

**Al contestar refiérase  
al oficio Nro. 13377**

02 de octubre, 2026  
**DFOE-DEC-3575**

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

Estimado señor:

**Asunto:** Remisión de la orden **No. DFOE-DEC-ORD-00014-2026** sobre la gestión y declaración de información confidencial bajo el artículo 35 de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N.º 8660

La Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus funciones constitucionales de fiscalización superior de la Hacienda Pública, llevó a cabo una investigación acerca del alcance de la confidencialidad de la información que realiza el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) con fundamento en la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N.º 8660 particularmente de las declaratorias de confidencialidad que se han efectuado al programa 5G y el Plan Comercial de la marca kölbi.

El presente análisis se le remite a su persona, en calidad de presidente del Consejo Directivo del ICE, con el propósito de que lo haga del conocimiento de las personas miembros de ese órgano colegiado en la sesión inmediata posterior a su notificación, para lo que proceda de acuerdo a sus competencias y responsabilidades, de manera que se ejecuten las acciones que en derecho corresponda.

En este contexto, la Contraloría ha evaluado diversos elementos relacionados con este tema, cuyos resultados se incorporan en el presente documento.

## **I. Resultados de la Investigación**

Derivado de la investigación realizada por el Órgano Contralor, se determinó que el ICE hizo las siguientes declaraciones de confidencialidad:

- El Consejo Directivo, en el artículo 1, inciso c), del Capítulo II, de la Sesión 6535 del 4 de agosto de 2022, declaró confidencial por el plazo de 7 años, el Programa 5G, conformado entre otros por el Plan Unificado para el uso de frecuencias, el Plan de Vuelo y el Plan de Implementación 5G en el Grupo ICE, los casos de negocio y sus respectivos informes de avance.
- El Consejo Directivo, en el artículo 4, del Capítulo III, de la Sesión 6618 del 19 de marzo del 2024, declaró confidencial por el plazo de 4 años: a) El Plan Comercial de la marca kölbi, año 2024, b) Información estadística de

DFOE-DEC-3575

2

02 de octubre, 2026

productos y servicios del Negocio de Telecomunicaciones, c) Estrategia anual de contenidos del servicio de TV paga y otros contenidos y valor agregado disponible para los clientes, d) Estrategia anual de mercadeo, comunicación y publicidad de la marca kólbi y e) Estrategia anual y plan de estudios de mercado.

Según se desprende, las anteriores declaraciones de confidencialidad se justificaron -entre otros- por:

*“ 1. La Ley 8660 de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, en el artículo 35 establece que es confidencial la información relacionada con las actividades en competencia del ICE y sus empresas, que sea calificada como secreto industrial, comercial o económico, cuando, por motivos estratégicos, comerciales y de competencia, no resulte conveniente su divulgación a terceros, así como la facultad del Consejo Directivo para emitir la declaratoria de confidencialidad.*

*2. La Ley 7975 de Información No Divulgada, en su artículo 2, protege la información no divulgada referente a los secretos comerciales e industriales que guarde, con carácter confidencial, una persona física o jurídica, para impedir que información legítimamente bajo su control sea divulgada, adquirida o utilizada sin su consentimiento por terceros, de manera contraria a los usos comerciales honestos, en el tanto la misma sea secreta, se hayan adoptado medidas razonables y proporcionales para mantenerla secreta y tenga valor comercial.*

*3. El Decreto Ejecutivo 35148, Reglamento al Título II de la Ley 8660 de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, prevé en el artículo 9, la posibilidad de establecer, entre otras, las acciones específicas y generales que se consideren convenientes para proteger la información que cumpla los requisitos legales para ser calificada como confidencial.*

*4. La Política Corporativa de Confidencialidad de la Información vigente, permite al ICE, en el desarrollo de sus actividades o servicios, identificar la información de naturaleza confidencial, cuyo acceso, entrega, uso, divulgación o revelación a terceros no autorizados sea improcedente, de conformidad con garantías constitucionales, leyes especiales aplicables y actos administrativos mediante los cuales se le otorga ese carácter.*

*5. El giro empresarial de la Gerencia de Telecomunicaciones se enmarca en un mercado de actividades y servicios que se desarrollan bajo esquemas de libre competencia, por ende, parte de la información merece un tratamiento especial, en el tanto califique como secreto comercial, industrial o económico y por motivos estratégicos, comerciales y de competencia, no resulta conveniente su divulgación a terceros, toda vez que podría colocarlas en desventaja competitiva.*

*6. La apertura de mercado y régimen de competencia, entorno en el que se desenvuelve el Negocio de Telecomunicaciones, exige un manejo cuidadoso de la información, en tanto puede constituir un elemento estratégico para asegurar ventajas competitivas frente al resto de los operadores del mercado, de ahí la importancia de contar con estrategias estrictas para garantizar la protección de sus secretos comerciales o económicos contra toda revelación que pueda ser perjudicial.*

DFOE-DEC-3575

3

02 de octubre, 2026

*7. Secreto comercial y/o económico: es toda información comercial que otorgue a una empresa una ventaja competitiva y sea desconocida para otros. Un secreto comercial también puede ser una combinación de elementos, que por separado forman parte del dominio público, pero cuya combinación, que se mantiene en secreto, constituye una ventaja competitiva.*

*8. La Política Corporativa de Confidencialidad de Información en el apartado 6.3.3, inciso i), subincisos 1) y 2), establece como excepción a la norma que exige que la información exista al momento de emitirse la declaratoria, que son confidenciales los informes periódicos de ejecución y seguimiento que se deriven de temas previamente declarados confidenciales, así como la información de ventas e ingresos, márgenes de utilidad, indicadores comerciales y precios del sector telecomunicaciones, por contener datos numéricos u otros datos que se generan y se actualizan en tiempo real o bien constantemente.*

*9. La declaratoria de confidencialidad incluye la totalidad del Plan Comercial, acciones y estrategias comerciales y de mercadeo, información estadística de productos y servicios del Negocio de Telecomunicaciones, comunicación y publicidad de la marca kölbi 2024, la cual califica como secreto comercial y económico al amparo de la normativa citada.”*

## **II. Criterio jurídico y técnico**

Es claro que la Administración Pública, debe regir su actuar bajo el principio transparencia y legalidad, por lo que los actos administrativos dictados en su labor sustancial deben estar ajustados a dicho principio así como al deber de probidad.

Referente al caso concreto, este Órgano de Fiscalización en 2020<sup>1</sup>, señaló -entre otras cosas- que, la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N.º 8660 establece, en el artículo 35, que la información que obtenga el ICE y sus empresas, de sus usuarios y clientes es de carácter confidencial, pudiendo únicamente ser utilizada para fines del negocio. Bajo este precepto, las entidades que conforman el Grupo ICE tienen el deber de restringir dichos datos del conocimiento de terceros no legitimados en la misma norma.

Además, el párrafo segundo del citado numeral otorga la potestad al ICE y sus empresas para calificar parte de la información relacionada con sus actividades como “secreto industrial, comercial o económico”, cuando por motivos estratégicos, comerciales y de competencia no es conveniente su divulgación a terceros. Al ser esta potestad otorgada legalmente, una excepción al derecho de acceso a la información de interés general, debe ser interpretada de manera restrictiva, con el fin de conducir su ejecución conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico.

Debe considerarse que tal atribución se enmarca precisamente en brindar a las entidades públicas que participan en el sector Telecomunicaciones elementos para competir en un mercado abierto, que comprende el uso y la explotación de las redes, así como la prestación de dichos servicios, mercado que surge a partir de la publicación de la Ley General de Telecomunicaciones N.º 8642, el 30 de junio de 2008.

---

<sup>1</sup> Criterio DFOE-IFR-0003 del 06 de enero de 2020.

DFOE-DEC-3575

4

02 de octubre, 2026

Por otro lado, se señaló<sup>2</sup> que la confidencialidad es un efecto directo e inmediato de la potestad delegada a la Administración Pública de declarar parte de la información que custodia o que genera como secreta. Tal potestad es otorgada con el objetivo de resguardar valores y fines tutelados por el propio ordenamiento jurídico y no conferir a terceros un privilegio indebido, una oportunidad para dañar ilegítimamente a la Administración o resguardar en condiciones de mercado una ventaja competitiva en relación a otros participantes.

Por su naturaleza excepcional, que limita el principio de acceso público a la información de las instancias estatales, la interpretación del alcance de la confidencialidad es siempre restrictiva y queda reservada a lo dispuesto expresamente en el propio orden legal, por ende, su implementación no es discrecional para la Administración habilitada, sino, que ésta debe someterse a los parámetros establecidos y así cumplir con las finalidades distinguidas por la norma para el otorgamiento de esta potestad.

Se entiende que la confidencialidad de un dato considerado como secreto industrial, comercial o económico, surge no con la simple identificación por parte de la Administración activa, sino, con la emisión sustentada técnica y legalmente del acto declarativo que emite el Consejo Directivo en este caso, no siendo posible restringir el derecho de acceso a la información, consagrado en el artículo 30 de la Constitución Política, a partir de actos preparatorios.

Así, la Contraloría reiteró, que la confidencialidad es una condición excepcional cuyo desarrollo únicamente alcanza para sustentar los fines que la Ley expresamente pretende, el cual en el caso particular del artículo 35 de la Ley N.º 8660 es mantener una restricción de acceso únicamente en cuanto a secretos comerciales, industriales o económicos de la actividad competitiva que desarrolla la entidad pública en cuestión.

Bajo esa línea, no se observa que los acuerdos de la Sesión 6535 del 4 de agosto de 2022 y la Sesión 6618 del 19 de marzo del 2024, contengan una fundamentación detallada e individualizada que determine de forma precisa los datos protegidos y la justificación técnica.

Adicionalmente, el Área de Investigación para la Denuncia Ciudadana solicitó criterio técnico al Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades de la Contraloría General, orientado a determinar sobre el numeral 35 de la Ley 8660, el alcance de la confidencialidad prevista en dicho artículo en relación con el principio de publicidad en la gestión pública.

Mediante el oficio DFOE-CIU-0115 del 12 de marzo de 2026, el Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades, en atención al citado requerimiento, emitió el criterio solicitado, del cual se extrae lo siguiente:

***“I. Alcance de la confidencialidad en relación con el principio de publicidad***

*(...) En consecuencia, cualquier declaratoria de confidencialidad no solo requiere habilitación legal, sino que debe superar una rigurosa prueba de que su publicidad puede generar un daño; es decir, la Administración debe demostrar de manera fehaciente, técnica e individualizada que la divulgación*

<sup>2</sup> Criterio DFOE-CIU-0360 del 20 de octubre de 2021

DFOE-DEC-3575

5

02 de octubre, 2026

*de un dato específico causaría un perjuicio competitivo real, presente y superior al interés público de conocer la información. / (...) / La competencia para emitir esta declaratoria recae exclusivamente en el Consejo Directivo del ICE, siendo indelegable a gerencias o titulares subordinados e incluso por disposición legal tampoco en juntas directivas de subsidiarias. Dicha declaratoria debe materializarse mediante un acto administrativo formal y motivado que justifique técnicamente la naturaleza del secreto, individualice con precisión los datos protegidos y defina un plazo de vigencia razonable, garantizando así que la restricción sea temporal y proporcional. En contraposición, no son válidas las declaratorias genéricas ni con plazos indefinidos.*

*La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha establecido una línea jurisprudencial reiterada y vinculante en la que interpreta el artículo 35 de la Ley N.º 8660 como una excepción restrictiva al principio de publicidad administrativa, por lo que no puede aplicarse de manera genérica a la totalidad de documentos públicos, sino que es deber del ICE segregar y precisar el alcance de los datos específicos que requieren protección, aclarando además, que esta habilitación tiene dos únicos propósitos: proteger la intimidad de los datos de los clientes (artículo 24 constitucional) y resguardar secretos industriales, comerciales o económicos cuya divulgación otorgaría una ventaja indebida a los competidores.*

## **II. Criterios sobre el alcance de la confidencialidad emitidos por el Área de Fiscalización para el Desarrollo de las Ciudades**

*En oficios, como el DFOE-CIU-0360 del 20 de octubre de 2021 y el DFOE-CIU-0428 del 29 de agosto de 2025, se ha señalado que esta confidencialidad sólo es aplicable a la información que califique técnicamente como "secreto industrial, comercial o económico" dentro de actividades en libre competencia (como telecomunicaciones). Asimismo, mediante el oficio DFOE-CIU-0491 del 22 de octubre de 2025, se aclaró que resulta jurídicamente inválido extender esta reserva a la gestión administrativa ordinaria o justificarla en políticas internas corporativas, reafirmando que los estados financieros, la ejecución presupuestaria general o las remuneraciones permanecen bajo el escrutinio público. /(...)/*

*Esta línea de razonamiento ha sido reiterada en los oficios DFOE-CIU-0428, DFOE-CIU-0491, DFOE-CIU-0582 y DFOE-SOS-0650 de 2025, estableciendo que, si bien la confidencialidad no limita las competencias constitucionales de fiscalización, es imprescindible que la Administración precise con claridad el contenido y la temporalidad de la restricción para circunscribir el alcance del resguardo. En este sentido, no corresponde al Órgano Contralor valorar qué componentes constituyen secreto comercial o industrial, ni brindar protección por tiempo indeterminado si la entidad no define previamente un plazo perentorio, evitando así que la reserva se convierta en una limitación perpetua incompatible con los principios de transparencia y rendición de cuentas y además que se desnaturalice la verdadera función que el legislador le otorgó al mecanismo de la confidencialidad."*

DFOE-DEC-3575

6

02 de octubre, 2026

Por otro lado y recientemente el criterio DFOE-CIU-310 del 05 de agosto de 2026 emitido por esta Contraloría General, en su ítem c) “Sobre el alcance de la confidencialidad en relación con el principio de publicidad de la información en la Administración”, reiteró:

*“ (...) la confidencialidad de la información administrativa no es la norma o regla, 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, el artículo 35 de la Ley N.º 8660 faculta de manera excepcional y exclusiva al Consejo Directivo del ICE para declarar a nivel institucional y corporativo, cierta información como confidencial”. / (...) /*

*“ El trato excepcional de identificación de un dato normalmente público como secreto comercial, industrial o económico y su alcance en la gestión administrativa ha sido robustecido mediante la Ley Marco de Acceso a la Información Pública N.º 10.554, la cual instaura de forma vinculante el principio de máxima publicidad. Conforme a su artículo 5, las empresas públicas en competencia, como el ICE, tienen la obligación ineludible de segregar los datos de acceso público de aquellos estrictamente sensibles. Bajo este estándar, cualquier declaratoria de secreto comercial, industrial o económico no solo requiere habilitación legal, sino que la Administración demuestre de manera fehaciente, técnica e individualizada que la divulgación causaría un perjuicio real, presente y superior al interés público de darse a conocer esa información.”*

Se desprende de los anteriores criterios, en relación con los principios de transparencia, publicidad y rendición de cuentas en el uso de fondos públicos, que la declaratoria de confidencialidad (como excepción) no sólo requiere habilitación legal, sino que debe superar una rigurosa prueba de que su publicidad puede generar un daño; es decir, la Administración debe demostrar de manera fehaciente, técnica e individualizada que la divulgación de un dato o información específica causaría un perjuicio competitivo real, presente y superior al interés público de conocer la información.

Así las cosas, de lo referido y con vista en la información remitida por esa Administración, se concluye que, aunque el Consejo Directivo del ICE tiene potestad legal para declarar la confidencialidad de la información que califique como secreto industrial, comercial o económico, no se observa que las declaratorias de confidencialidad aquí analizadas contemplen los elementos dispuestos por el ordenamiento jurídico, tales como la individualización de la información a proteger y el secreto específico a resguardar.

### **III. Orden**

Por lo anterior, considerando los hechos descritos y en ejercicio de las potestades constitucionales y legales otorgadas a la Contraloría General de la República, según lo dispuesto en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, así como los ordinales 4 y 12 de su Ley Orgánica, Ley N.º 7428, se ordena lo siguiente:

DFOE-DEC-3575

7

02 de octubre, 2026

### Al Consejo Directivo:

1. Elaborar y formalizar un instrumento de control, en el que se establezcan los elementos que deben incluirse en los acuerdos que adopte ese Consejo Directivo, para declarar información institucional de carácter confidencial, en el que se consideren al menos, la justificación técnica de la naturaleza del secreto, la individualización de los datos protegidos, la motivación para su declaratoria -de acuerdo a los parámetros definidos en la ley-, así como el plazo de restricción del acceso a esa información, conforme lo establecido en la Ley 8660, artículo 35.

Para dar cumplimiento a lo ordenado, se requiere la remisión al Área de Seguimiento para la Mejora Pública, a más tardar el **11 de diciembre de 2026**, de la certificación del instrumento emitido para el debido cumplimiento de lo ordenado.

El acatamiento de lo ordenado es obligatorio, queda bajo su exclusiva responsabilidad, la atención oportuna, diligente, objetiva e independiente de lo solicitado en este oficio y deberá cumplirse dentro del plazo establecido; de manera que, su incumplimiento injustificado, constituye causal de responsabilidad. Asimismo, este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de esta orden.

Además, se solicita informar al **Área de Seguimiento para la Mejora Pública** en el plazo de **cinco (5) días** hábiles siguientes a la comunicación de lo ordenado, lo que se indica a continuación:

- Aportar un correo electrónico para ser utilizado como medio oficial para notificaciones relacionadas con la presente orden.
- Designar y comunicar el nombre, puesto, número de teléfono y demás datos de quien asuma el rol **enlace oficial** con la Contraloría, y a un **encargado del expediente** de cumplimiento en cada institución, a efectos de atender cualquier consulta o enviar información requerida por esta Contraloría General, a propósito de la presente orden. Los roles citados podrán ser ejecutados por una misma persona o por varias, según lo defina la Administración, de conformidad con las competencias establecidas en su marco normativo.

Dicha persona, tendrá la responsabilidad de conformar, actualizar, foliar, custodiar, conservar y dar acceso al expediente (cuando y a quien en derecho corresponda).

La información la puede adjuntar mediante el módulo para la presentación de documentos en línea ingresando al siguiente enlace:

<https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/r/wsfirma/cgrlinea/home?session=15636064659539>.

En caso de que el oficio y los documentos adjuntos correspondientes a la respuesta de la presente orden superen los 35 archivos (400Mbs cada archivo), deberá solicitar la habilitación de un repositorio electrónico mediante el formulario que encontrará en el siguiente enlace: <https://www.cgr.go.cr/05-tramites/rep-elec.html>

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, Nro. 6227, contra la presente orden caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación.

DFOE-DEC-3575

8

02 de octubre, 2026

De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, el Área de Fiscalización, en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

En atención de lo anterior, el Área de Seguimiento para la mejora Pública llevará a cabo las verificaciones que se consideren pertinentes para el correspondiente seguimiento de la orden y asegurar su cumplimiento. En caso de acreditarse, un eventual incumplimiento, se procederá a realizar las acciones establecidas en el ordenamiento jurídico para el establecimiento de responsabilidades, con sustento en lo dispuesto el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Nro. 7428.

Atentamente,

Juan Diego Bolaños Rojas  
**Fiscalizador**

María Alejandra Quirós García  
**Asistente Técnica**

Rafael Picado López  
**Gerente de Área**

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

aab

**Ce:** Expediente  
Seguimiento  
**G:** 2025003443-2  
**C:** 1077-2025  
**NI:** 16455-2025