

## **E. DIRECCIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA**

La Dirección de Control de Gestión Administrativa es el área responsable de atender las denuncias en las cuales se ponen de manifiesto posibles actos u omisiones de las instituciones que conforman el sector público. La finalidad es proteger los derechos e intereses de los habitantes. En el caso de los derechos, se debe velar por el cumplimiento de las facultades e instituciones consignadas en las normas para que se concreten las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad del ser humano. Respecto a los intereses, la obligación de la Dirección es fiscalizar y controlar porque se cumplan las expectativas orientadas a la preservación de la legalidad y la justicia, y al resguardo del patrimonio social e individual frente a las acciones y omisiones de la actividad administrativa del sector público.

Los habitantes requieren por parte del Estado transparencia, eficiencia y calidad en la Administración Pública y la fiscalización del cumplimiento de estos principios ocupan, pues, el accionar de la Dirección de Control de Gestión Administrativa, emitiendo resoluciones que revertan las situaciones de pasividad o inercia en la actuación estatal para que el Estado cumpla sus objetivos.

La Dirección maneja una temática que gira en torno a tres ejes principales:

- El Estado como productor de bienes y servicios, entendida la prestación de los servicios públicos como un medio para satisfacer los derechos fundamentales de los habitantes.
- La operación del sector público como responsable de la satisfacción de los derechos e intereses de los habitantes en el campo de la administración y la economía.
- El Estado como patrono

Se desprende de lo expuesto que las acciones de la Dirección están inmersas en las actividades de todas las instituciones que conforman el sector público ocupando los gobiernos locales un lugar importante de la casuística que se debe atender, entre la cual se puede citar:

- Construcciones en zonas verdes de carácter público
- Permisos para estudio con goce de salario
- Omisión en la administración de sistemas de aguas pluviales
- Inadecuada disposición de aguas pluviales
- Problemas con la calidad del agua y disposición de aguas pluviales

- Nombramiento de personal en Institución pública
- Problemas derivados de la falta de control de ventas ambulantes
- Negativa injustificada en trámites administrativos
- Atraso o disconformidad en el pago de pensiones
- Otorgamiento de patentes en zona pública de zona marítimo terrestre

A continuación se refieren algunos de los casos que se considera ejemplifican la labor que desarrolla la Dirección:

### **1. Construcciones privadas en zonas de carácter público<sup>1</sup>**

De manera recurrente los habitantes se quejan ante la Defensoría en razón de los abusos que se cometen con áreas destinadas al uso público, llámense parques, zonas verdes, caminos, derechos de vía o servidumbres. Si bien se reconoce que la responsabilidad primaria de vigilar el cumplimiento del fin público recae en la institución competente, los habitantes también juegan un papel importante de denuncia cuando ello no ocurre. En este sentido, lo que más dificulta a los interesados en recuperar estos espacios es la inacción de algunas municipalidades ya que a pesar de que se plantean las denuncias o quejas, no son atendidas con la celeridad que requiere y se ha llegado a extremos de que zonas destinadas a parques se venden para construir viviendas, almacenar productos, lavar carros u otros usos de naturaleza privada. Situación similar se ha detectado con servidumbres que se prevén para el desfogue de las aguas o derechos de vía y por ello la Defensoría se ve obligada a recordarle a las municipalidades su obligación de atender la problemática.

A continuación se detalla un caso que por su peculiaridad se considera importante incorporar en este informe ya que se trata de una zona verde de una urbanización que requirió amplia participación de los vecinos para recuperarla para el fin originalmente establecido.

Se denunció la inacción de la Municipalidad de San Carlos ya que determinada urbanización fue desarrollada por el INVU y varios de los vecinos que tienen propiedades frente a la calle construyeron dentro del área verde que está constituida por un talud de aproximadamente dos metros de altura y separa la acera que da acceso a las viviendas ubicadas en el nivel superior

---

<sup>1</sup> Véase al respecto exps. N°s. 07397-24-99 y 08935-24-00

de la calle principal. Esta área verde mide 5,3 metros de ancho por aproximadamente 80 metros de largo y durante 33 años se había mantenido como zona de esparcimiento y jardín.

Con base en el estudio realizado, la Defensoría concluyó que la situación analizada se podía enfocar desde dos puntos de vista: primero, dando por un hecho que la zona verde forma parte de una alameda como lo informó el INVU y, por tanto, es una vía de uso público, correspondiéndole a la Municipalidad de San Carlos su administración al formar parte de la Red Vial Cantonal; y segundo, que al estar la zona verde frente a la carretera que comunica Ciudad Quesada con Florencia de San Carlos y formar parte de la Ruta 141 de la Red Vial Nacional, para la construcción de cualquier obra o edificación frente a este tipo de carretera, quien debe otorgar el permiso para construir es el MOPT. Luego de un exhaustivo análisis de las condiciones y comprobado que se estaba cometiendo un abuso con el uso ilegal de propiedad pública se emitió la resolución para enmendar la irregularidad.

Así, la Defensoría recomendó a la Municipalidad de San Carlos intervenir en forma inmediata y drástica en contra de la usurpación de un bien de dominio público como lo es la alameda citada y elevar a la instancia judicial los casos para que sean los tribunales quienes se pronuncien respecto de la violación y, además, restaurar las características propias de la zona. Se recomendó también abrir un procedimiento administrativo contra los funcionarios públicos que han tolerado estas actividades ilegales y que de una forma u otra están vinculados con la situación descrita y que al parecer no han actuado de conformidad con la normativa vigente, permitiendo la construcción y continuación de obras particulares en el área verde y acera de la alameda. También se le recomendó al MOPT determinar hasta qué punto las obras construidas en la zona han incumplido con lo dispuesto en los artículos 19 y 32 de la Ley General de Caminos Públicos, debiendo tomar las medidas correspondientes en caso de considerarlo necesario.

Como parte del seguimiento que se le ha dado a las recomendaciones que emitiera la Defensoría, la Dirección de Urbanismo indicó que denunció ante la Contraloría General de la República al representante de la Municipalidad por no haber presentado ninguna acción a favor de los afectados. Posteriormente, mediante oficio N° A.m-1513-000 informó que están en la preparación de la documentación para presentar la denuncia pertinente ante los tribunales de justicia.

Mediante oficio de fecha 22 de febrero del 2001, la Municipalidad de San Carlos remitió copia de la denuncia a la Fiscalía Adjunta de San Carlos por Usurpación de Bienes de Dominio Público.

## **2. Permiso de estudio con goce de salario en el MOPT**

De la lectura del caso que se anota a continuación<sup>2</sup> pareciera desprenderse una considerable falta de políticas estatales para la autorización de permisos y becas para que funcionarios públicos realicen estudios tanto en universidades locales como extranjeras. Si bien es cierto existe legislación al respecto, sobre todo para funcionarios que se rigen bajo el sistema estatutario, aún se presentan lagunas en las leyes que propician el abuso. En el caso concreto, se trata de un funcionario a quien se le autorizó permiso con goce de salario para que obtuviera un doctorado en una universidad extranjera cuyo plazo fue de seis años.

En efecto, la Defensoría de los Habitantes conoció una denuncia en relación con permisos con goce de salario otorgados en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), donde a uno de sus funcionarios se le autorizó un permiso para realizar estudios de postgrado en una universidad extranjera, por dos años, a partir del 6 de febrero de 1995. Posteriormente, se le autorizó una prórroga por 12 meses y luego se le autorizó otra prórroga por tres años más hasta el año 2001, con lo cual completaba 6 años, todas con goce completo de salario.

La Defensoría consideró que si bien la Ley de Licencias para Adiestramiento de Servidores posibilita la extensión de permisos de adiestramiento con goce de sueldo, eso se reserva para casos muy calificados y debidamente justificados. En el mismo contrato firmado por el interesado establece que el beneficiario asume la obligación de regresar al país una vez vencido el periodo de estudio solicitado, así como a impartir los conocimientos que adquiera mediante adiestramiento teórico o práctico a otros servidores públicos. Analizando el contrato original, no existe ninguna duda de que el beneficio se circunscribe a una beca patrocinada por una Universidad extranjera que incluye costos de matrícula y costos de los cursos por dos años. Ni siquiera se deja entrever la posibilidad de una sola prórroga y dentro del mismo contrato se señala que se debe remitir un informe mensual sobre las actividades y estudios, cláusula que también pudo haberse incumplido por el beneficiario.

Con base en la investigación realizada, la Defensoría fue concreta en sus recomendaciones al MOPT; le indicó ordenar la apertura de un procedimiento administrativo a través del cual se revoque la prórroga del permiso con goce de salario concedida al beneficiario pues no consta en el expediente que existiera solicitud de prórroga por parte de la Universidad, lo que pudo

---

<sup>2</sup> Véase al respecto exp. N° 08290-24-99.

haber inducido a error a la Asesoría Jurídica de la Dirección General del Servicio Civil a la hora de emitir su opinión, fundamento en el cual se basó el Ministerio para autorizar dicha prórroga. Además, se recomendó investigar si en el caso en estudio se cumplieron las disposiciones legales en cuanto al seguimiento de las materias cursadas y ganadas por el solicitante, el rendimiento del alumno, la asistencia a lecciones y la necesidad imprescindible de extender el plazo de estudio a seis años para obtener el título de doctor.

También se recomendó a la Dirección General del Servicio Civil valorar la posibilidad de presentar un proyecto de ley que permita modificar la Ley de Licencias N° 3009 del 18 de julio de 1962, de manera que la norma que autoriza la concesión de prórrogas de permisos con goce de salario sea redactada en forma más clara teniendo presente que las actuaciones del Estado siempre deben responder a criterios de razonabilidad, proporcionalidad, oportunidad y conveniencia institucional.

El caso se encuentra en la etapa de seguimiento de las recomendaciones formuladas.

### **3. Omisiones en la administración de los sistemas pluviales**

Las responsabilidades municipales aún cuando están establecidas en normas, no siempre son de conocimiento y aplicación de quienes tienen la obligación de hacerlas cumplir. La Defensoría ha recibido varias denuncias de habitantes<sup>3</sup> a quienes la municipalidad no les asiste en la solución de sus problemas de disposición de las aguas pluviales y, lo que es peor, cuando acuden en procura de ayuda para resolver problemas de esta naturaleza se les responde con un maltrato o se les niega un servicio que es de total y absoluta responsabilidad del ayuntamiento. Como ejemplo se incorporan algunos casos en los que se ha logrado conjuntar esfuerzos con la municipalidad para resolverlos.

Así por ejemplo, la Defensoría recibió una denuncia que hace referencia a la erosión a la que se ve expuesta la propiedad de una habitante, ubicada frente a un taller de mecánica, debido al desbordamiento de una acequia existente en dicho predio por la que se conducen las aguas pluviales del sector este de la ciudad de Taras de Cartago.

---

<sup>3</sup> Véase Expediente N° 09644-24-99

Como lo ha señalado en reiteradas ocasiones la Defensoría, se estima que son las municipalidades las únicas competentes para administrar los sistemas pluviales dentro de su jurisdicción y de velar por su adecuado funcionamiento de conformidad con la normativa correspondiente; es decir, es responsabilidad del gobierno local, tanto su administración como su ineludible participación activa y aporte, en razón del principio constitucional de autonomía municipal que establece que la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón están a cargo del gobierno municipal.

La instalación de alcantarillas y demás estructuras necesarias para una adecuada disposición final de las aguas pluviales es responsabilidad de los ayuntamientos como administradores del servicio y en caso de proyectos urbanísticos, debe también velar por la existencia de esas estructuras desde que se formula el anteproyecto hasta el momento en que se reciben las obras. De acuerdo con las normas de disposición de las aguas pluviales y sobre el recibimiento de aguas que fluyen de terrenos superiores, no es obligación de los propietarios de bienes inmuebles construir obras de alcantarillado que formen parte de una red pluvial pública. Los particulares únicamente deben instalar bajantes y conducir las aguas que de ellos provienen al sistema de alcantarillado pluvial o a cursos de aguas naturales para eliminar adecuadamente las aguas pluviales, con el fin de evitar la contaminación, y cuando un particular recibe aguas de un predio superior puede hacer dentro de él ribazos, malecones y paredes.

Corresponde además a la administración municipal velar por la existencia de las estructuras necesarias para la descarga de las aguas pluviales porque si no existen los habitantes estarían imposibilitados para evitar los problemas que de esa ausencia se deriven; además, los gobiernos locales deben velar por la existencia de estructuras en una red pluvial pública y dotar a través de ella al cliente de un servicio de alcantarillado pluvial adecuado. Esta responsabilidad municipal incluye también casos en los que las estructuras de disposición final de las aguas pluviales se hayan constituido en servidumbres por el simple uso.

En el referido caso, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Municipalidad de Cartago ejecutar el proyecto de entubamiento de la acequia en los términos y el tiempo acordado con la interesada. Además, se recomendó solicitar la intervención de la Oficina Regional del Ministerio de Salud a efecto de que las aguas provenientes de las viviendas --sean de desecho doméstico o pluviales-- que no son propiedad de la interesada, se dispongan adecuadamente y proceder de conformidad con la Ley de Construcciones en el caso de que las otras viviendas construidas en el terreno no cuenten con permiso de construcción.

Con respecto al seguimiento de las recomendaciones, se han remitido al gobierno municipal en cuestión, notas recordando su deber de cumplir con lo indicado anteriormente y dado que no se ha obtenido una respuesta el 19 de enero del 2001 se envió una prevención al respecto.

#### **4. Inadecuada disposición de aguas pluviales**

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja<sup>4</sup> en la que se planteó que la comunidad de Chilamate de San Pedro de Poás y, específicamente, los vecinos de calle Los Murillo, presentaban problemas de inundaciones e imposibilidad de paso debido a la inadecuada disposición de las aguas pluviales y la negativa de los propietarios de los lotes colindantes con dicha calle a recibirlas.

La Municipalidad de Poás planteó, en el informe enviado a la Defensoría, que no le era posible resolver el problema por cuanto el camino donde se suscitaba el problema no era público sino una servidumbre.

La Defensoría constató que efectivamente existía una inadecuada disposición de las aguas pluviales en el camino en cuestión del cual se desconocía si era una servidumbre de hecho, debidamente inscrita, o un camino público, y que no constaba certificación registral ni demostración de que se tratara de una servidumbre que pudieran transitar por el lugar; tampoco constancia de declaratoria de camino público por parte de la corporación municipal, ni prueba fehaciente de su titularidad.

Por lo anterior, la Defensoría señaló que si se trataba de una servidumbre o camino privado no era posible demandar el accionar municipal, pues se estaba frente a una propiedad privada aun cuando se destinara al uso de otras personas y no exclusivamente de los dueños. Este planteamiento, en relación con las servidumbres y caminos privados, encontró respaldo en el dictamen de la Procuraduría General de la República C-166-93, el cual confirma que las servidumbres y los caminos privados por definición no son "públicos". El señalamiento que hizo la Defensoría a la municipalidad de no accionar si el camino era propiedad privada también encontró respaldo en el principio constitucional de protección a la propiedad. Sin embargo, se hizo la salvedad de que por tratarse de propiedad privada no excluía la posibilidad de que la

---

<sup>4</sup> Véase Expediente 10037-24-00

Municipalidad, con base en criterios de conveniencia y necesidad, determinara la declaración de camino público previa expropiación.

Otra posibilidad que analizó la Defensoría fue la de que no era posible argumentar que se trataba de una "calle pública de hecho" y que por ello el ayuntamiento debía intervenir, pues de conformidad con el dictamen de la Procuraduría C-174-94 no existían "calles públicas de hecho", sólo calles que ostentaban el carácter de públicas porque existía una declaratoria de la autoridad administrativa, en este caso de la municipalidad. Se reiteró que si no existía tal declaratoria no existía calle pública.

También se planteó que si se trataba de un camino público era indiscutible la intervención municipal en la solución del problema y la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley de Caminos Públicos y de la Ley de Aguas en lo que se refería a la obligación de recibir las aguas y, además, que la intervención municipal podría conllevar la construcción de obras pluviales en el lugar en cuestión. La Defensoría consideró que para determinar si el camino en cuestión era público o servidumbre la municipalidad debía hacer un estudio registral e incluso inspecciones que consideraran el criterio de varios interesados y en caso de que fuera público debía mostrar prueba fehaciente de su titularidad en los términos en los que señalaba la Sala Constitucional en la Resolución No. 3145-96.

Esta institución concluyó que, de conformidad con los antecedentes que existían y lo analizado sobre el caso concreto, la competencia e intervención municipal en la solución del problema planteado se establecía a partir del momento en que se clarificara acerca del titular del bien inmueble en cuestión. Asimismo, señaló las acciones que debería realizar el ayuntamiento para que la situación se clarificara -inspecciones y estudio registral- y que debería ejecutar en caso de ser el camino público - aplicar las disposiciones contenidas en la Ley de Caminos Públicos y de la Ley de Aguas y construir obras pluviales.

La Defensoría de los Habitantes dará seguimiento a las recomendaciones emitidas sobre este caso.

## **5. Problemas con calidad del agua y disposición de aguas pluviales**

Aunado a los problemas de la disposición de aguas pluviales se presenta uno que se deriva de los acueductos que sirven a las comunidades<sup>5</sup>. Existen varias formas de organización para administrar el recurso hídrico para consumo humano y van desde acueductos rurales hasta servicios proveídos por las municipalidades o por entes especializados como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Actualmente hay diversa legislación y formas organizativas en discusión respecto a la competencia administrativa del servicio y las responsabilidades de las organizaciones. Recientemente se emitió el Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados de aplicación en las áreas rurales donde se definen las competencias administrativas y que ha generado una gran discusión por la existencia de la variedad de entes que están administrando las aguas para consumo poblacional en el país, la discusión también se ha dado en cuanto al uso del recurso hídrico y las tarifas. La Defensoría ha procurado mediar entre estas instituciones promoviendo reuniones a efecto de llegar a acuerdos que permitan que las formas de administración se ajusten a derecho.

Se debe tener presente que no se trata sólo de proveer agua sino que debe ser en la cantidad suficiente y calidad necesaria de manera que se garantice la salud de los habitantes. Es en el cumplimiento de estas condiciones que se presentan en la Defensoría muchas quejas por lo que se hace necesario insistir ante los responsables en la necesidad de cumplir todos los preceptos.

Así, la Defensoría recibió una queja en la que se hizo referencia a los problemas de inadecuada calidad del agua a la que se veían expuestos los vecinos del distrito de Concepción del cantón de La Unión, Cartago.

La Municipalidad de La Unión explicó, en el informe enviado a la Defensoría, que la turbiedad del agua se debió a que uno de los filtros no tenía condiciones para retener los sedimentos y que por ello fue sacado de operación; asimismo, que reconstruirá el lecho filtrante que operaba en la finca Los Lotes; agregó que el proyecto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tendiente a mejorar el sistema de acueducto bajo su administración ya se había concluido y que habían quedado por construir obras por un monto de ₡ 80 millones, entre las cuales identificó, como de interés para la comunidad de Concepción, la instalación de una línea de conducción de 600 metros.

---

<sup>5</sup> Véase Expediente 10260-24-00

Manifestó el ayuntamiento que no tenía problemas en cuanto a la calidad del agua suministrada a los usuarios del sistema bajo su administración excepto en Santiago del Monte, donde el problema se solucionaría en seis meses con la construcción de un tanque y la puesta en operación de la estación de bombeo. Reiteró que los análisis de agua hechos en el cantón dieron como resultado su aptitud para el consumo humano, excepción hecha en el caso de Santiago y Calle Trinidad. No obstante lo anterior, la corporación reconoció que por problemas presupuestarios en el año 2000 no costó análisis de calidad del agua.

La Defensoría consideró que la Municipalidad de La Unión había procedido de conformidad con su competencia como administradora del sistema de acueducto del lugar al tomar las medidas para que la prestación del servicio de agua para consumo humano mejorara en cuanto a la cantidad y cantidad del recurso hídrico. Asimismo, le recomendó que garantizara que las obras que faltaban se realizaran a efecto de que los interesados disfrutaran de los derechos fundamentales de la salud y la vida como resultado de un acueducto con operación óptima. También insistió la institución en la obligación que tiene la Municipalidad como operadora de un sistema de acueductos y que, según Decreto N 25991-S, está sometida al Programa de Control y Vigilancia de la Calidad del Agua. En relación con los análisis, se señaló la trascendencia que tenían para garantizar la seguridad, inocuidad y aceptabilidad del suministro de agua.

La Defensoría planteó que no estaba de más señalar que el hecho de que muchos entes operadores de acueductos no se hubieran sujetado al Programa de Control y Vigilancia de la Calidad del Agua no era excusa para no hacerlo y que la Defensoría, en aras de salvaguardar la salud de los usuarios, se mantendría pendiente de las acciones que los coordinadores de ese programa --el Ministerio de Salud y el Laboratorio Nacional de Aguas-- llevaran a cabo para que los operadores actuaran de conformidad con lo decretado.

De este modo, la Defensoría recomendó a la Municipalidad que se asegurara de la ejecución de las obras dirigidas a solucionar el problema de desabastecimiento e inadecuada calidad del agua que afectaba a los vecinos de Concepción y Santiago del Monte y le recordó el deber de someterse al Programa de Control y Vigilancia de la Calidad del Agua teniendo presente que por su especialización el Laboratorio Nacional de Aguas constituía el centro de referencia nacional para las determinaciones físico químicas y biológicas de las aguas.

La Defensoría de los Habitantes dará seguimiento a las recomendaciones emitidas sobre este caso.

## **6. Nombramiento de personal en Ministerio de Educación MEP**

La Defensoría realizó una investigación<sup>6</sup> acerca de las irregularidades cometidas por un funcionario público del MEP en el nombramiento y selección de personal docente --en una Dirección Regional Provincial-- para los puestos de técnico-docente y docente administrativo, por la existencia de discriminaciones injustificadas, así como la violación de principios y normas que regulan la carrera docente-administrativa cometidas en forma notoria y continua, ya que a pesar de que había una funcionaria con los requisitos solicitados para ocupar el cargo de Directora de Enseñanza General Básica 2, no había sido nombrada.

Se investigó la infracción al principio de legalidad que debe regir las actuaciones de la Administración Pública. Además, se analizó el nombramiento del Director de Recursos Humanos de una unidad del MEP como Director de escuela sin cumplir con los requisitos legales, al tiempo que continuaba nombrando docentes y personal administrativo, pues a pesar de su nuevo nombramiento siguió laborando en el cargo de Jefe de Recursos Humanos en una Dirección Regional Provincial que en teoría ya no podía ejercer.

Consideró la Defensoría que la discrecionalidad encuentra sus límites en el respeto al ordenamiento y al principio administrativo que prohíbe a la Administración la actuación arbitraria en contra de las normas de la lógica, la razón y la proporcionalidad, por lo que se consideró recomendable que se iniciara una investigación administrativa de lo acontecido para que se conociera la verdad real de los hechos y, de ser procedente, se sentaran las responsabilidades del caso.

La Defensoría de los Habitantes recomendó al MEP ordenar la apertura de un procedimiento administrativo a través del cual se revocaran los nombramientos realizados en contravención con las disposiciones legales correspondientes. También ordenó la apertura de un procedimiento administrativo con el fin de investigar la aplicación de la sanción al entonces Jefe de Recursos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley de Carrera Docente, considerado para la comisión de faltas leves, cuando en realidad y con base en los mismos pronunciamientos del Departamento de Procedimientos Legales debió haberse aplicado el artículo 62 del citado instrumento jurídico porque las faltas revestían la calidad de graves.

---

<sup>6</sup> Véanse al respecto exps. N°s. 00414-24-98, 09411-24-00, 09516-24-00, 08894-24-00 y 09976-24-00.

Se solicitó también realizar un inventario de las plazas vacantes que pudieran existir en la circunscripción territorial que competía a la Dirección de Enseñanza Regional con sede en la ciudad de Alajuela y, de considerarse procedente, notificarlas a la Dirección General de Servicio Civil para que, en los casos en que ello procediera, se sacaran a concurso público de oposición de manera que todos los interesados que reunieran los requisitos pudieran participar en igualdad de condiciones.

Como recordatorio de deberes, se le solicitó tomar las medidas oportunas y debidas que garantizaran la legalidad de los actos y evitaran que se presentara algún tipo de conducta irregular en los nombramientos y ascensos en perjuicio de la sana práctica administrativa que debía imperar. En vista de que en el mismo caso también se denunció la pérdida de documentos en algunos expedientes, se insistió en la necesidad de tomar medidas para que los servidores del Ministerio de Educación tengan plena consciencia de que los documentos públicos que administran pertenecen al Ministerio y que por ningún motivo ni razón se puede disponer de ellos porque encierran la memoria histórica de la institucionalidad educativa y se califican como patrimonio del Estado. Aunado a ello, deberá procurarse el rescate de toda la información referente a la operación de las unidades del Ministerio que esté en manos de particulares para recuperar el acervo histórico.

Finalmente, se enfatizó sobre la necesidad de tomar nota de las disposiciones contempladas en el artículo 27 constitucional referidas al derecho de petición que se reconoce a los ciudadanos y la correlativa obligación de la Administración Pública de dar respuesta pronta y cumplida al trámite de gestión en que se encuentran las peticiones que se le formulen; se solicitó circular entre las direcciones regionales de enseñanza este recordatorio de deberes y tomar las medidas administrativas necesarias para que cumplan con tales preceptos constitucionales en defensa de los derechos de los servidores docentes, técnico-docentes y administrativos que prestan sus servicios al Ministerio de Educación Pública.

El mencionado caso se encuentra en la fase de seguimiento y al respecto se han remitido al MEP oficios de recordatorio de cumplimiento de recomendaciones y una prevención, dado que no se ha obtenido respuesta por parte de dicha institución.

## **7. Omisión en el control de ventas ambulantes**

La Defensoría de los Habitantes recibió dos quejas<sup>7</sup> en las cuales se evidenciaba la disconformidad existente con las ventas ambulantes respecto de los distintos permisos otorgados en la municipalidad para ventas estacionarias y ambulantes.

Con base en el estudio realizado por la Defensoría se recomendó al Alcalde Municipal de San José girar instrucciones para eliminar las ventas ilegales en la cuadra comprendida entre calles 14-16 y Paseo Colón, y para que llevara a cabo una investigación que rindiera un informe de la situación actual incluyendo estadísticas, censos y decomisos efectuados y que convocara al interesado del presente caso a una reunión a fin de informarlo de las acciones y de concretar las acciones que se tomarán en el futuro para evitar la proliferación de las ventas callejeras en dicha zona, la cual no se encuentra incluida dentro de los convenios de Tregua Temporal. También se recomendó a la Unión de Gobiernos Locales contratar un estudio en sus localidades sobre el fenómeno del comercio informal tomando como base la experiencia, estadísticas, censos y decomisos realizados por la Municipalidad de San José. Con fundamento en las conclusiones y recomendaciones que generaría dicho estudio, deberían promoverse soluciones que logren controlar la proliferación del comercio informal en el casco capitalino, orientándolas a un justo equilibrio entre el derecho de los vendedores de la calle a ganarse el sustento diario y el de los peatones al libre tránsito por las aceras y calles de la ciudad capital.

La Defensoría de los Habitantes dará seguimiento a las recomendaciones emitidas sobre este caso.

## **8. Trámites administrativos**

Los trámites en la Administración Pública no siempre responden a la claridad que los habitantes demandan y acciones llevadas a cabo por parte de funcionarios públicos pueden generar expectativas en personas interesadas, quienes con la creencia de que cumplieron con los requisitos solicitados, se presentan a pedir el cumplimiento de cuanto solicitaron. Sin embargo, por la omisión en la explicación de los requisitos o en la información que se debía canalizar al habitante, en definitiva razones de legalidad o presupuestarias hacen imposible el cumplimiento de los solicitado.

---

<sup>7</sup> Véanse expedientes N° 08468-24-99 y N° 2036-24-00

Un ejemplo de ello, es una queja mediante la cual un habitante manifestó su inconformidad con la negativa del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) para el pago de una subvención por parte del Área de Conservación Amistad Caribe, a pesar de que, según lo manifestó, había cumplido con todos los trámites del Contrato Forestal. En la respuesta a la solicitud sobre las razones por las cuales el MINAE no le hizo efectivo el pago, se indicaron razones legales y presupuestarias.

El hecho es que pese a que la solicitud de servicios ambientales fue recibida por el MINAE para darle trámite e incluso el interesado firmó el contrato, era necesario que el Estado contara previamente con los recursos a efecto de poder aprobar la solicitud y firmar el contrato forestal, como también explicar claramente al habitante al momento de presentar su solicitud a efectos de no generar expectativas sin fundamento.

Por ello, la Defensoría recomendó al Área de Conservación del Ministerio de Ambiente y Energía que incluyera en los instructivos y en el formulario de solicitudes de conservación una nota que indique que la presentación de la solicitud así como la firma del contrato por parte del habitante, no implica su aprobación.

La Defensoría de los Habitantes dará seguimiento a las recomendaciones emitidas sobre este caso.

## **9. Atraso o disconformidad en el pago de pensiones**

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja<sup>8</sup> de un habitante que manifestó que padece de una insuficiencia renal crónica a raíz de la cual se le realizó un trasplante de riñón en el año 1992, posteriormente, el 8 de setiembre de ese mismo año, se le concedió la pensión por el régimen de invalidez de la CCSS. Agregó el denunciante que después de un tiempo y sin explicación alguna, se le suspendió el pago de la pensión. Dada su crítica situación por ser cabeza de familia y ante la imposibilidad de trabajar dado que la Comisión de Valoración Médica le declaró el estado de invalidez, hizo una nueva solicitud que le fue denegada en el año 1997, aduciendo la Caja la prescripción de las cotizaciones. Presentó un recurso de apelación y a la fecha de presentación de la queja a la Defensoría, no se lo habían sido resuelto.

---

<sup>8</sup> Expediente N° 07358-24-99

El interesado no se explica cómo se le concedió la pensión en un primer momento y, posteriormente, sin darle aviso ni oportunidad de defensa se le retiró; agregando en su denuncia que no contaba con ingresos y se le dificultaba encontrar trabajo ya que constantemente tiene que ser hospitalizado y se le aconsejaba mantenerse en completo reposo. Se desprendió de la queja referida la situación desesperante en que se encuentra este habitante al ver que se le han ido cerrando todas las puertas con la salud tan deteriorada que no le permitía trabajar, aunado a ello la obligación de mantener una familia.

La Defensoría de los Habitantes obtuvo la información de la Gerencia de Pensiones y determinó que en el expediente existía correspondencia interna que no había sido puesta en conocimiento del interesado. Del análisis realizado con funcionarios de la Gerencia de Pensiones se dedujo la posibilidad de otorgarle la pensión por invalidez de acuerdo con lo establecido en el artículo 6° del Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte, siempre y cuando la Comisión Calificadora de Invalidez así lo autorizara. Este artículo determina las condiciones en que puede adquirir derecho a la pensión de invalidez un asegurado. Ante esa situación y a petición de la Defensoría se remitió el expediente a dicha Comisión la que, luego del análisis, indicó que "Por la naturaleza y evolución del padecimiento y por las características peculiares que han concurrido en el caso, se considera procedente la aplicación del artículo 6to, último párrafo del Reglamento de IVM."

#### **10. Otorgamiento de patentes en zona pública de zona marítimo terrestre**

La Defensoría de los Habitantes recibió quejas<sup>9</sup> planteadas por habitantes de Aguirre así como por la Cámara de Comercio, Industria y Turismo de ese cantón, en las que denunciaron, entre otras cosas, que el Concejo Municipal de Aguirre dividió, para efectos de uso, la playa Espadilla, irrespetando el Plan Regulador existente y sin existir un estudio técnico que fundamentara dicha medida. Asimismo, se denunció que el Concejo acordó otorgar de forma exclusiva a una sociedad la instalación de sillas y sombrillas en zona pública, sin tomar en cuenta las personas que han venido desarrollando la actividad en el lugar.

Finalizada la investigación la Defensoría llegó a las siguientes conclusiones en punto a las acciones concretas realizadas por la Municipalidad de Aguirre para procurar el ordenamiento de

---

<sup>9</sup> Véanse al respecto exps. N°s. 8872-24-2000 y 9725-24-2000.

las playas de Manuel Antonio, así como el otorgamiento de patentes a una sociedad española para la explotación de deportes náuticos y la instalación de sillas y sombrillas en la playa:

El acuerdo mediante el cual se zonificaba Playa Espadilla fue debidamente derogado por el Concejo de Aguirre. Dicho acuerdo era improcedente en tanto de conformidad con lo establecido por la Ley N° 6043 es el plan regulador el instrumento legal y técnico para el desarrollo económico, social y ambiental equilibrado en la zona marítimo terrestre y áreas adyacentes cuando así lo implique.

En el caso de Playa Espadilla, la misma cuenta con un Plan Regulador debidamente aprobado y vigente, por lo que no se justifica que se haya querido regular el uso del suelo en zona marítimo terrestre, cuando se supone que el referido plan ya lo hizo y lo que corresponde es lograr la efectiva aplicación del plan en referencia.

En punto a los permisos o patentes que autorizan el desarrollo de actividades en la zona marítimo terrestre, sea la instalación de sillas y sombrillas en la playa, o bien los deportes náuticos que si bien no se desarrollan directamente en zona marítimo terrestre sino en el mar propiamente, si tienen su impacto en la zona, sea por la permanencia de equipos, arribo y llegada de las personas que utilizan el equipo, etc. La Defensoría consideró que siendo que las actividades en cuestión tendrán su impacto sobre la zona marítimo terrestre, debe contemplarse y respetarse lo estipulado por la Ley N° 6043 en cuanto al cuidado y administración de la misma.

En el caso que nos ocupa, la Corporación Municipal denegó un permiso de uso de la zona pública por considerar que contravenía la Ley 6043. No obstante, posteriormente se autorizó la actividad de deportes náuticos a una sociedad anónima, sin indicar por qué razón esta vez sí la aprueba si antes se había establecido que incumplía con lo señalado por la Ley N° 6043. Asimismo, se incurre en dicha aprobación en un vicio de ilegalidad al aprobar dicho permiso de forma exclusiva y por tiempo indefinido, vicio que fue subsanado derogando dichas características, pero manteniendo la patente otorgada.

Consideró la Defensoría que la Municipalidad de Aguirre debe revisar la legalidad de lo actuado en punto a las patentes otorgadas de juegos náuticos, sillas y sombrillas a una sociedad anónima estableciendo cuál es la normativa en la que se sustentan dichas autorizaciones, así

como si dicha normativa está acorde con lo dispuesto por la Ley de la Zona Marítimo Terrestre y su Reglamento.

En sus recomendaciones al Consejo Municipal, la Defensoría le indicó revisar la legalidad de lo actuado en punto a los acuerdos tomados otorgando las patentes de juegos náuticos, sillas y sombrillas de playa a la Sociedad estableciendo cuál es la normativa en la que se sustentan dichas autorizaciones, así como si dicha normativa está acorde con lo dispuesto por la Ley de la Zona Marítimo Terrestre y su Reglamento y lo establecido en el Plan Regulador vigente para Playa Espadilla. También se le indicó la necesidad de revisar a la luz de lo dispuesto por la Ley N° 6043 y su reglamento, los Reglamentos de Ventas Ambulantes y Estacionarias en Playa Espadilla, así como de Patentes de Juegos Náuticos y Deportes de Playa, a fin de que dichas reglamentaciones respeten las estipulaciones contenidas en la Ley de la Zona Marítimo Terrestre y su Reglamento.

A la fecha, se está a la espera del informe de acatamiento de las recomendaciones formuladas.

#### **11. Actividades de capacitación**

El manejo de la casuística se puede dividir en dos grandes grupos, el que se refiere al Gobierno Central y sus instituciones, casos que generalmente se tramitan en la ciudad capital dado que los principales jefes y sus asesores directos en los campos financieros, económicos y legales, se encuentran localizados en las oficinas centrales, y los casos que se originan en las municipalidades en los 81 cantones del país.

Dada la naturaleza de gobiernos locales que ejercen diversas funciones de interés público para sus comunidades, se reciben en la Defensoría de los Habitantes múltiples denuncias, unas se refieren a los servicios que brinda el ente y otras que se pueden clasificar en tres temas de suma importancia que ya han sido mencionados en informes anuales anteriores, los que se refieren a:

- Ordenamiento territorial:
- Planificación urbana,
- Administración de la zona marítimo terrestre.
- Recurso hídrico.
- Cobro de impuestos y tasas.

Con el propósito de capacitar a los servidores públicos municipales, en el mes de Agosto del 2000, la Dirección de Control de Gestión Administrativa se dio a la tarea de realizar un taller dirigido a las corporaciones municipales sobre la planificación territorial y su relación con el quehacer municipal, en aras de coordinar mejor la labor que debe existir entre los entes municipales y las comunidades.

Se contó con la participación del Magistrado de la Sala Constitucional, señor Eduardo Sancho, quien en su intervención se refirió al contenido de la autonomía municipal en Costa Rica, el concepto, desarrollo histórico, naturaleza, inserción en el Estado y su variación jurídica a lo largo del tiempo dentro de la realidad sociológica; estableciendo además algunas ideas sobre descentralización, su alcance, el ámbito de su competencia y el análisis de la sentencia número 5445-99 que versa sobre la materia de autonomía municipal y su relación con otros entes estatales, destacando la búsqueda de armonía en aras de alcanzar un fin común dentro de la sociedad.

La Dirección de Urbanismo del INVU enfocó su exposición en los deberes y obligaciones de los gobiernos locales, los componentes de la planificación urbana, sus funciones, los planes reguladores, los reglamentos del desarrollo urbano, de zonificación, de fraccionamiento y urbanizaciones, el reglamento de mapa oficial, de renovación urbana, de construcciones, los órganos especializados y otros conceptos como expropiaciones, contribuciones especiales y las reformas a la normativa en materia de planificación.

Sobre el mismo tema la Defensoría de los Habitantes consideró necesario analizar los antecedentes, el concepto de los planes reguladores cantonales, de zonas costeras y de emergencia, para un mejor entendimiento de la materia, como también la importancia de la planificación urbana, el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, la vigilancia con relación a la contaminación ambiental, los errores de la planificación o la falta de ésta. Además se realizó un amplio análisis de la normativa a aplicar pero que pareciera ser inexistente dada la dificultad con que se maneja, y se habló de los elementos necesarios para conformar un plan regulador junto con las instituciones participes en el proceso de planificación urbana. Por medio de cuadros y gráficos se mostró a las municipalidades que cuentan con planes reguladores, las que se encontraban en etapa de proyecto y las que del todo no cuentan con dichos planes.

Tomando como ejemplo tres investigaciones realizadas en urbanizaciones de interés social y los factores climatológicos y ambientales, La Defensoría expuso además las diversas situaciones presentadas por la mala planificación urbana, como la instalación de talleres o fábricas en zonas residenciales, construcciones en terrenos de alto riesgo y desarrollos urbanísticos que no cuentan con los servicios básicos.

En cuanto al ordenamiento territorial que acontece en las zonas costeras, la Defensoría expuso lo referente a la normativa que regula la zona marítimo terrestre, su concepto, características y funciones, el otorgamiento de concesiones, el plan regulador existente para las zonas turísticas, el cobro de canon, la mala distribución de los ingresos y la imposibilidad de cobro por la inexistencia de plan regulador.

Los informes de la Defensoría de los Habitantes en relación con la materia, consideran necesario la elaboración de un plan nacional de desarrollo para la zona marítimo terrestre que establezca políticas, medios y controles que permitan lograr los objetivos propuestos, así como un plan general de uso de la tierra para dichas zonas; además de indicar a las corporaciones municipales la necesidad de no sólo limitar su labor a la elaboración del plan regulador, sino darle continuidad a su implantación y actualización y ser garantes del libre tránsito de los habitantes por la zona pública de nuestras costas, procurando la habilitación de caminos públicos hacia dichas zonas.

En lo que se refiere a la visión integral del recurso hídrico, la Defensoría realizó un amplio análisis de la administración del agua para uso humano. Al respecto, las denuncias recibidas por la institución señalan que las municipalidades incurrir en irregularidades tales como la negativa en la prestación del servicio, la prestación en forma discontinua, la suspensión por periodos prolongados sin previo aviso y la inacción con la instalación fuentes públicas; además de que no garantizan la calidad del agua.

Se señalan como operadores de los sistemas de agua para consumo humano al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, los acueductos rurales, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia y las municipalidades. A lo largo del análisis de la temática, considera la Defensoría que la falta de obras fundamentales como las de acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial deben ser aprobadas y recibidas y su ejecución sujeta a supervisión inexcusable, prioritaria y continua.

De acuerdo con la normativa vigente, son las municipalidades las que deben garantizar la continuidad del servicio y cuando no sea posible, comunicar al usuario los motivos de la suspensión para que pueda tomar las previsiones del caso, ya que como parte de una prestación adecuada es importante dar a conocer de antemano que se efectuará una suspensión y dentro de los horarios que para el efecto se establezcan.

Como aspectos importantes, entre las denuncias expuestas que se mencionaron, fueron aquellas que se referían a la calidad del recurso, los problemas con el desabastecimiento por períodos prolongados de tiempo, el cobro por un servicio no prestado, la falta de fundamento técnico, el recibimiento de proyectos urbanísticos por parte de las municipalidades sin que el urbanizador hubiera asegurado una adecuada prestación del servicio, ya que pese a que el urbanizador asegure dicha prestación del servicio del acueducto, ello no implica que deba asumir posteriormente la administración toda vez que tiene impedimento para ello.

Se destacó además la ausencia de sistemas de alcantarillado pluvial, lo incompleto de algunos sistemas, el inadecuado funcionamiento de otros y los constantes problemas que emergen de la descarga en ellos de basura, de aguas negras o de desecho y los costos económicos y de contaminación tan altos por dichas prácticas. Sobre el tema, la Defensoría insiste en el deber de las municipalidades de solucionar los problemas sobre la inadecuada disposición de las aguas pluviales, de cumplir las normas sobre la materia y el deber de consulta técnica al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados en los proyectos de construcción y mejoras de los sistemas pluviales que pretendan ejecutar.

Por su parte, el Organo de Normalización Técnica (ONT) fue creado por el Ministerio de Hacienda para subsanar la ausencia de experiencia de las corporaciones en la administración y valoración de los bienes inmuebles, con fines eminentemente tributarios. Como asesor especializado de las municipalidades, el ONT realizó una exposición sobre el mejoramiento de la gestión de cobro de tributos municipales, destacando los objetivos, el marco legal, las principales fuentes de ingreso de las corporaciones municipales, analizando la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles por provincias, el índice de morosidad y las posibles causas de morosidad, en relación con la información a la normativa legal. Se analizó también las herramientas de cobro de que se dispone para este impuesto, la capacitación a los funcionarios en la materia y los resultados de lo ejecutado por dicho Organo.

Luego del análisis de los casos recibidos, del resultado del taller que se comentó y de las experiencias que se han vivido como resultado de la gestión de las municipalidades se ha llegado a la conclusión de que es necesario adoptar mecanismos diferentes a los tradicionalmente utilizados para buscar el mejoramiento de la administración de los ayuntamientos.

La Defensoría considera necesaria la búsqueda de soluciones al problema de la movilidad de funcionarios dentro de los mismos entes; además de que la capacitación a los mandos medios de las instituciones sobre las leyes y los procedimientos a realizar son fundamentales para llenar el ayuno de conocimiento de la normativa existente por parte del personal responsable de la operación.

Otros temas son prioritarios en la capacitación requerida por las municipalidades:

- Acueductos rurales
- Fijación y recaudación de tasas e impuestos
- Manejo de la zona marítimo terrestre
- Recibo de urbanizaciones
- Planes reguladores

Sirvan estas propuestas como parte de la coordinación que debe existir en las corporaciones municipales, en aras de brindar un buen servicio a las comunidades.