

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **22787**

**DFOE-SOS-0738**

**R-DFOE-SOS-00014-2025. 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 Eric Bogantes Cabezas, Regulador General y Presidente de Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en contra del oficio n.º DFOE-SOS-0614 (16859) del 23 de setiembre de 2025.

### RESULTANDO

I.- Que el 17 de julio de 2025, mediante el oficio n.º OF-0513-SJD-2025, la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), remitió a la Contraloría General un planteamiento de un conflicto, conforme al artículo 38 de la Ley General de Control Interno (LGCI)<sup>1</sup>, en relación con las recomendaciones 4.1 a la 4.9 contenidas en el informe n.º 02-ICI-2025 del 17 de julio de 2025, elaborado por la Auditoría Interna de esa institución y titulado “Informe Parcial N.º 1 Contabilidad Regulatoria desarrollada por las Intendencias – Resultados correspondientes a la Junta Directiva y al Regulador General”.

II.- Que el 23 de setiembre de 2025, el Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible, mediante oficio n.º DFOE-SOS-0614 (16859), remitió a Eric Bogantes Cabezas, en su condición de Presidente de la Junta Directiva de ARESEP, la resolución sobre la gestión de conflicto descrita en el punto anterior.

III.- Que el 26 de setiembre de 2025, el señor Eric Bogantes Cabezas en su condición de Regulador General y Presidente de la Junta Directiva de ARESEP, remitió a la Contraloría General el oficio n.º OF-1236-RG-2025, en el que presentó recurso de revocatoria con apelación en subsidio y nulidad contra el oficio n.º DFOE-SOS-0614 (16859) descrito en el punto anterior, y solicitó 1) revocar el oficio, 2) disponer que las objeciones y soluciones alternativas planteadas por la Administración son suficientes, 3) de no acogerse la revocatoria se eleve el recurso de apelación, y 4) valorar expresamente la aplicación del artículo 38 de la LGCI, en cuanto al procedimiento especial de resolución de conflictos entre el jerarca y la auditoría interna, garantizando que el control se limite a verificar la legalidad, razonabilidad y proporcionalidad de las recomendaciones, sin sustituir la dirección metodológica ni la autonomía técnica de la ARESEP.

IV.- Que en virtud de lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General<sup>2</sup> y de lo dispuesto en los artículos 343 y 346 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP)<sup>3</sup>, se procede a resolver el recurso de revocatoria interpuesto.

<sup>1</sup> Ley n.º 8292 del 31 de julio de 2002.

<sup>2</sup> Ley n.º 7428 del 4 de noviembre de 1994.

<sup>3</sup> Ley n.º 6227 del 2 de mayo de 1978.

## CONSIDERANDO

**I.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN Y ADMISIBILIDAD.** De conformidad con los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, los actos finales emitidos por 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, contenido en la LGAP. Según el artículo 346 de la citada LGAP, la interposición de los recursos ordinarios debe darse dentro de los tres días siguientes al que se comunicó formalmente el acto final. De esta forma, se tiene que el oficio n.º DFOE-SOS-0614-2025 (16859) fue notificado mediante correo electrónico el 23 de setiembre de 2025, y que por su parte, el escrito de interposición del recurso fue presentado el 26 de ese mismo mes y año; de ahí que en relación con el numeral 38 de la Ley de Notificaciones Judiciales<sup>4</sup>, puede determinarse que la gestión fue presentada en tiempo. Asimismo, se constata que el acto recurrido corresponde a una resolución de gestión de conflicto emitida al amparo del artículo 38 de la LGCI, dirigida al señor Eric Bogantes Cabezas en su condición de Presidente de la Junta Directiva de la ARESEP, de manera que el recurrente se encuentra legitimado y el recurso resulta admisible.

**II. SOBRE EL FONDO: A) Argumentos generales: 1) Sobre la falta de motivación, congruencia, proporcionalidad y eficiencia del acto recurrido, al no demostrar la existencia de un vacío de control y validar una injerencia indebida:** Señaló el recurrente que el acto recurrido no cumple con los principios de motivación y congruencia, lo que compromete su validez e impide verificar la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas ordenadas. En tanto, la CGR no cumplió con su deber de contrastar cada argumento y explicar por qué los instrumentos que actualmente utiliza la ARESEP para la gestión de la contabilidad regulatoria (como actividad estratégica) no son idóneos o son insuficientes como justificación para acoger las recomendaciones de la Auditoría Interna (tendientes a que se gestione bajo la normativa aplicable a proyectos, y no a actividades estratégicas). Defendió que esos controles y mecanismos son robustos y suficientes porque incluyen instrumentos normativos, sistemas de información, inclusión en la planificación estratégica institucional, activación de una fuerza de tarea y rendición de cuentas por medio de presentación de informes, por lo que afirmó que no existe un vacío de control que justifique las recomendaciones de la Auditoría Interna. En relación con lo anterior, partiendo de que los controles aplicados por la Administración son idóneos y suficientes, concluyó que las medidas adoptadas por la CGR, al acoger las recomendaciones de la Auditoría Interna para aplicar además la normativa y controles propios de proyectos a la contabilidad regulatoria, no generan un valor agregado, ni son razonables o necesarias pues provocan duplicidad y exceso en los controles, lo cual es contrario al principio costo beneficio y eficiencia.

**Criterio del Área:** Estima esta Área que los argumentos del recurrente parten de una conceptualización incorrecta de la gestión de conflicto resuelta por medio del acto recurrido. De los artículos 36, 37 y 38 de la Ley General de Control Interno, se extrae con claridad que la Contraloría General es competente para resolver las controversias que surjan respecto de

<sup>4</sup> Ley n.º 8687 del 4 de diciembre de 2008.

las recomendaciones que haya girado la Auditoría Interna, en contraposición de las medidas o soluciones alternas que haya ordenado el jerarca institucional para los hallazgos detectados. En razón de lo anterior, el conflicto únicamente gira en torno a la recomendación versus la medida alterna para los hallazgos detectados, y por ende, el Órgano Contralor debe resolverlo en consideración las justificaciones que ambas partes expusieron para sostener sus recomendaciones o medidas alternas, según les corresponda. Así las cosas, la gestión de conflicto no comprende que la Contraloría General revise la totalidad del informe de auditoría que generó las recomendaciones, tampoco que valide la evidencia, hallazgos y conclusiones de dicho informe para determinar si su fundamentación es la correcta. Pretender esto, desnaturaliza la gestión de conflicto prevista por el legislador. Debe entenderse que el conflicto previsto en la citada LGCI no es una gestión del régimen recursivo ordinario, y por ende, no tiene sus mismos alcances. Respecto del caso concreto, la determinación de la necesidad de revisar si la contabilidad regulatoria corresponde gestionarse con los instrumentos propios de la gestión de actividades estratégicas o con la normativa de proyectos, es una conclusión a la cual arribó la Auditoría Interna de la ARESEP cuando hizo sus recomendaciones, producto de su estudio de auditoría realizado según sus atribuciones objetivas e independientes, de manera que el Órgano Contralor no es quien debe justificar esa determinación, sino que, en el marco de la gestión de conflicto conocida, le corresponde limitarse a valorar los argumentos dados por cada parte para sostener su recomendación o promover una medida alterna para los hallazgos detectados. Las debilidades de los controles que el recurrente denomina “vacío de control”, así como la razonabilidad y necesidad de las recomendaciones de la Auditoría Interna, encuentran su fundamento en el informe de auditoría y no en la resolución de conflicto recurrida. No lleva razón el recurrente al afirmar que el acto recurrido carece de motivación, ya que para cada una de las recomendaciones en conflicto se expuso la posición de ambas partes y los argumentos tenidos en cuenta por el Área para resolver, los cuales son precisos y claramente identificables en el acto recurrido, y sobre los cuales se ampliará más adelante en esta resolución sobre los alegatos del recurrentes específicos de cada recomendación. Respecto de la alegada duplicidad innecesaria y exceso de controles que se habilita por parte de la CGR al acoger las recomendaciones, estima esta Área que no lleva razón el recurrente, en el tanto las recomendaciones acogidas únicamente imponen al jerarca valorar si para la atención de la contabilidad regulatoria corresponde utilizar la metodología de actividades estratégicas o la de proyectos, no le obliga a utilizar ambas metodologías para la gestión de un mismo asunto, de manera que si ambas metodologías tienen normativa que contempla controles similares, las recomendaciones no pretenden que se apliquen de manera simultánea o duplicada.

## **2) Sobre la injerencia indebida de la Auditoría Interna y la omisión de control de CGR:**

Alegó el recurrente que la CGR debió analizar que las recomendaciones de la Auditoría Interna reflejan una injerencia indebida de esa unidad de control, quien excedió sus atribuciones al no limitarse a proponer acciones de control, sino que definió cómo debe direccionarse el manejo de la contabilidad regulatoria, si como actividad estratégica o como proyecto, y eso únicamente le corresponde a la administración activa, por lo que la CGR al validar las recomendaciones vulneró directamente la autonomía técnica de la ARESEP.

**Criterio del Área:** No lleva razón el recurrente en tanto, como se desarrolló en el apartado anterior, la gestión de conflicto únicamente gira en torno a la recomendación versus la

medida alterna para los hallazgos detectados, y por ende, el Órgano Contralor debe resolverlo en consideración las justificaciones que ambas partes expusieron para sostener sus recomendaciones o medidas alternas, según les corresponda. Por lo anterior, tampoco es procedente la afirmación del recurrente de que la CGR, en el marco de la atención de un conflicto, deba analizar si la Auditoría Interna está interviniendo indebidamente en las funciones de administración activa, pues esto no está dentro de los alcances de la gestión de conflicto según el artículo 38 de la LGCI.

**3) Sobre la naturaleza jurídica y funcional de la contabilidad regulatoria:** El recurrente argumentó que la CGR conceptualizó erróneamente la contabilidad regulatoria como si esta fuera un proyecto y esto no es correcto por las siguientes razones: es un proceso institucional permanente, es un sistema de captura de información, es una obligación legal que se aplica como un instrumento técnico permanente, es una herramienta transversal que involucra varios actores para su implementación, ya el Regulador General ordenó su gobernanza institucional por medio de una fuerza de tarea, y tiene una naturaleza evolutiva, continua y permanente.

**Criterio del Área:** Si bien la controversia entre la Auditoría Interna y el jerarca respecto de las recomendaciones, parece centrarse mayormente en torno a si la ARESEP debe atender la contabilidad regulatoria como un proyecto o como una actividad estratégica, no lleva razón el recurrente al afirmar que la CGR se decantó por alguna de ambas posiciones, en el acto recurrido el Órgano Contralor no afirmó que la contabilidad regulatoria sea un proyecto o una actividad estratégica, sino que, conforme a los alcances propios de una gestión de conflicto según el artículo 38 de la LGCI, se limitó a analizar los argumentos de cada una de las partes respecto de cada recomendación para resolver si se acoge la recomendación o la medida alterna para el hallazgo detectado, como se refleja en el texto del acto recurrido.

**4. Sobre el carácter reconstructivo y la falta de oportunidad del informe:** El recurrente alegó que la CGR omitió valorar que si bien la contabilidad regulatoria sí empezó a manejarse por la ARESEP como un proyecto, este se cerró en el 2015 porque sus metas fueron cumplidas, y pasó a ser una actividad institucionalizada en los planes estratégicos, tácticos y operativos.

**Criterio del Área:** Para la resolución del conflicto la CGR valoró todas las justificaciones adoptadas por la Junta Directiva de la ARESEP en el planteamiento de la gestión, que son las expuestas en el oficio n.º OFI-0713-RG-2025 suscrito por el Regulador General, no fue omitido ningún argumento. Sobre la alegada falta de oportunidad de las recomendaciones, se valoró que todas las recomendaciones están basadas en falencias identificadas por la Auditoría Interna en un informe del 16 de mayo de 2025. Además, estima esta Área que el presunto cierre del proyecto en 2015 como lo afirma el recurrente, no implica que las debilidades de control no existan en la actualidad. Sobre este punto, dentro de los argumentos de la Auditoría Interna se señaló que no se tiene evidencia de que el proyecto se haya cerrado, parcial o totalmente, pero sí hay evidencia de que la contabilidad regulatoria aún está pendiente de implementar en varios de los servicios regulados y que para otros ni siquiera se ha terminado de revisar la factibilidad de implementación.

**B) Argumentos específicos: 1) Recomendación 4.1:** Alega el recurrente que la CGR no justificó por qué los instrumentos actuales no son suficientes ni por qué la alternativa de reforzar los roles no cumple con el objetivo. **Criterio del Área:** El acto recurrido no califica a los instrumentos actuales como insuficientes. El Órgano Contralor resolvió en consideración las justificaciones que ambas partes expusieron para sostener sus recomendaciones o medidas alternas, según les corresponda. Respecto de la medida alterna, como se señaló en el acto recurrido, se consideró que no era contradictoria con la recomendación porque prevé que se tomen acciones para aclarar los roles, sin embargo, la recomendación sigue siendo procedente porque está dentro de las competencias de la Junta Directiva realizar un análisis y resolver al respecto.

**2) Recomendación 4.2:** Alegó el recurrente que a pesar de que la Administración señaló que la contabilidad regulatoria se gestiona como actividad estratégica y se aplica la normativa y controles relacionados, la CGR se limitó a decir que faltan elementos en la matriz de seguimiento sin explicar por qué los instrumentos ya aplicados no son idóneos o son insuficientes. **Criterio del Área:** Respecto de esta recomendación, el Área tuvo en consideración que la Auditoría Interna encontró deficiencias de omisión de información en el control de la matriz de seguimiento y evaluación, criterios de evaluación de actividades estratégicas, evaluación de los indicadores, inclusión de actividades estratégicas, planes de acción y conclusión de una actividad estratégica, y que la medida alterna propuesta por la Administración no estaba dirigida a atender las deficiencias encontradas por la unidad de control por lo que no correspondía ser acogida.

**3) Recomendación 4.3:** Señaló el recurrente que la ARESEP argumentó que la contabilidad regulatoria ya tiene planificación estratégica (Plan Estratégico Institucional PEI, Plan Táctico Institucional y Planes Operativos Institucionales POI) por lo que un nuevo plan sería redundante, sin embargo, la CGR insiste en el plan para acciones correctivas sin demostrar que los instrumentos que se usan no las permiten. **Criterio del Área:** La recomendación responde a la debilidad encontrada por parte de la Auditoría Interna por la falta de un plan que contenga todos los elementos necesarios para el seguimiento y evaluación de la implementación de la CR, que entre otras cosas, permita la adopción de acciones correctivas, para lo cual se consideró que la medida alterna propuesta por la Administración no estaba dirigida a atender las deficiencias encontradas por la unidad de control por lo que no correspondía ser acogida.

**4) Recomendación 4.4:** Señaló el recurrente que la CGR no justificó la necesidad de un informe adicional ni cuál sería su valor agregado, siendo que ya existen informes semestrales y anuales. **Criterio del Área:** Según el hallazgo del estudio de auditoría, los informes de avances existentes presentan falencias porque no informan a tiempo sobre los incumplimientos técnicos, no contienen todos los elementos necesarios para el seguimiento y evaluación, no obedecen a un plan, y en la práctica solo son presentados pero no son revisados, situación que ha contribuido a que no haya un avance satisfactorio en la implementación de la contabilidad regulatoria, para lo cual se consideró que la medida alterna propuesta por la Administración no estaba dirigida a atender las deficiencias encontradas por la unidad de control por lo que no correspondía ser acogida.

**5) Recomendación 4.5:** Alegó el recurrente que aunque la ARESEP argumentó que se realizó un diagnóstico con referencias internacionales y mejores prácticas de la OCDE y la CGR no justificó cuáles son las insuficiencias concretas o la utilidad marginal de repetirlo.

**Criterio del Área:** No es comprensible el argumento del recurrente respecto de esta recomendación ya que en la misma no se hace referencia a un diagnóstico como el citado.

**6) Recomendación 4.6:** Señaló el recurrente que la CGR omitió el hecho de que la contabilidad regulatoria ya fue elevada por la ARESEP a actividad estratégica en el PEI y POI anuales y mantiene la recomendación sin motivación alguna. **Criterio del Área:** La motivación para acoger mantener la recomendación consta en el acto recurrido y se basa en que según el informe de auditoría y lo señalado por esa unidad de control, es necesario que se establezcan mecanismos de control y seguimiento que permitan de forma ágil evaluar el cumplimiento de los objetivos, alcance, cronogramas, costos, calidad y otros componentes respecto de la contabilidad regulatoria, en razón de que las herramientas que se aplican actualmente no son satisfactorias, omiten información relevante y carecen de rigurosidad técnica. Al respecto, la Administración no propuso una solución alterna en la que especifique con claridad cuáles son esos mecanismos de control que podría sustituir la recomendación rendida por la Auditoría Interna en cuanto al propósito que se pretende y por lo tanto, corresponde acoger la recomendación.

**7) Recomendación 4.7:** Alegó el recurrente que los riesgos de la contabilidad regulatoria están en la matriz institucional elaborada con base en la LGCI, pero la CGR no analizó esa integración, no valoró la evidencia. **Criterio del Área:** No es comprensible el argumento del recurrente respecto de esta recomendación ya que en la misma no se hace referencia a los riesgos ni la matriz institucional.

**8) Recomendación 4.8:** Señaló el recurrente que a pesar que la Administración demostró que la normativa interna (RRG-091-2017 y manuales contables) se actualiza permanentemente, la CGR no identificó vacíos específicos ni justificó porqué no es suficiente. **Criterio del Área:** No es comprensible el argumento del recurrente respecto de esta recomendación ya que en la misma no se hace referencia a falta de actualización normativa.

**9) Recomendación 4.9:** Afirmó el recurrente que a pesar de que la Administración desarrolló porque no procede que se presente ante la Junta Directiva una resolución para que se trate la contabilidad regulatorio como un proyecto, la CGR mantiene la recomendación sin justificar por qué los instrumentos vigentes y el esquema de gobernanza actual no satisfacen el objetivo. **Criterio del Área:** Respecto de dicha recomendación, el Área resolvió que esta es complementaria respecto de la recomendación 4.1 y tiene el propósito de que el Regulador General brinde un insumo a la Junta Directiva para que ésta, como superior jerárquico tome una decisión respecto de la gestión de la implementación de la contabilidad regulatoria, de manera que al mantenerse la 4.1 corresponde que se mantenga la 4.9. Sobre la procedencia por el fondo de gestionar la contabilidad regulatoria como un proyecto o como actividad estratégica, se remite a lo ya expuesto en esta resolución.

### POR TANTO

Con sustento en las consideraciones de hecho y de derecho que fundamentan esta resolución, y lo establecido en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, ordinales 347, 349 y 350 de la LGAP, y numeral 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General; **se resuelve:** I. DECLARAR SIN LUGAR el recurso de revocatoria interpuesto por el señor Eric Boganes Cabezas, contra lo resuelto sobre la recomendaciones 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6,

DFOE-SOS-0738

7

26 de noviembre, 2025

4.7, 4.8 y 4.9 en el oficio n° DFOE-SOS-0614 (16859) del 23 de setiembre de 2025, emitido por el Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible, manteniéndose incólume los términos en que fue emitida. **II.** Trasladar el expediente administrativo al Despacho de la Contralora General, a efecto de que resuelva el recurso de apelación en subsidio. NOTIFIQUESE.

Atentamente,

Erick Alvarado Muñoz  
**Gerente de Área a.i**

Juan Luis Camacho Segura  
**Fiscalizador**

 **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales

AAP/pmt

**Ce:** Expediente  
**G-P:** 2025000785-17  
**Ni:** 21756-2025