

San José, 7 de setiembre de 2023

AL-1241-2023.

Señor  
William Rodríguez López  
Ministro de Turismo  
S. D.

**Asunto:** *Atención Oficio DM-434-2023 (transmisión en vivo de las sesiones de los órganos colegiados del Instituto Costarricense de Turismo).*

Estimado señor:

Mediante la presente, se atiende la consulta planteada mediante oficio DM-434-2023, y que solicita lo siguiente:

**Determinar si la no transmisión en vivo de las sesiones de los órganos colegiados del ICT, infringiría alguna norma legal vigente.**

Para dar una respuesta integral a la consulta planteada, se hace necesario estudiar no solo la normativa que rige la materia, sino también, los criterios vertidos sobre el tema por las unidades técnicas del Instituto Costarricense de Turismo, pues un acto administrativo no solamente debe de ser emitido en concordancia con el marco normativo, sino que, debe también atender a las reglas de la ciencia y de la técnica.

Como fundamento de lo anterior y, de trascendencia para el presente asunto, el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública establece lo siguiente:

“1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.”

Por su parte, el artículo 16 de la ley de cita establece la necesidad de que la técnica y conveniencia sean tomadas en cuenta a la hora de emitir actos administrativos. Al respecto, indica:

“1. En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.”

Expuesto lo anterior, se procede a realizar el análisis legal que permite dar respuesta a la consulta planteada, para luego, hacer referencia a los criterios técnicos facilitados, mismos que complementan el análisis jurídico que se expone a continuación.

## **I. Breve análisis constitucional del acceso a la información pública y su trascendencia en el presente asunto.**

Previo a determinar si existe imperativo normativo que obligue a la transmisión en vivo de las sesiones de los órganos colegiados de la Administración Pública, se considera necesario desarrollar, al menos sucintamente, el derecho consagrado en el artículo 30 de la Constitución Política, lo que de él se deriva y, su trascendencia para el presente asunto.

El artículo 30 de la Constitución Política indica que:

“Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado.”

El artículo transcrito tiene trascendencia en el presente asunto, pues se considera, podría ser el derecho amparado o amparable en caso de que se obligue o se pretenda obligar, a las instituciones públicas a transmitir en vivo las sesiones de sus órganos colegiados.

En una República como la de Costa Rica, dicho derecho adquiere especial importancia, pues permite el ejercicio de la función pública con transparencia y publicidad. No obstante, como es común, la prerrogativa de un derecho no es ilimitada y, debe ser dimensionada por los órganos competentes. En resolución N. 14421 de 2021, la Sala Constitucional se refiere al derecho en cuestión, e indica lo siguiente

“(…) El ordinal 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los “departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público”, derecho fundamental que en la doctrina se ha denominado derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, sin embargo, **la denominación más acertada es la de derecho de acceso a la información administrativa**, puesto que, el acceso a los soportes materiales o virtuales de las administraciones públicas es el instrumento o mecanismo para alcanzar el fin propuesto que consiste en que los administrados se impongan de la información que detentan aquéllas (…)

Líneas más adelante, el órgano Constitucional define el objeto del derecho en cuestión, e indica que:

“(…) El texto constitucional en su numeral 30 se refiere al libre acceso a los “departamentos administrativos”, siendo que el acceso irrestricto a las instalaciones físicas de las dependencias u oficinas administrativas sería inútil e insuficiente para lograr el fin de tener administrados informados y conocedores de la gestión administrativa. Consecuentemente, **una hermenéutica finalista o axiológica de la norma constitucional, debe conducir a concluir que los administrados o las personas pueden acceder cualquier información en poder de los respectivos entes y órganos públicos, independientemente, de su soporte**, sea documental – expedientes, registros, archivos, ficheros-, electrónico o informático –bases de datos, expedientes electrónicos, ficheros automatizados, disquetes, discos compactos-, audiovisual, magnetofónico, etc.. (…)

Lo resuelto por el órgano constitucional, permite concluir que, el derecho consagrado en el artículo 30 de la Constitución Política, garantiza a los ciudadanos y ciudadanas, el acceso a la información pública; es decir, obtenida la información, el ciudadano agota éste derecho. Por otro lado, la obligación para la Administración Pública consiste en, brindar a las personas ciudadanas, la información pública que le es requerida.

## II. Análisis legal y reglamentario sobre si la no transmisión de las sesiones de los órganos colegiados del ICT, principalmente de su Junta Directiva, infringe alguna norma de rango legal vigente.

Expuesto lo regulado por la Constitución Política y, lo resuelto por la Sala Constitucional, se procede a realizar el análisis a nivel legal y reglamentario respecto de, si se infringe alguna norma legal vigente por no transmitir en vivo las sesiones de los órganos colegiados del ICT, principalmente de su Junta Directiva.

A nivel legal, según el artículo 2 de la Ley General de la Administración Pública, es dicho cuerpo normativo el que regula la actividad del Estado y, los entes públicos en ausencia de norma especial para los últimos. En virtud de lo anterior, lo que disponga dicha norma, deberá ser acatado por la Administración Pública, concepto que engloba al Instituto Costarricense de Turismo.

Con la competencia indicada supra, la Ley General de la Administración Pública dedica su Libro Tercero a la regulación de los órganos colegiados. De trascendencia para el presente asunto, el artículo 54 establece la forma en que se llevarán a cabo las sesiones del órgano colegiado, indicando que

- “1. **Las sesiones del órgano serán siempre privadas**, pero el órgano podrá disponer, acordándolo así por unanimidad de sus miembros presentes, que tenga acceso a ella el público en general o bien ciertas personas, concediéndoles o no el derecho de participar en las deliberaciones con voz pero sin voto.
2. Tendrán derecho a asistir con voz pero sin voto los representantes ejecutivos del ente, a que pertenezca el órgano colegiado, salvo que éste disponga lo contrario.
3. Los acuerdos serán adoptados por mayoría absoluta de los miembros asistentes.
4. No podrá ser objeto de acuerdo ningún asunto que no figure en el orden del día, salvo que estén presentes los dos tercios de los miembros del órgano y sea declarada la urgencia del asunto por el voto favorable de todos ellos.” (El resaltado es propio)

De dicho artículo se obtiene que, la regla general a las sesiones de los órganos colegiados es que éstas sean privadas, sin embargo, el artículo 56 de la LGAP, en armonía con el ya analizado artículo 30 constitucional, indica que:

- “ 1) **Las sesiones de los órganos colegiados deberán grabarse en audio y video y ser respaldadas en un medio digital que garantice su integridad y archivo de**

**conformidad con la legislación vigente.** Será obligación de todos los miembros del cuerpo colegiado verificar que se realice la grabación de la sesión y constituirá falta grave el no hacerlo.

2) **De cada sesión se levantará un acta, que contendrá la indicación de las personas asistentes, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, la transcripción literal de todas las intervenciones efectuadas, la forma y el resultado de la votación y el contenido de los acuerdos.**

(...)

En múltiples ocasiones, la Sala Constitucional ha conocido recursos de amparo alegando la inconstitucionalidad del artículo 54 transcrito supra, reconociendo de manera repetitiva, la constitucionalidad del artículo 54 de la Ley General de la Administración Pública.

Al respecto, la Sala Constitucional, en el considerando II de la resolución 9197 del 2000, indicó que:

“El artículo 54 de la Ley General de la Administración Pública, ubicado dentro del Capítulo Tercero, De los Órganos Colegiados, **establece que las sesiones del órgano serán siempre privadas**, pero el órgano podrá disponer, acordándolo así por unanimidad de sus miembros presentes, que tenga acceso a ella el público en general o bien ciertas personas, concediéndoles o no el derecho de participar en las deliberaciones con voz pero sin voto. **Quiere esto decir que como regla de aplicación general las sesiones de los órganos colegiados son privadas, pero por decisión unánime puede establecerse lo contrario, de manera que no encuentra esta Sala que exista violación alguna a los derechos fundamentales del recurrente.** Además, en vista de que en el informe rendido por la Secretaria General de la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario **se indica que existe anuencia de entregar copias del expediente administrativo al recurrente y de las grabaciones de la sesión de Junta Directiva, y en vista de que el recurrente no demuestra que efectivamente se le haya negado la posibilidad de fotocopiar el expediente administrativo, tampoco se aprecia violación alguna a sus derechos fundamentales.**” (El resaltado es propio)

Queda claro que, no violenta la norma constitucional el hecho de que las sesiones de órganos colegiados sean privadas, pues el mismo contralor constitucional avala dicho proceder.

Como consecuencia lógica de lo dispuesto en las líneas anteriores, es dable concluir que, no existe obligación de publicidad de la sesión de los órganos públicos, pero sí de lo que allí se discuta. El imperativo normativo es que dichas sesiones sean privadas, requerimiento imposible de cumplir si se transmiten en vivo.

Con el fin de aclarar el tema de la publicidad-privacidad de las sesiones de órganos colegiados, se considera importante destacar que, hay normativa especial que sí obliga a determinados órganos colegiados a que sus sesiones sean públicas y, consecuentemente, transmitidas en vivo. Tal es el caso de los concejos de los gobiernos locales, en donde el

artículo 41 del Código Municipal indica que las sesiones de dichos órganos, serán públicas. No obstante, al ser normativa especial, no puede ser aplicada a la totalidad de la Administración Pública, pues se insiste, la Ley General de la Administración Pública establece expresamente lo contrario.

Finalmente, se considera menester realizar dos precisiones puntuales para acabar con el análisis normativo en cuestión.

El primero de ellos, es que el Instituto Costarricense de Turismo cuenta con un Reglamento de sesiones de Junta Directiva, y que dicho reglamento establece en su artículo 19, la privacidad de dichas sesiones. De relevancia para el presente asunto, el artículo indica que:

“Las sesiones de la Junta serán siempre privadas salvo que, los miembros presentes acuerden por unanimidad, que el público en general o ciertas personas, puedan tener acceso a la sesión, concediéndoles o no el derecho de participar en las deliberaciones con voz, pero sin voto.”

La segunda precisión que se desea hacer es recordar que, en ausencia de norma específica, es la Ley General de la Administración Pública la norma que se debe de observar. Aplicado al presente asunto, ello implica que, cualquier órgano a nivel de ICT que no tenga normativa especial -como el reglamento supra citado-, debe de seguir los lineamientos de la Ley General de la Administración Pública, incluyendo la regla de la privacidad de las sesiones.

### **III. Análisis técnico y, de conveniencia de la transmisión en vivo de las sesiones de órganos colegiados en el Instituto Costarricense de Turismo, principalmente de su Junta Directiva.**

Los criterios técnicos recibidos para la emisión de la presente opinión jurídica, coinciden en dos puntos medulares: (i) transmitir las sesiones de los órganos colegiados en vivo podría implicar riesgos en cuanto al manejo de información sensible o estratégica y, (ii) el Instituto Costarricense de Turismo se encuentra en competencia a nivel regional con otros destinos que también buscan captar la atención del turista internacional.

Sobre el último punto, ésta Asesoría Legal desea exponer -mediante dos referencias a normativa de países regionales- que, efectivamente, el Instituto Costarricense de Turismo lleva a cabo su finalidad principal en un mercado en competencia.

Primeramente, se considera pertinente indicar que, la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo indica que, **la finalidad principal del Instituto será la de incrementar el turismo en el país**. Para ello, el ICT, entre otras gestiones, debe de realizar en el exterior la propaganda necesaria para dar a conocer el país, a fin de atraer el turismo.

En concordancia con lo anterior, el inciso b) del artículo 5 del mismo cuerpo normativo, indica que:

“ El Instituto tendrá las siguientes funciones: b) Dirigir y efectuar en el exterior, por todos los medios adecuados, la propaganda necesaria para dar a conocer el país, con

la finalidad de incrementar la afluencia de visitantes; contará con la colaboración de todas las Dependencias Gubernamentales, especialmente con las del Ministerio de Relaciones Exteriores, para lograr dicho propósito.”

Es evidente entonces que, el Instituto Costarricense de Turismo tiene dentro de sus objetivos, captar la atención del turista extranjero y procurar incrementar la afluencia de visitantes al país.

No obstante, al igual que el ICT, otros países también buscan captar la atención de turistas extranjeros. Se citan dos ejemplos a nivel regional.

En el caso de los Estados Unidos Mexicanos, es mediante la Secretaría de Turismo que el Poder Ejecutivo Federal, **promueve y coordina la actividad turística de México a nivel nacional e internacional**, por disposición del artículo 5 de la Ley General de Turismo.

En el caso de Panamá, el artículo 5 de la Ley que crea la Autoridad de Turismo de Panamá, indica que ésta tiene entre sus funciones, las siguientes:

- “ 3.- Proponer e implementar estrategias que promuevan e incrementen las actividades turísticas a nivel nacional e internacional.
- 5.- Formular e implementar las estrategias de mercadeo y divulgación de las actividades turísticas a nivel nacional e internacional.”

Mención aparte merece el inciso 16 de dicho artículo, pues establece como una de sus funciones, la siguiente

- “16.- Recabar información, preparar estudios estadísticos y organizar toda la información accesible y útil relacionada con las actividades turísticas nacionales y de otros países, especialmente de aquellos que compiten con nuestro mercado.”

Tal y como lo indicó la Dirección de Mercadeo, en las sesiones del Comité mixto de Mercadeo del ICT, se emiten recomendaciones sobre planes, programas, estrategias, o acciones relacionadas con la promoción y mercadeo de Costa Rica y que, si se transmitieran las sesiones en vivo, podría facilitar información estratégica a países competidores, ejemplo claro lo es el artículo supra citado.

Así como la Dirección de Mercadeo indica que, dentro de las sesiones del Comité Mixto de Mercadeo se conocen temas estratégicos en materia de promoción turística, es común que, por la naturaleza del ICT, los otros órganos colegiados también conozcan información sensible, privilegiada y estratégica. En virtud de lo anterior, se considera que, transmitir en vivo las sesiones de los órganos colegiados de la institución, puede comprometer el cumplimiento efectivo y eficiente de los fines dados al ICT

#### IV. Conclusiones.

1. La Constitución Política tutela el derecho de acceder a la información pública.

2. La Ley General de la Administración Pública establece que, las sesiones de los órganos colegiados son -por regla general- privadas, debiendo quedar grabadas en audio y video, así como elaborar un acta que contenga la indicación de las personas asistentes, las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, la transcripción literal de todas las intervenciones efectuadas, la forma y el resultado de la votación, así como el contenido de los acuerdos.
3. En virtud de lo anterior, la publicidad de las sesiones de los órganos colegiados del ICT podría considerarse que es contraria a lo establecido por la Ley General de la Administración Pública.
4. La función principal del Instituto Costarricense de Turismo consiste en incrementar el turismo en el país. Para lograr su objetivo, el Instituto Costarricense de Turismo debe desarrollar sus estrategias comerciales en competencia con los países de la región. Transmitir las sesiones de los órganos colegiados del ICT, especialmente de su Junta Directiva, puede comprometer la eficacia y eficiencia de la gestión realizada por la institución.
5. Las unidades técnicas que brindaron su informe, manifiestan posiciones en contra a la transmisión en vivo de las sesiones de los órganos colegiados del Instituto Costarricense de Turismo.
6. **La no transmisión en vivo de las sesiones de los órganos colegiados del Instituto Costarricense de Turismo, especialmente de su Junta Directiva, no infringe ninguna norma legal y se considera, desde el punto de vista técnico, lo más conveniente a efectos de llevar a cabo la tarea encomendada al ICT.**

Sin otro particular, se suscriben,

Atentamente,

---

**Lic. José Francisco Coto Meza, MSc.**  
Asesor Legal

---

**Lic. Luis Fernando Rojas Murillo**  
Analista de Apoyo

NI. 01495  
JFCM/LFRM