

Al contestar refiérase
al oficio n.º **22605**

DFOE-SOS-0728

R-DFOE-SOS-00011-2025. 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 Efraim Zeledón Leiva, en su condición de Ministro de Obras Públicas y Transportes, en contra del oficio n.º 21086 (DFOE-SOS-0664) del 23 de octubre de 2025 que corresponde a la orden n.º DFOE-SOS-ORD-00005-2025 sobre la problemática nacional relacionada con vallas publicitarias.

RESULTANDO

I.- Que el 23 de octubre de 2025 esta Área de Fiscalización de la Contraloría General emitió el oficio n.º 21086 (DFOE-SOS-0664), que corresponde a la orden n.º DFOE-SOS-ORD-00005-2025, mediante el cual, conforme a los hechos descritos y a los postulados legales expuestos, se le ordenó al señor Efraim Zeledón Leiva, en su condición de Ministro de Obras Públicas y Transportes, o a quien ocupe dicho cargo, lo siguiente:

“3.1. Adoptar los actos administrativos necesarios para la efectiva ejecución forzosa inmediata de demolición e imposición de sanciones en el caso de la valla publicitaria ubicada en el Parque del Agricultor. Para el caso de la valla publicitaria ubicada en el Centro de Conservación Santa Ana, adoptar los actos administrativos necesarios para dejar sin efecto el permiso otorgado y para la demolición e imposición de sanciones. Todo lo anterior, conforme el marco legal aplicable. 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 los permisos, ordenaron la demolición e imposición de sanciones, a más tardar el 28 de noviembre de 2025. // 3.2. Elaborar y oficializar una regulación específica, con el respaldo técnico correspondiente, respecto de la autorización de permisos para las pantallas digitales en las rutas nacionales. Para el cumplimiento de la orden 3.2, sírvase remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública, una certificación que acredite la elaboración y oficialización de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible a más tardar el 30 de abril de 2026. // 3.3. Realizar un inventario de las vallas publicitarias y las pantallas digitales instaladas en las rutas nacionales del Gran Área Metropolitana, y definir las acciones que correspondan para regularizar la situación o ejercer las acciones de demolición necesarias conforme al ordenamiento vigente. Para el cumplimiento de la orden 3.3, sírvase remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública, una certificación que acredite la elaboración del inventario, a más tardar el 31 de marzo de 2026. Además, una certificación que acredite la definición de las acciones para la regularización, a más tardar el 30 de abril de 2026. // 3.4. Elaborar un plan que permita resolver sobre la capacidad de gestión del MOPT en la atención de los procesos relacionados con las funciones previstas en el Reglamento de

DFOE-SOS-0728

2

21 de noviembre, 2025

Derechos de Vía y Publicidad Exterior. Para el cumplimiento de la orden, sírvase remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública, una certificación del plan, a más tardar el 27 de febrero de 2026. Además, remitir dos informes de avance sobre la implementación del plan a más tardar el 30 de junio de 2026, y luego el 30 de noviembre de 2026.”

II.- Que el 23 de octubre de 2025 al ser las 10:48 horas fue recibido el oficio n.º 21086 (DFOE-SOS-0664), que corresponde a la orden n.º DFOE-SOS-ORD-00005-2025 sobre la problemática nacional relacionada con vallas publicitarias en los correos electrónicos efraim.zeledon@mopt.go.cr y dmcorrespondencia@mopt.go.cr.

III.- El 28 de octubre de 2025 el señor Efraim Zeledón Leiva, en su condición de Ministro de Obras Públicas y Transportes, interpuso ante la Contraloría General formal recurso de revocatoria con apelación en subsidio contra el oficio n.º 21086 (DFOE-SOS-0664) del 23 de octubre de 2025 que corresponde a la orden n.º DFOE-SOS-ORD-00005-2025.

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 21086 (DFOE-SOS-0664) del 23 de octubre de 2025 que contiene la orden n.º DFOE-SOS-ORD-00005-2025 sobre la problemática nacional relacionada con vallas publicitarias, que precisamente impone la realización de una serie de actuaciones al titular de la cartera de Obras Públicas y Transportes, 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 ministro (efraim.zeledon@mopt.go.cr; dmcorrespondencia@mopt.go.cr), se determina que los recursos ordinarios presentados ante esta instancia el 28 de octubre de 2025, fueron presentados dentro del plazo determinado legalmente.

DFOE-SOS-0728

3

21 de noviembre, 2025

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 que esta Área se abocará a resolver inicialmente el recurso de revocatoria planteado.

II. SOBRE LOS ASPECTOS DE FONDO ALEGADOS

El señor Ministro del MOPT justifica su recurso y la solicitud de ampliación de plazos basándose en la imposibilidad material y la falta de competencia legal para ejecutar inmediatamente las órdenes 3.1 y 3.3.

Respecto a la orden 3.1, el recurrente alega que el MOPT se encuentra en una imposibilidad material de cumplir las acciones ordenadas en el término originalmente otorgado (28 de noviembre de 2025), puesto que el Departamento de Inspección Vial y Demoliciones tiene una insuficiente capacidad de recursos, equipos y personal para ejecutar la demolición de forma inmediata. Asimismo, señala que para realizar la demolición ordenada se requiere de una contratación administrativa de una empresa para el año 2026, lo cual implica realizar una modificación presupuestaria, que depende de la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) del Ministerio de Hacienda para señalar precisamente las fechas de estas modificaciones en el periodo presupuestario 2026.

Asimismo, el recurrente alega que no cuenta con la competencia legal para demoler la valla publicitaria ubicada en el Centro de Conservación Santa Ana (CCSA), ya que la estructura no se encuentra dentro del derecho de vía de la ruta nacional n.º 27, sino en un Área de Conservación del MINAE. La demolición, por lo tanto, compete únicamente al MINAE, el cual ya está tomando acciones administrativas. El MOPT se compromete solo a cancelar los efectos legales del permiso otorgado (n.º DVOP-DI-DV-IVD-2022-560).

En línea con lo anterior se hace referencia al correo electrónico del 3 de febrero de 2025 de la Dirección de Asesoría Jurídica del MINAE, en el que se indica que la instalación de la valla en el CCSA se dio bajo un contrato privado con Fundazoo, por lo que la gestión legal y las órdenes administrativas de retiro corresponden al MINAE.

En este sentido, el recurrente reitera que su potestad de demolición “únicamente se circunscribe a los elementos ilegales que se encuentren *dentro* del derecho de vía de rutas nacionales”, aunque reconoce que existe una gran cantidad de publicidad ilegal en propiedad privada adyacente. Igualmente, cita que se han iniciado acciones con la Dirección Financiera, en el que se detallan los procesos y las fechas de la DGPN para realizar las modificaciones presupuestarias necesarias en 2026.

Respecto a la orden 3.3, el señor Ministro argumenta que atender el requerimiento del inventario de vallas y pantallas digitales en el plazo establecido es “materialmente imposible” con los recursos disponibles, afirmando que, el inventario y la definición de acciones sólo podrán ser atendidos de manera eficiente una vez que se ponga en marcha el plan de acción (orden 3.4) para el fortalecimiento del Departamento de Inspección Vial y Demoliciones.

DFOE-SOS-0728

4

21 de noviembre, 2025

El recurrente además anuncia actividades en procura de evidenciar avances en el cumplimiento de las órdenes 3.2 y 3.4. Así, sobre la orden 3.2 informa que desde 2018 se ha trabajado en la “Guía para la ubicación y regulación de vallas publicitarias e informativas en las márgenes de las rutas nacionales” en coordinación con la Dirección General de Ingeniería de Tránsito (DGIT), el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME) y el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), reconociendo a su vez, que la oficialización no se ha logrado debido a objeciones de las empresas de publicidad, pero se compromete a promover la modificación del Reglamento de los Derechos de vía y Publicidad Exterior Decreto N°. 29253-MOPT o la realización de un decreto específico.

Sobre el avance de las acciones en procura del cumplimiento de la orden 3.4, indica que se han propuesto cuatro acciones para el plan de fortalecimiento del Departamento de Inspección Vial y Demoliciones, que incluyen: Regionalizar la operatividad de liberación de derechos de vía, trasladar la gestión de permisos de publicidad exterior a la Dirección DGIT, fortalecer al Departamento mediante un estudio de cargas de trabajo, y buscar alianzas con gobiernos locales para atender el uso ilegal de los derechos de vía.

Con base en todo lo anterior, el recurso plantea como pretensión que se “apruebe” una ampliación del plazo conferido para las órdenes 3.1 (ejecución forzosa y demolición de vallas ilegales) y 3.3 (realización del inventario) y que, se tenga por recibido el informe de avances de cumplimiento sobre las órdenes 3.2 (regulación de pantallas digitales) y 3.4 (plan de capacidad de gestión).

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 n.º 21086 (DFOE-SOS-0664) del 23 de octubre de 2025, referente a la orden n.º DFOE-SOS-ORD-00005-2025 sobre vallas publicitarias, a partir de ello no se tienen por controvertidos dichos elementos.

La gestión presentada por parte del señor Ministro no tiene la pretensión de modificar por el fondo o dejar sin efecto las órdenes giradas, sino conseguir autorización de esta Área de Fiscalización para cumplirlas fuera del plazo original, lo cual no es propio de la vía escogida para dicho objetivo. De manera que es improcedente la solicitud de ampliación de plazos para las órdenes 3.1 y 3.3 en la vía del recurso de revocatoria con apelación en subsidio, por no ser una pretensión de legalidad o de fondo.

En tal contexto es importante aclarar que, conforme al artículo 148 de la Ley General de la Administración Pública n.º 6227, la interposición de los recursos ordinarios **no suspenden ni interrumpen** la ejecución de las órdenes y términos emitidos en el oficio recurrido. En consecuencia, la orden mantiene plena **vigencia y carácter vinculante**, haciendo imperativo su cumplimiento en tiempo y forma por parte de la Administración.

El señor Ministro de Obras Públicas y Transportes debe remitir y demostrar ante el Área de Seguimiento para la Mejora Pública del Órgano Contralor, las acciones que acrediten la

DFOE-SOS-0728

5

21 de noviembre, 2025

debida ejecución en tiempo y forma de las órdenes giradas. Por tanto, la pretensión general planteada debe ser interpuesta ante esa 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.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, sobre los argumentos presentados para tratar de justificar la "imposibilidad material" en forma y en plazo para cumplir las órdenes 3.1 y 3.3, es necesario puntualizar lo siguiente. La alegada imposibilidad no pretende la modificación del fondo de lo ordenado por el Órgano Contralor. Este argumento jamás es protector de la ilegalidad, pues las prohibiciones legales no se incumplen por dificultades de su acatamiento. Al respecto, se debe tomar en cuenta que la valla ha permanecido sin fundamento legal por más de tres años, pues el permiso temporal originalmente otorgado venció en junio de 2022. El propio MOPT omitió ejecutar sus propias resoluciones firmes de remoción (dictadas en marzo de 2023 y junio de 2024), limitándose a tramitar recursos que, según el artículo 148 de la LGAP (n.º 6227), no suspenden la ejecución del acto. La "imposibilidad" que ahora alega no fue gestionada en ese momento.

Finalmente, la falta de insumos (comunicada también por el DIVD al Ministro en junio de 2025) es un problema de gestión interna que no exime al MOPT de su deber de control descrito en los artículos 7 y 15 del Reglamento supracitado, ni de cumplir cabalmente sus competencias siguiendo el principio de legalidad al que toda Administración está sometida conforme al artículo 11 de la Constitución Política y el artículo 11 de la Ley n.º. 6227.

Por otra parte, también se rechaza el argumento del recurrente sobre la supuesta falta de competencia legal del MOPT para demoler la valla publicitaria del Centro de Conservación Santa Ana (CCSA). El alegato se basa en que la estructura no está en el derecho de vía (ruta nacional n.º 27) y que la demolición compete al MINAE. Dicho argumento es improcedente y omite la responsabilidad directa del MOPT en la situación actual.

El MOPT es el ente rector en materia de rutas nacionales y, por extensión, de la publicidad exterior que pueda afectar la seguridad vial y el paisaje adyacente a ellas. El Reglamento de Derechos de Vía y Publicidad Exterior establece que la vigilancia y regulación se extiende a los terrenos adyacentes. Por ende, la competencia para regular, sancionar y ordenar el retiro de la publicidad ilegal cercana a la vía es del MOPT, independientemente de la titularidad del terreno. El MOPT se equivoca al usar un aparente conflicto de competencias como una excusa para no ordenar ni ejecutar la acción de demolición, pues su deber de actuar nace de su competencia material como regulador.

El incumplimiento de las regulaciones establecidas en el Reglamento de Derechos de Vía y Publicidad Exterior, faculta al MOPT para tomar medidas coercitivas directas, y dichas medidas comprenden la cancelación de licencias y permisos (artículo 58), y la demolición de las estructuras (incisos b) i) artículo 7, artículo 15). Respecto de éstas, no lleva razón el recurrente en señalar que su aplicación es exclusiva para estructuras publicitarias ubicadas en el derecho de vía, ya que como se extrae de una interpretación integral de ese reglamento, así como de su artículo 5, esta norma regula la publicidad instalada en terrenos adyacentes al derecho de vía. De manera que la vigilancia y regulación de la publicidad exterior en terrenos adyacentes a los caminos públicos es responsabilidad del MOPT.

DFOE-SOS-0728

6

21 de noviembre, 2025

Así las cosas, para el caso de la valla publicitaria ubicada en el CCSA, corresponde al MOPT adoptar las medidas necesarias para dejar sin efecto el permiso que otorgó y, en consecuencia, proceder a garantizar los efectos correspondientes como es la demolición de la valla y la imposición de las respectivas sanciones.

A pesar que el MINAE también haya ordenado la remoción de la valla (Resolución n.º R-0335-2025), esto no anula la competencia ni la responsabilidad del MOPT que mantiene su deber de actuación, dada la naturaleza inalienable del bien de dominio público, tal como se identifica a partir del artículo 5 de la Ley de Construcciones, así como del propio principio constitucional de coordinación interinstitucional que le permite garantizar que se cumpla el ordenamiento jurídico vigente, de acuerdo a las consecuencias del acto ilegítimo. Esto implica que el MOPT debe ejercer este principio de coordinación interinstitucional de forma activa y diligente con el MINAE.

Por último, en cuanto a los argumentos del recurrente sobre el supuesto "avance de cumplimiento" de las órdenes 3.3 y 3.4, se recalca su deber de informar y demostrar el cumplimiento en el proceso de verificación que realiza el área respectiva. Asimismo, debe recalcarse que dichos avances no eximen al MOPT de su omisión en el deber de control fundamental e indelegable para toda Administración (según los artículos 10 y 12, Ley General de Control Interno n.º. 8292) que ha sido evidenciado por esta Área.

El MOPT (por medio del DIVD) es el único encargado de corroborar que la ubicación y los permisos de las vallas cumplan el ordenamiento jurídico vigente, el DIVD tenía conocimiento de múltiples vallas en aparente situación irregular desde mayo de 2025 y, a pesar de dicho conocimiento, en agosto pasado el MOPT no había iniciado las gestiones administrativas pertinentes. Esta inacción agrava la irregularidad expuesta en el oficio hoy recurrido, por lo que si bien el Ministro de Obras Públicas y Transportes señala ahora acciones para reestructurar y fortalecer la función de control, la implementación de estas no debe dilatarse aún más y de forma injustificada permitir la utilización de bienes públicos para fines privados. La Contraloría General considera que la inactividad del MOPT ante los problemas de vallas ilegales no puede perpetuarse y le insta a cumplir debida y oportunamente las competencias otorgadas legalmente en este tema. Este argumento de los avances anunciados por el MOPT no anulan ni modifican la orden original y en consecuencia son improcedentes.

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 Efraim Zeledón Leiva en su condición de ministro de Obras Públicas y Transportes contra el oficio N.º 21086 (DFOE-SOS-0664) del 23 de octubre de 2025 que corresponde a la orden n.º DFOE-SOS-ORD-00005-2025 sobre la problemática nacional relacionada con vallas

DFOE-SOS-0728

7

21 de noviembre, 2025

publicitarias. **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

Jose Francisco Monge Fonseca
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

G: 2025001235-6
Ni 24680-2025