Al contestar refiérase
al oficio n.º **21084**

23 de octubre de 2025
DFOE-SOS-0662

Señor
Luis Fernando Andrés Jácome
Gerente General
COMPAÑÍA NACIONAL DE FUERZA Y LUZ, S.A.

Estimado señor:

Asunto: Orden n.° DFOE-SOS-ORD-00003-2025 sobre la publicidad en postes de alumbrado público por parte de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz

La Contraloría General, dentro del ejercicio de sus potestades de fiscalización superior otorgadas mediante los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y las potestades de investigación previstas en el artículo 22 de su Ley Orgánica, en atención de una denuncia ciudadana, realizó una investigación preliminar relacionada con la colocación de publicidad en postes de alumbrado público habilitada por la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A (en adelante CNFL).

Los resultados de dicha investigación justifican la emisión de una orden por parte del Órgano Contralor, en relación con el asunto referido en el párrafo anterior, conforme se desarrolla en los siguientes apartados.

1. Antecedentes relevantes

Seguidamente se detallan los antecedentes que, a criterio de este Órgano Contralor, poseen la mayor relevancia para la comprensión y el análisis del presente caso. Estos elementos son fundamentales para establecer el contexto de los hechos y las decisiones tomadas.

1.1 El 26 de marzo de 2021, la CNFL emitió el “Perfilado de caso de negocio para la comercialización de espacios publicitarios en postes de alumbrado público”. Este documento detalla una idea de negocio a través de la venta de publicidad a colocar en sus postes de alumbrado, estableciendo alianzas con empresas de publicidad exterior. En dicho documento se hizo constar que tanto el Reglamento de Derechos de Vía y Publicidad Exterior[1] en su artículo 46, como la Ley de Construcciones[2] en su artículo 30, contienen prohibiciones expresas para los rótulos o anuncios en los postes de alumbrado.

[1] Decreto ejecutivo n.° 29253-MOPT del 20 de diciembre del 2000.
[2] Ley n.° 833 del 2 de noviembre de 1949.

1.2 El 5 de julio de 2022, la Asesoría Jurídica Empresarial de la CNFL emitió el oficio n.° 2201-0144-2022, mediante el cual comunicó la factibilidad legal del negocio de publicidad en postes de alumbrado, y otorgó la validación jurídica requerida que permitió avanzar con el negocio desde una perspectiva legal. En dicho documento, se hizo constar que existe una restricción en la colocación de objetos en la vía, con el fin de proteger la contaminación visual y la seguridad vial, por lo que la colocación de publicidad en los postes no es de libre disposición de las partes sino que se requiere un permiso para ejecutarlo que debe ser gestionado ante el MOPT, según el Reglamento de Derechos de Vía y Publicidad Exterior que es aplicable para el caso en concreto, y también se mencionó que su artículo 46 contiene una prohibición expresa del uso de los postes de alumbrado público para publicidad.

1.3 El 12 de setiembre de 2024, la CNFL y una empresa privada dedicada a la venta de publicidad exterior suscribieron un acuerdo comercial cuyo objeto es **la venta o comercialización de espacios publicitarios a terceros** en los postes de alumbrado público en varias rutas nacionales y tiene una vigencia de 5 años con posibilidad de renovación. De conformidad con la cláusula séptima (punto 9) de dicho acuerdo, la empresa podrá instalar banners u otros elementos publicitarios en los postes de alumbrado. Además, conforme a la cláusula octava (punto 1), la CNFL facilitará el uso de los postes de alumbrado público en las rutas nacionales previstas para que la empresa pueda comercializar los espacios publicitarios.

1.4 Para la fecha del presente oficio, el acuerdo comercial referido en el punto 1.3 de este apartado se encuentra en ejecución, conforme a la vigencia pactada que se extiende hasta el año 2029.

2. Criterio jurídico

El ordenamiento jurídico costarricense ha establecido un marco normativo sólido y coherente que prohíbe categóricamente la colocación de publicidad comercial en los postes de alumbrado público. Esta prohibición, basada en el principio de legalidad, se fundamenta en diversos instrumentos legales que se complementan entre sí.

La base de esta restricción se encuentra en la Ley de Construcciones, que en su artículo 30 establece una prohibición clara y literal respecto de los anuncios "que se coloquen utilizando los postes de los servicios públicos". Esta ley establece una imposición legal que ninguna otra norma de menor rango puede contradecir, en virtud de la jerarquía normativa.

Esta prohibición es reforzada por la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, que en su artículo 227, prohíbe de manera específica “colocar dentro del derecho de vía anuncios o rótulos con fines exclusivamente publicitarios". Esta disposición asigna al MOPT la responsabilidad de regular, mediante reglamento, la instalación de estructuras que sí están permitidas en la vía pública, pero siempre con un criterio de

seguridad vial y ordenamiento que excluye los fines comerciales.

A partir de esta potestad, por medio del Decreto Ejecutivo n.° 29253-MOPT, el MOPT emitió el Reglamento de Derechos de Vía y Publicidad Exterior, que regula con mayor detalle las prohibiciones señaladas y le da la fuerza ejecutiva a las leyes superiores. Esta norma, en su artículo 6, **prohíbe la colocación de cualquier tipo de anuncio o rótulo publicitario en derechos de vía cuando no medie un evidente y manifiesto interés público.** De manera aún más específica, su artículo 46, inciso a), establece que "queda totalmente prohibida la instalación de los siguientes rótulos: a) En postes de alumbrado público," permitiendo únicamente los "rótulos indicativos.". Además, en su artículo 52, inciso h) establece también una prohibición, para la colocación de “Rótulos, anuncios, o cualquier forma de publicidad en los derechos de vía de los caminos públicos”.

La Procuraduría General (PGR), como órgano técnico-jurídico del Estado, al ser consultada sobre la legalidad de las empresas dedicadas a la actividad de instalación de estructuras con publicidad en los derechos de vía, resaltó el deber estatal de regular y controlar los derechos de vía como bienes de dominio público que están destinados al servicio público relacionado al tránsito y el transporte, y concluyó que “A los particulares no les asiste ningún derecho para colocar anuncios, rótulos y vallas publicitarias en el derecho de vía”[3].

En este sentido, instalar publicidad en el alumbrado público que está ubicado en el derecho de vía, no solo iría en contra del propósito esencial de la normativa vigente que busca salvaguardar la seguridad y el orden en el uso del espacio público, sino que además pondría en riesgo la seguridad vial, al introducir elementos no autorizados que podrían distraer u obstaculizar la visibilidad al conducir, interferir con señales reglamentarias, y la posibilidad de desprendimiento de banners en ciertas condiciones climáticas que afecten la movilidad o el servicio eléctrico. Así también, se afectaría el principio de salvaguarda del dominio público, el cual debe ser preservado para el beneficio y uso de toda la ciudadanía, sin fines de lucro particular que menoscaben su naturaleza y función primordial.

Es necesario tener en consideración que el artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública[4] faculta a las instituciones a otorgar permisos de uso en precario sobre los bienes de dominio público, los cuales son revocables sin responsabilidad de la Administración, sin embargo, su otorgamiento no es irrestricto.

Sobre este punto, conviene resaltar lo señalado por la PGR en el dictamen n.° C-281-2011[5], donde se le consultó específicamente sobre la posibilidad de que una Administración arriende a un particular un inmueble público para instalar rótulos comerciales; al respecto, esa instancia afirmó que los permisos de uso en precario son

[3] Dictamen C-085-2000 del 3 de mayo del 2000.
[4] Ley n.° 6227 del 2 de mayo de 1978.
[5] Del 24 de noviembre de 2011.

admisibles siempre que el uso que se le dé al bien sea compatible con su integridad y con el fin público al que se encuentra afecto y destinado, de manera que si llegare a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso, deberá prevalecer el uso público previsto y dispuesto por el ordenamiento, situación que no se configuraba en el caso concreto, ya que la colocación de anuncios en edificios públicos estaba expresamente prohibida por la Ley de Construcciones y el Reglamento de Derechos de Vía y Publicidad Exterior.

En el criterio citado en el párrafo anterior, concluyó la PGR que, **por la prohibición expresa prevista en el ordenamiento, la Administración no estaba autorizada a firmar contratos comerciales de esa índole con un particular**, de lo contrario estaría transgrediendo el principio de legalidad, ya que cuando existe una prohibición expresa, los particulares no pueden ejercer ningún acto de dominio, ni siquiera a título precario.

El referido principio de legalidad se encuentra previsto en el artículo 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, que implica que las instituciones solo podrán realizar aquello que esté expresamente permitido por el ordenamiento jurídico y no podrán autorizar aquello que esté expresamente prohibido, como en este caso, habilitar la colocación de publicidad en postes de alumbrado público.

En estrecha relación con lo anterior, de los artículos 8 inciso d) y 12 de la Ley General de Control Interno[6], se extrae que se espera de la administración activa una serie de acciones diseñadas para garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico y técnico, así como la responsabilidad de los jerarcas y titulares subordinados del buen funcionamiento del sistema de control interno y la adopción inmediata de medidas correctivas ante la evidencia de irregularidades.

Del criterio jurídico expuesto en el presente apartado, se desprende que cualquier acto de la administración que habilite la colocación de publicidad en los postes de alumbrado público en el derecho de vía configura una acción expresamente prohibida por el ordenamiento jurídico y transgrede el principio de legalidad.

3. Análisis del caso concreto

De los antecedentes señalados en el primer apartado de este oficio, se desprende que la CNFL, a partir de actos administrativos previos que de forma contraria a Derecho no alertaban la imposibilidad legal de suscribir acuerdos comerciales con un objeto como el que se dio con una empresa privada, puso en marcha un negocio que habilitó la colocación de elementos publicitarios con fines comerciales privados directamente haciendo uso de los postes de alumbrado público en el derecho de vía, a pesar de que desde las etapas previas de planificación del negocio (perfilamiento y criterio jurídico) se conocía de la existencia de prohibiciones expresas del ordenamiento jurídico para la instalación de publicidad en esos postes.

[6] Ley n.° 8292 del 31 de julio de 2002.

Por medio de la suscripción del citado acuerdo comercial, la CNFL otorgó a una empresa privada el derecho de usar los postes de alumbrado público, que son bienes de dominio público, que están bajo su administración y resguardo; de manera que inequívocamente debe entenderse que la CNFL, contra derecho, implícitamente otorgó un permiso de uso en precario sobre dichos postes a favor de un particular; sin embargo, como se desarrolló en el apartado anterior, en atención del principio de legalidad, esa institución estaba imposibilitada para que mediante la suscripción del acuerdo comercial se facilitara en la especie ese permiso de uso; esto dadas las prohibiciones expresas previstas en el artículo 30 de la Ley de Construcciones, el artículo 227 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial y los artículos 6, 46, inciso a) y 52 inciso h), del Reglamento de los Derechos de Vía y Publicidad Exterior.

En virtud del principio de jerarquía de las normas, la CNFL carece de potestad normativa para establecer excepciones a las prohibiciones legales y reglamentarias, por medio de la suscripción de acuerdos comerciales.

La actuación por parte de la CNFL al permitir el uso de los postes de alumbrado público en derecho de vía por parte de un particular con fines comerciales, contraviene la legalidad, atenta contra la ordenación de los derechos de vía, el tránsito y la seguridad vial, representa un uso irregular de los bienes de dominio público y afecta el debido resguardo de la hacienda pública.

En consideración de lo anterior, estima este Órgano Contralor que es necesaria la adopción de acciones correctivas inmediatas, no solo para que la CNFL deje sin efecto lo actuado en contravención del ordenamiento, sino también, para que se garantice que los elementos publicitarios sean retirados de los postes de alumbrado, esto considerando que es esa Compañía quien ejerce la propiedad de estos bienes públicos, y por ende, le corresponde velar porque no haya en ellos estructuras no autorizadas.

Lo desarrollado hasta este punto justifica la emisión de una orden de carácter vinculante en los términos que se desarrollan en el siguiente apartado.

4. Orden al señor Luis Fernando Andrés Jácome en su calidad de Gerente General de la CNFL, o a quien ocupe este puesto:

En el ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, normadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y ordinales 4 y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, se ordena a Luis Fernando Andrés Jácome, Gerente General de la CNFL, o a quien en su lugar ocupe el cargo, lo siguiente:

4.1. Dejar sin efecto, mediante la adopción de los actos administrativos necesarios y conforme al marco jurídico aplicable, el permiso de uso que se facilitó con la suscripción del acuerdo comercial para la colocación de elementos publicitarios en postes de alumbrado público, dado que dicho acto contraviene lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley de Construcciones, el artículo 227 de la Ley de Tránsito por

Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, y los artículos 6, 46 inc a) y 52 inc h) del Reglamento de los Derechos de Vía y Publicidad Exterior. Para el cumplimiento de la orden, sírvase remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública, una certificación de los actos administrativos que dejaron sin efecto el permiso de uso, a más tardar el 28 de noviembre de 2025.

4.2. Retirar los elementos publicitarios y estructuras de soporte que permanezcan en el derecho de vía y que fueron colocados en los postes de alumbrado público en virtud del permiso de uso que se facilitó con la suscripción del acuerdo comercial. Para el cumplimiento de la orden, sírvase remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública, una certificación en la cual conste que se retiraron el 100% de los elementos publicitarios y estructuras de soporte a más tardar el 15 de diciembre de 2025.

El acatamiento de lo ordenado es obligatorio y recae bajo la exclusiva responsabilidad del Gerente General de la CNFL. La atención oportuna, diligente, objetiva e independiente de lo solicitado en este oficio deberá cumplirse dentro del plazo establecido; de manera que, su incumplimiento injustificado, constituye causal de responsabilidad.

Además, se solicita informar al Área de Seguimiento para la Mejora Pública en el plazo de los cinco días hábiles siguientes a la comunicación de lo ordenado, lo que se indica a continuación: a. Un correo electrónico para ser utilizado como medio oficial para notificaciones relacionadas con la presente orden. b. 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 por parte de esa Gerencia, a efectos de atender cualquier consulta o enviar información requerida por esta Contraloría, 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, 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 la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación. 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 llevará a cabo las verificaciones que se consideren pertinentes para llevar a cabo el 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.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

CGR | Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/IMP/VCR/emg
Ce: Sr. Ryanair García Villalobos, Presidente Consejo de Administración, CNFL
Sr. Efraím Zeledón Leiva, Ministro de Obras Públicas y Transportes
Sr. Maurilio Hernández Zumbado, Jefe Dpto. Inspección Vial y Demoliciones, MOPT
Sr. Rony Rodríguez Vargas, Jefe Dpto. Estudios y Diseños, MOPT
Expediente: CGR-ADIN-2025006238
C: 212-2025
G: 2025001235-3