

Al contestar refiérase  
al oficio n.° **22607**

**DFOE-SOS-0730**

**R-DFOE-SOS-00013-2025. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.** División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible. San José, en fecha y hora que consta en firma digital.

Recurso de revocatoria con apelación en subsidio presentado por el señor Luis Fernando Andrés Jácome, en su condición de Gerente General de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), en contra del oficio n.° 21084(DFOE-SOS-0662) del 23 de octubre de 2025 que corresponde a la 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.

### RESULTANDO

I.- Que el 23 de octubre de 2025 esta Área de Fiscalización de la Contraloría General emitió el oficio n.° 21084(DFOE-SOS-0662), que corresponde a la orden n.° DFOE-SOS-ORD-00003-2025, mediante el cual, conforme a los hechos descritos y a los postulados legales expuestos, se le ordenó al señor Luis Fernando Andrés Jácome, en su condición de Gerente General de la CNFL o a quien ocupe dicho 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”*

II.- Que el 23 de octubre de 2025, al ser las 10:48 horas, fue recibido el oficio n.° 21084(DFOE-SOS-0662), que corresponde a la orden n.° DFOE-SOS-ORD-00003-2025, en los correos electrónicos [gerenciageneral@cnfl.go.cr](mailto:gerenciageneral@cnfl.go.cr) y [landres@cnfl.go.cr](mailto:landres@cnfl.go.cr).

DFOE-SOS-0730

2

21 de noviembre, 2025

III.- El 28 de octubre de 2025, el señor Luis Fernando Andrés Jácome, en su condición de Gerente General de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), interpuso recurso de revocatoria con apelación en subsidio en contra del oficio n.º 21084 (DFOE-SOS-0662) del 23 de octubre de 2025, que corresponde a la orden n.º DFOE-SOS-ORD-00003-2025.

IV. Que en virtud de lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, Ley n.º 7428, y de lo regulado en los artículos 343 y 346 de la Ley General de la Administración Pública, Ley n.º 6227, se procede a resolver el recurso de revocatoria planteado.

## **CONSIDERANDO**

### **I.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y ADMISIBILIDAD**

De conformidad con lo establecido en los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, n.º 7428, los actos finales que dicte el Órgano Contralor que no atiendan a la materia presupuestaria, aprobación de contratos administrativos o que se dicten en procedimientos de contratación administrativa, estarán sujetos al régimen común de impugnación de los actos administrativos, contenidos en la Ley General de la Administración Pública, n.º 6227, cuando se considere que lesionan derechos subjetivos o intereses legítimos o que impidan su origen.

El acto recurrido es el oficio n.º 21084 (DFOE-SOS-0662) del 23 de octubre de 2025 que corresponde a la orden n.º DFOE-SOS-ORD-00003-2025, que impone la realización de una serie de actuaciones al titular de la Gerencia General de la CNFL, quien al ser el destinatario directo y obligado, ostenta la legitimidad necesaria para interponer los recursos ordinarios contra el acto válido y eficaz emitido por esta Área de Fiscalización.

En correspondencia, según la norma contenida en el artículo 346 de la citada Ley n.º 6227, la interposición de los recursos ordinarios debe darse dentro de los tres días siguientes al que se comunicó formalmente el acto final a las partes involucradas. De esta forma, debido a que el acto impugnado fue debidamente notificado por esta Área de Fiscalización el 23 de octubre del año al correo del señor gerente, se determina que el recurso ordinario presentado ante esta instancia el 28 de octubre de 2025, fue presentado dentro del plazo determinado legalmente.

Por otra parte, establece el artículo 347 de la Ley n.º 6227, la posibilidad de usar ambos recursos ordinarios (revocatoria y apelación) o uno solo de ellos. En el caso concreto se presentan en tiempo y forma concomitante ambos, por lo tanto, esta Área procederá a resolver en primera instancia el recurso de revocatoria presentado.

### **II. SOBRE LOS ASPECTOS DE FONDO ALEGADOS**

El Gerente General de la CNFL justifica su recurso, señalando que sí existe un interés público en el modelo de negocio de publicidad en postes de alumbrado público, por lo que esta empresa actuó respetando el principio de legalidad, al ser el Ministerio de Obras

DFOE-SOS-0730

3

21 de noviembre, 2025

Públicas y Transporte (MOPT) el competente para otorgar el permiso, asegurando que se realizaron los análisis técnicos necesarios para garantizar la seguridad. El recurrente señala que el negocio desarrollado brinda el aprovechamiento publicitario de los postes, lo cual constituye una fuente legítima de ingreso no tarifario, que fortalece la sostenibilidad del servicio eléctrico.

Por otro lado, señala que es el MOPT quien cuenta con la competencia para la tramitación y obtención de estos permisos, y este no determinó un incumplimiento de la normativa. Argumentando además, que la Ley n.º 8660 le otorga potestades a las empresas del Grupo ICE para suscribir toda clase de contratos, acuerdos, convenios y cualquier tipo de asociación comercial.

También argumenta el recurrente que se realizaron estudios técnicos para verificar la capacidad mecánica de los postes, verificando que la instalación de los rótulos publicitarios no excedían la capacidad de diseño de dichos elementos, resguardando los activos de la CNFL, y se eliminó cualquier distracción u obstaculización de la visibilidad de la vía.

Finalmente se argumenta que el negocio genera ingresos rentables, que genera ingresos económicos frescos, cubre sus propios costos y gastos, optimiza el uso de un activo y reduce la presión sobre la tarifa eléctrica, impactando directamente al usuario final.

La pretensión principal de este recurso es que se acoja la excepción de falta de derecho y falta de legitimación *ad causam* pasiva, declarando con lugar el recurso de revocatoria y apelación en todos sus extremos. Se solicita que se declare la legalidad de la actuación de la CNFL en el desarrollo del caso de negocio y, consecuentemente, se revoque la orden emitida, argumentando que el modelo de negocio genera ingresos económicos rentables que apoyan el servicio público principal.

En caso de no aceptarse la pretensión principal, la pretensión secundaria busca que se deje sin efecto la solicitud de terminación anticipada del Acuerdo Comercial, alegando la existencia de mecanismos y plazos contractuales que son incompatibles con la orden emitida. Adicionalmente, se pide que se permita valorar la forma más conveniente y menos onerosa de retirar los *banners* y estructuras de soporte, ya que la fecha solicitada en diciembre es inconveniente y podría afectar la prestación del servicio público de electricidad. En ambos escenarios, se solicita dar por agotada la vía administrativa.

### III. CRITERIO DEL ÁREA DE FISCALIZACIÓN

En primer lugar, se destaca que el recurso de revocatoria no presenta argumentos ni norma técnica o jurídica que objete directamente los hechos ni los criterios expuestos en el oficio 21084(DFOE-SOS-0662) del 23 de octubre de 2025, que corresponde a la orden n.º DFOE-SOS-ORD-00003-2025 sobre la colocación de publicidad en postes de alumbrado público habilitada por la CNFL, a partir de ello no se tienen por controvertidos dichos elementos.

Respecto al primer argumento en el recurso de revocatoria, que sostiene que la rentabilidad del negocio de la CNFL es un interés público legítimo para preservar su modelo operativo,

DFOE-SOS-0730

4

21 de noviembre, 2025

esta área considera que el recurrente confunde la jerarquía y naturaleza del interés que debe regir la función pública.

Es crucial distinguir entre el Interés Público, que es el fin supremo del Estado orientado al bienestar general y la satisfacción de las necesidades colectivas (siendo el límite teleológico y jurídico de la Administración), y el Interés Institucional, que se refiere a la conveniencia interna de la entidad (como su eficiencia, sostenibilidad y rentabilidad económica).

La finalidad del ordenamiento jurídico en esta materia es la protección de la seguridad vial, el ordenamiento urbano y la salvaguarda del dominio público, tal como lo ha reconocido la propia Sala Constitucional, al establecer que *“el tema de la regulación de la publicidad comercial en la red vial, sea mediante la instalación, sustitución, construcción, reconstrucción y exhibición de todo tipo de anuncios, rótulos, vallas, parabuses, etc. en terrenos públicos o privados o en derechos de vía, tanto de la red vial o cantonal involucra una serie de cuestiones de relevancia constitucional, tales como el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, dado que, de no existir una regulación uniforme y general es posible que se puedan causar contaminación visual y la armonía que debe procurarse en el paisaje o entorno, tanto urbano como rural”*<sup>1</sup>. Además, el alegato de un “interés institucional” que pretende un nuevo ingreso para mejorar la sostenibilidad de la empresa pública que brinda el servicio público de electricidad, no puede subordinar ni anular las prohibiciones legales expresas, ni el fin público al que están destinados los bienes y la infraestructura pública, conforme la definición propia de interés público en el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública N°. 6227, al que están sometidos todo los entes y órganos públicos.

La diferencia cardinal es que el interés institucional (la rentabilidad del negocio) es meramente un medio o instrumento para garantizar un nuevo ingreso para la empresa pública en razón de idear otro uso para la infraestructura por la que se brinda la prestación del servicio público de electricidad, mientras que el interés público primario es el fin último, o sea el servicio de electricidad, el cual se basa en parámetros de eficacia, eficiencia y economía. Esta jerarquía está legalmente establecida, y conforme al artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública, el interés público debe prevalecer sobre el interés de la administración. Por lo tanto, afirmar que la rentabilidad del negocio de la CNFL es el fin público principal, subordina el objetivo esencial de servir a la colectividad al interés económico de la empresa pública.

De hecho, la instalación de publicidad en el alumbrado público ubicado en el derecho de vía contraviene el propósito esencial de la normativa vigente, que busca salvaguardar la seguridad y el orden en el uso del espacio público. Dicha publicidad pone en riesgo la seguridad vial al introducir elementos no autorizados que podrían distraer u obstaculizar la visibilidad, e interfiere con 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.

La prohibición es doblemente clara: El Artículo 30 de la Ley de Construcciones prohíbe explícitamente los anuncios “que se coloquen utilizando los postes de los servicios públicos”. Además, el Artículo 46, inciso a), del Reglamento de Derechos de Vía y Publicidad Exterior (Decreto Ejecutivo n.º 29253-MOPT) establece que “queda totalmente

---

<sup>1</sup> Sala Constitucional. Resolución N° 09514 - 2017. 21 de Junio del 2017 a las 09:15.

DFOE-SOS-0730

5

21 de noviembre, 2025

prohibida la instalación de los siguientes rótulos: a) En postes de alumbrado público”, permitiendo únicamente los rótulos indicativos. Por lo tanto, el objeto contractual asumido por la empresa pública con un sujeto de derecho privado contraviene el ordenamiento jurídico.

En lo que respecta al segundo argumento esgrimido por el recurrente, el cual sostiene que el MOPT es la entidad competente para la tramitación y otorgamiento de permisos, y que, además, no se detectó ningún incumplimiento normativo en el proceso llevado a cabo. Como sustento adicional, se hace referencia a la Ley n.º 8660, la cual, según se interpreta, faculta a las empresas que conforman el Grupo ICE (Instituto Costarricense de Electricidad) para suscribir cualquier tipo de acuerdos, convenios o asociaciones de índole comercial.

La actuación del MOPT en este caso particular no enerva, condiciona o elimina la responsabilidad de la CNFL en acatar y verificar de primera mano la debida coherencia de sus actuaciones (o en este caso contrataciones) con el ordenamiento jurídico. Es claro que el objeto contractual pactado transgrede las prohibiciones que el marco legal y reglamentario tiene en cuanto a la publicidad en postes de alumbrado público, por lo tanto, la exégesis promovida por el recurrente no es de recibo, conforme el propio principio de legalidad expuesto en el artículo 11 de la Constitución Política y el artículo 11 de la Ley n.º 6227.

Precisamente, siguiendo el principio de legalidad, si bien es cierto que la Ley n.º 8660 habilita al Instituto Costarricense de Electricidad y a sus empresas a constituir nuevas fórmulas de negociación para incrementar su posición en ambientes de mercado, esto no le permite estar al margen de lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente. Debe tener presente que a nivel legal como reglamentario existe una prohibición expresa para que los postes de alumbrado público sean utilizados para brindar publicidad, imperativo que le impide a la CNFL ejecutar el contrato pactado con un sujeto de derecho privado.

Por otra parte, argumenta el recurrente que los rótulos no excedían la capacidad de diseño de los postes (alcanzando 90% de su capacidad) y que no atentan contra la seguridad vial. Sobre esto, es criterio del área, que en el acto recurrido no se cuestiona la solidez estructural de los postes, ni la afectación de los banners a la estructura.

Si bien no se cuestiona la solidez estructural (capacidad mecánica), el análisis técnico no puede anular la prohibición legal. La Ley de Construcciones y el Reglamento prohíben categóricamente usar los postes de servicios públicos. La existencia de un diseño estructuralmente sólido o que cumpla con el 90% de la capacidad del poste no convalida un acto que, ya cuando existe una prohibición expresa, la Administración no está autorizada, como lo es firmar contratos comerciales de esa índole con un particular, ni siquiera a título precario.

Con relación a las pretensiones subsidiarias del recurrente de dejar sin efecto la solicitud de terminación anticipada del Acuerdo Comercial, bajo el argumento de que existen mecanismos y plazos contractuales incompatibles con la orden emitida, se debe indicar lo siguiente: el acuerdo comercial se fundamenta en un modelo de explotación de un bien que, por ley, no puede utilizarse para el fin que fue negociado. Por lo tanto, no es jurídicamente

DFOE-SOS-0730

6

21 de noviembre, 2025

viable mantener el permiso de uso que se facilitó con la suscripción del acuerdo comercial para la colocación de elementos publicitarios en postes de alumbrado público, el cual se encuentra al margen de la legalidad.

Finalmente, respecto a la solicitud de permitir valorar la forma más conveniente y menos onerosa de retirar los banners y estructuras de soporte, alegando que la fecha solicitada en diciembre es inconveniente y podría afectar la prestación del servicio público de electricidad, la posición de esta Contraloría es que la CNFL se limitó a presentar una mera alegación de perjuicio potencial sin aportar la prueba técnica idónea que justificara la imposibilidad o el riesgo inminente. Por consiguiente, no es procedente acceder a dicha pretensión que se basa únicamente en una afirmación.

Se le recuerda que debe remitir y demostrar ante el Área de Seguimiento para la Mejora Pública, las acciones que acrediten la debida ejecución en tiempo y forma de las órdenes giradas, en procura de ajustar a Derecho las situaciones fácticas expuestas en el oficio supracitado. Por tanto, la pretensión planteada en este punto particular debe ser interpuesta y debidamente sustentada técnica y jurídicamente ante esta área y dentro del procedimiento de verificación del cumplimiento de la orden que actualmente se lleva a cabo, advirtiendo que el eventual incumplimiento injustificado constituye causal de responsabilidad, según el artículo 69 de nuestra Ley orgánica n.º 7428.

### POR TANTO

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que son fundamento de esta resolución, y lo establecido en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, ordinales 347, 349 y 350 de la Ley General de la Administración Pública, Ley n.º 6227, y numeral 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, Ley n.º 7428; **SE RESUELVE: I.** Declarar sin lugar el recurso de revocatoria interpuesto por el señor Luis Fernando Andrés Jácome, en su condición de Gerente General de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), en contra del oficio n.º 21084 (DFOE-SOS-0662) del 23 de octubre de 2025 que corresponde a la orden n.º DFOE-SOS-ORD-00003-2025 sobre la colocación de publicidad en postes de alumbrado público habilitada por la CNFL. **II.** Trasladar el expediente administrativo al Despacho de la Contralora General, a efecto de que resuelva el recurso de apelación en subsidio. **NOTIFÍQUESE.**

Atentamente,

Erick Alvarado Muñoz  
Gerente de Área a.i

Valeria Corrales Rojas  
Fiscalizadora

 Firmado digitalmente  
Valide las firmas digitales

G: 2025001235-7  
Ni: 24663-2025