el libre acceso a toda información de interés público, identificándose especialmente la relacionada con el ingreso, la presupuestación, la custodia, la fiscalización, la administración, la inversión y el gasto de fondos públicos.

En este contexto, la confidencialidad no es la norma, sino un tratamiento excepcional que debe ser expresamente habilitado por una ley y justificado formalmente mediante un acto administrativo válido, demostrando tanto el fundamento jurídico como el respaldo técnico para dicha restricción, a efecto de que pueda desplegar los efectos jurídicos deseados.

En el caso específico del ICE, la Ley N.º 8660 le otorga una habilitación particular para declarar cierta información como confidencial, con el propósito exclusivo de permitirle adaptarse y competir eficazmente en el sector de telecomunicaciones. Con base en su artículo 35, esta potestad otorgada únicamente al Consejo Directivo del ICE, se pretende proteger la intimidad y los datos sensibles de sus clientes y usuarios; así como resguardar secretos comerciales, industriales o económicos cuya divulgación podría afectar negativamente su posición estratégica frente a otros competidores.

Asimismo, el artículo 5 de la Ley Marco de Acceso a la Información Pública, N.º 10554, señala que "Las empresas e instituciones públicas en competencia deberán separar la información de acceso público de aquella de carácter sensible o confidencial, enmarcada en el secreto industrial, comercial o económico, cuando por motivos estratégicos, comerciales y de competencia no resulte conveniente su divulgación a terceros".

A partir de lo anterior, es indispensable que las instituciones habilitadas, en las condiciones específicas indicadas, como es el caso del ICE, identifiquen, segreguen y justifiquen debidamente el trato diferenciado de la información de acceso público de aquella que debe mantenerse restrictiva en su acceso; propiamente la información que se

catalogue como secreto industrial, comercial o económico y que por motivos estratégicos, comerciales y de competencia no resulte conveniente su divulgación a terceros.

En materia presupuestaria, tanto el ICE, como sus empresas, tienen el deber de informar y remitir para su aprobación los documentos presupuestarios, tal y como lo impone el artículo 34 de la Ley N.º 8660, así como el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N.º 7428 por lo que, a partir de estos preceptos normativos, es que la confidencialidad, como efecto directo e inmediato de la declaratoria particular de un dato como secreto se considera como una excepción al derecho constitucional que tiene todo ciudadano a la información de las dependencias públicas, lo cual impone **un trato restrictivo y no extensivo del alcance de la confidencialidad**, conforme al ámbito reservado exclusivamente a la Ley, en este caso particular, a lo descrito en el artículo 35 de la citada Ley N.º 8660.

En ese sentido, debe tenerse presente que la información incorporada en el Sistema de Información sobre planes y presupuestos públicos (SIPP) es, por naturaleza, de carácter público y accesible a la ciudadanía a través del sitio web de la Contraloría General de la República. No obstante, la Administración puede declarar cierta información como confidencial, siempre que cuente con la debida habilitación jurídica y asuma la plena responsabilidad de dicha clasificación, la cual debe formalizarse mediante un acto administrativo motivado, válido y eficaz, disponiendo el SIPP una sección específica donde la propia Administración categoriza la información como confidencial, restringiendo su acceso. Sin embargo, los funcionarios autorizados de la Administración Activa, la Auditoría Interna y la Contraloría General de la República sí tienen acceso a esta información, con el resguardo frente a terceros.

La Sala Constitucional¹ ha sido enfática en establecer un límite claro y vinculante de esta potestad excepcional otorgada al Consejo Directivo del ICE para restringir el acceso de una parte de la información institucional delimitando a aquella “respecto de los segmentos de su actividad o función que han sido abiertos al libre mercado, como el caso de la telefonía móvil o celular, la transmisión de datos y el servicio de internet, siendo inconducente y jurídicamente inválido que se pretenda extender, por analogía, a otros renglones de actividad que no están plenamente abiertos al libre mercado. El artículo 35 de la Ley 8660 prevé la reserva de datos que puedan dejar en desventaja competitiva al instituto frente a la competencia...”. La Sala ha señalado además, la improcedencia de clasificar un documento público —como por ejemplo un presupuesto institucional y sus variaciones— como confidencial en su totalidad.

¹ Ver al respecto voto 2010-0226 de las once horas del 08 de enero de 2010; Voto 2010-8672 de las 9:36 horas del 14 de mayo de 2010; Voto 2011-6123 de las 9:15 horas del 13 de mayo de 2011; Voto 2011-9455 de las 8:43 horas del 22 de julio de 2011; Voto 2012-11871 de las 16:01 horas del 28 de agosto de 2012; Voto 2017-08985 de las 14:05 horas del 16 de junio de 2017; Voto 2019-005429 de las 18:16 horas del 22 de marzo de 2019, Voto 2019-005429 de las 18:19 horas del 22 de marzo de 2019; Voto 2023-33242 de las 9:15 horas del 22 de diciembre de 2023; Voto 2025-21654 de las 09:20 horas del 11 de julio de 2025.

Le corresponde exclusivamente al ICE el deber ineludible de detallar y precisar cuáles componentes específicos dentro de los documentos presentados en una gestión que es eminentemente pública, como es el caso de aprobación presupuestaria, deben ser considerados de acceso restringido. De esta manera, se asegura que la excepción de acceso sea restrictiva y no se convierta en una anulación arbitraria del derecho fundamental de acceso a la información y del principio de rendición de cuentas de la Administración Pública.

Previamente la Contraloría General de la República mediante oficio 15582 (DFOE-CIU-0428) del 29 de agosto de 2025 hizo otro recordatorio al Consejo Directivo del ICE sobre la responsabilidad de definir y precisar la información confidencial referenciada en los procesos de aprobación presupuestaria, haciendo énfasis en los siguientes puntos:

“... la información que la administración identifica con carácter confidencial debe ser catalogada como tal de forma individualizada para cada tipo de información o documento, de manera clara y precisa.

Debe existir -de previo- una declaratoria de confidencialidad sustentada precisamente en una habilitación legal que identifique por su contenido la información como secreta, o confidencial, así como un análisis técnico que sustente la respectiva declaratoria en un acto administrativo válido y eficaz, lo cual impone que este sea emitido por la autoridad que tenga la representación íntegra de la entidad, -en este caso sólo el Consejo Directivo-, manteniendo siempre una finalidad coherente al efecto de restricción de acceso público de la información. Así, no es válido simplemente externar la indicación de la norma que le permite realizar dicho acto, ni remitir una valoración jurídica, que por sí misma no es un acto administrativo definitivo, sino intermedio para demostrar el debido sustento de la declaración de confidencialidad.

La Contraloría General, en atención de sus deberes constitucionales y legales, de conformidad con el artículo 11 de la Ley N.° 8422 supracitada, únicamente restringirá del acceso público los documentos que contengan datos que por sí mismos sean declarados legalmente como confidenciales; así como aquellos que la propia Administración Identifique, con base en la norma legal habilitante, como secretos industriales, comerciales o económicos, concernientes a las actividades desempeñadas por la empresa pública en un marco de mercado competitivo, siempre que haya sido previamente decretada por la autoridad competente de la institución y deban mantenerse así por motivos estratégicos, comerciales y de competencia, bajo las condiciones que informan el ordenamiento jurídico aplicable. (El remarcado y el subrayado no son parte del texto original)

Ahora bien, teniendo presente todo lo anterior se determina que el acuerdo tomado por el Consejo Directivo del ICE únicamente alega como sustento la confidencialidad del presupuesto extraordinario 2-2025 al identificarlo como un informe de seguimiento del

presupuesto ordinario al cual identificó como confidencial, práctica errónea que deriva de una Política corporativa instaurada a lo interno, la cual en el artículo 6.3.3 inciso i, subinciso 2 no identifica las cualidades que la información debe tener según el propio artículo 35 de la Ley N.º 8660 como elementos base para declarar parte de su información como secreta y a partir de ello tener los efectos de la confidencialidad en cuanto a limitar el acceso a dichos datos.

La Administración habilitada no detalla las cifras, comentarios o metas específicas, ni documentos o archivos que en forma **específica** tienen el carácter de secreto en los términos establecidos en el citado numeral 35, ni identifican concretamente el perjuicio de una eventual divulgación para ser consideradas confidenciales. Esta falta de especificidad implica una incorrecta aplicación del alcance de la protección de la información que la Ley N.º 8660 confiere al ICE, según su artículo 35, en contraposición con la transparencia para el ciudadano en cuanto a información relacionada con el ingreso, la presupuestación, la custodia, la fiscalización, la administración, la inversión y el gasto de los fondos públicos, que por el artículo 7 de la Ley N.º 8422 es de interés público.

En ese sentido, debe tenerse presente que si bien la confidencialidad que pueda alegar el ICE no limita, condiciona o restringe la función de aprobación presupuestaria delegada a este órgano contralor por la Ley N.º 7428 ni el contenido del acto de aprobación que finalmente se emita, la falta de la debida justificación e imprecisión del acuerdo otorgado por el Consejo Directivo del ICE, y en particular, que no acredita los parámetros preceptuados en las citadas normas para considerarlo como una declaratoria de confidencialidad, tiene como consecuencia que tampoco surge el deber de resguardo de dicha información ante terceros.

Se reitera que corresponde únicamente al Consejo Directivo del ICE la tarea de identificar y declarar la confidencialidad de la información, asumiendo la total responsabilidad de su decisión. Dicha clasificación debe estar debidamente fundamentada en la normativa constitucional, legal y ser presentada ante este Órgano Contralor, conforme los parámetros establecidos en el artículo 10 de los Lineamientos para el Trámite de Documentos ante la Contraloría General de la República².

² “Cuando una persona física o jurídica proporcione información que por su naturaleza sea de acceso restringido, deberá señalar expresamente en el documento de envío indicando, al menos, los siguientes aspectos:

- a) Clara identificación del fundamento legal o constitucional con base en el cual se debe proteger la confidencialidad de la información.
- b) Motivación suscrita por la autoridad administrativa competente, con indicación de la norma o acuerdo que así lo dispone.
- c) Motivación de las razones de hecho y de derecho que dan sustento a la declaratoria de confidencialidad.
- d) Indicación del plazo por el cual se debe mantener la protección”.

En estricto apego al principio de legalidad, no le compete a la Contraloría General de la República valorar, delimitar ni decidir qué datos presentados por el ICE califican como secreto. Si la propia entidad no define y justifica este carácter secreto en el SIPP, el Órgano Contralor no puede otorgar una protección excepcional a documentos que, por ley, son de interés público.

En consecuencia, se determina que la declaratoria de confidencialidad emitida por el Consejo Directivo del ICE para el Presupuesto Extraordinario 2-2025 es incompleta e imprecisa y no se constituye en una verdadera declaratoria de confidencialidad. La decisión, como se indicó, se fundamenta erróneamente en una política corporativa interna y en la extensión de una declaratoria previa, ignorando la obligación legal de realizar un análisis específico y detallado para este nuevo acto.

No es admisible justificar la confidencialidad basándose en políticas internas, analogías o declaratorias anteriores. La confidencialidad de cada documento debe fundamentarse individualmente. Al ser una restricción al derecho constitucional de todo ciudadano de acceder a la información pública, es improcedente realizar declaraciones genéricas que clasifiquen como confidencial un documento completo, como un presupuesto o sus variaciones; más aún se pretenda extender de forma genérica dicho efecto hacia futuro.

Al ser insuficiente la justificación presentada por el ICE la Contraloría General de la República no tiene el fundamento jurídico indispensable para ejercer un deber de resguardo. Por lo tanto, es imprescindible la corrección en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos Públicos (SIPP) para eliminar la restricción de acceso y garantizar el carácter público del Presupuesto Extraordinario 2-2025.

Para cualquier gestión futura que involucre información confidencial, el Consejo Directivo del ICE tiene el deber ineludible de presentar un acto administrativo formal, válido y eficaz que identifique y segregue de forma precisa y detallada los datos específicos que se consideran secretos (comerciales, industriales o económicos). Además, de que fundamente jurídicamente por qué dichos datos encajan en las causales excepcionales del artículo 35 de la Ley N.º 8660 y sea evidente el análisis técnico que demuestre el daño estratégico o competitivo que su revelación provocaría.

También se recuerda que para próximas gestiones que formule ante la Contraloría General de la República en las que sean presentados documentos que sí cumplan con los parámetros legales para ser considerados confidenciales, la institución debe presentar el acto administrativo válido y eficaz emitido por el Consejo Directivo que fundamente la confidencialidad correspondiente de forma precisa y específica, y así justificar de nuestra parte el deber de resguardo frente a terceros que legalmente dispone el artículo 11 de la Ley N.º 8422.

DFOE-CIU-0491

7

22 de octubre, 2025

El incumplimiento de estos requisitos resultará en que la información suministrada sea tratada conforme al principio constitucional de transparencia y publicidad, así como el de rendición de cuentas de toda actuación de la Administración Pública.

Atentamente,

Marcela Aragón Sandoval
Gerente de Área

Angie Mora Chacón
Asistente Técnico

José Francisco Monge Fonseca
Fiscalizador

Ana Patricia Barrientos Guzmán
Fiscalizadora

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

mrp

Ce: Sr. Harold Cordero Villalobos, Gerente General
Sra. Leda Acevedo Zúñiga, Gerente Telecomunicaciones
Sr. Keiner Arce Guerra, Gerente de Finanzas
Sra. Sofía Machuca Flores, Auditoría Interna

G: 2025004399-1