



22 de mayo de 2025
AL-A-0526-2025

Señor
Jorge Retana Navarro
Presidente, CONAGUITUR
S. D.

Asunto: Respuesta a oficio CONAGUITUR-P-003-2025, competencia del Instituto Costarricense de Turismo y la CONAGUITUR en el aval o acreditación de programas de formación de guías turísticos.

Estimado señor:

I. ANTECEDENTES

Mediante el oficio de referencia, se solicita criterio legal respecto de las competencias del Instituto Costarricense de Turismo (en adelante ICT) y de la Comisión Nacional de Guiado Turístico (en adelante CONAGUITUR) en relación con la emisión de avales o acreditaciones de programas de formación dirigidos a personas que aspiran a obtener la credencial de guía turístico.

En particular, la solicitud surge en virtud de una gestión del Colegio Universitario de Cartago (en adelante CUC), en la que se solicita a CONAGUITUR el aval de su programa académico en materia de guiado turístico. Este planteamiento generó un análisis a lo interno de la Comisión, respecto a si le corresponde legalmente ejercer esa función, en especial tratándose de instituciones con autonomía académica o técnica, como el propio CUC, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Colegio Universitario de Limón (CUNLIMÓN) y las universidades públicas que gozan de autonomía constitucional.

II. CRITERIO JURÍDICO

1. Potestades de la Comisión de Guiado Turístico (CONAGUITUR)

El artículo 38 de la Ley Orgánica del ICT (Ley N.º 1917) establece como competencia del Instituto la capacitación de guías turísticos y la emisión de la credencial correspondiente. Esta norma no delega en la CONAGUITUR funciones decisorias o de acreditación.

Por su parte, el Reglamento de los Guías de Turismo (Decreto Ejecutivo N.º 41369-MEIC-TUR), en su artículo 21, inciso a), señala que:

“Corresponde al ICT coordinar, con la cooperación de las instituciones oficiales de educación técnica o formación profesional que estime conveniente, los cursos que se requieran para la formación de las diferentes



clasificaciones de guías de turismo (...). En todo caso, los programas deberán ser previamente acreditados por el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).”

Asimismo, el artículo 18 ibidem, dispone que la CONAGUITUR es un órgano colegiado de carácter consultivo y asesor, adscrito al ICT, cuya finalidad es coadyuvar a mejorar la labor del guía de turismo. Su rol, en consecuencia, no incluye potestades resolutorias, decisorias ni de acreditación sobre programas de formación impartidos por entidades públicas o privadas.

En consonancia con lo anterior, se entiende que la CONAGUITUR carece de competencia legal para emitir avales, certificaciones o acreditaciones formales sobre programas académicos o técnicos. Cualquier acto en ese sentido excedería su marco de atribuciones, carecería de eficacia jurídica y contravendría el principio de legalidad que rige la actuación administrativa.

La limitación señalada no impide que la CONAGUITUR pueda brindar recomendaciones técnicas, sugerir contenidos mínimos o colaborar con el ICT en aspectos sectoriales relacionados con la formación de guías turísticos. Sin embargo, estas colaboraciones no pueden traducirse en avales formales ni en actos con efectos habilitantes sobre programas académicos.

2. Principio de legalidad

El principio de legalidad, marco de referencia respecto de las actuaciones de la Administración Pública, establece que esta solo puede actuar dentro del marco de las competencias expresamente otorgadas por el ordenamiento jurídico. Dicha premisa se encuentra consagrada en¹:

Artículo 11 de la Constitución Política:

“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella...”

Artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública (en adelante LGAP):

“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.”
2. (...)”

Artículo 12 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP):

¹http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=13231



- “1. Se considerará autorizado un servicio público cuando se haya indicado el sujeto y el fin del mismo. En este caso el ente encargado podrá prestarlo de acuerdo con sus propios reglamentos sobre los demás aspectos de la actividad, bajo el imperio del Derecho.*
- 2. (...)”*

Asimismo, el artículo 16 ibidem, señala que los actos administrativos no pueden ser contrarios a reglas técnicas, científicas o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia. Lo anterior refuerza la obligación de la Administración de actuar conforme a criterios jurídicamente válidos, basados en competencias normativamente conferidas.

En ese marco de acción, cualquier función pública (como la de avalar programas de formación) debe estar prevista en norma expresa. La ausencia de habilitación normativa impide su ejercicio, y suplantarla mediante acuerdos, resoluciones u otros actos carece de legitimidad y eficacia jurídica.

3. Límite a la competencia frente a órganos con autonomía legal y constitucional

En estricto apego al principio de legalidad, la Administración Pública no puede intervenir, limitar, condicionar o sustituir las competencias de otros órganos o entes públicos que cuentan con atribuciones propias conferidas por el ordenamiento vigente, ni mucho menos de aquellos dotados de autonomía constitucional o legalmente reconocida.

La Comisión de Guiado Turístico (CONAGUITUR), como órgano colegiado de carácter consultivo adscrito al Instituto Costarricense de Turismo, carece de potestades para interferir en los procesos internos de diseño, evaluación y aprobación de programas académicos o técnicos ofrecidos por instituciones públicas de educación, tales como:

- El Colegio Universitario de Cartago (CUC), creado mediante Ley N.º 9625, que le reconoce personalidad jurídica, autonomía organizativa y competencia exclusiva para desarrollar programas académicos, otorgar grados técnicos y establecer su gobierno interno.
- El Colegio Universitario de Limón (CUNLIMÓN), instituido mediante Ley N.º 7941, que le otorga capacidad plena para operar como entidad semiautónoma de educación superior.

Las universidades públicas, tales como la Universidad de Costa Rica (UCR) y la Universidad Estatal a Distancia (UNED), gozan de autonomía constitucional según el artículo 84 de la Constitución Política, lo que implica plena independencia para definir sus programas, métodos pedagógicos, cuerpos docentes y régimen académico.



Por su parte, el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), cuya Ley Orgánica N.º 6868 le atribuye la dirección del sistema nacional de formación técnica, con la responsabilidad de diseñar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional a nivel nacional, en todos los sectores de la economía.

Pretender que la CONAGUITUR avale, valide o acredite programas diseñados y ejecutados por estas instituciones (las cuales tienen atribuciones específicas y autónomas para ello) constituiría una invasión de competencias de forma ilegítima y una infracción directa al principio de legalidad y al debido respeto de la distribución de funciones establecido por el ordenamiento jurídico costarricense.

En este sentido, el principio de legalidad no solo impide que la Administración actúe sin norma habilitante, sino también que invada o interfiera en el ejercicio de competencias conferidas a otros entes públicos. La sujeción estricta a este principio conlleva, además, el respeto a los regímenes de autonomía garantizados por ley o por la Constitución Política.

Así, la CONAGUITUR no puede ejercer potestades que correspondan al INA, al Consejo Superior de Educación, a las universidades públicas o a otras entidades autónomas, como tampoco puede condicionar o sustituir sus criterios técnicos. La evaluación de la calidad, pertinencia o estructura curricular de un programa académico o técnico corresponde exclusivamente al ente u órgano legalmente competente.

Por tanto, cualquier intento de la CONAGUITUR por emitir avales formales sobre programas educativos de estas instituciones no solo carecería de efectos jurídicos, sino que podría ser considerado un acto administrativo inválido por incompetencia, conforme la Ley General de la Administración Pública.

III. CONCLUSIÓN

Con base en lo expuesto en el presente criterio jurídico, que se aclara, no tiene carácter vinculante, se concluye lo siguiente:

1. La Comisión Nacional de Guiado Turístico (CONAGUITUR) no cuenta con competencia legal para avalar, acreditar o certificar programas de formación de guías turísticos, sean estos impartidos por instituciones públicas o privadas. Su rol está limitado, conforme al Reglamento de los Guías de Turismo, a funciones de carácter consultivo y asesor, en apoyo técnico al ICT, sin que se le haya conferido potestad resolutoria en materia de validación curricular o académica.
2. En virtud del principio de legalidad, consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política y desarrollado por los artículos 11, 12 y 16 de la LGAP, la Administración Pública y sus órganos (incluida la CONAGUITUR) solo pueden ejercer potestades que les han sido otorgadas expresamente por el ordenamiento jurídico. En ausencia de tal habilitación normativa, el ejercicio de



funciones como la emisión de avales sobre programas educativos resulta jurídicamente improcedente y carece de validez.

En consecuencia, cualquier acto mediante el cual la CONAGUITUR pretenda avalar formalmente un programa de formación se ubicaría fuera del marco de sus atribuciones legales, vulnerando el principio de legalidad que rige toda actuación administrativa.

De esta forma, se brinda la respuesta solicitada mediante el oficio CONAGUITUR-P-003-2025.

Si otro particular.

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

Lic. Ronny López Zapata
Abogado analista

ICT | Firmado
Digitalmente
Valide las firmas digitales

NI-00721
JFCM/RLZ/rlz. /Word-2025
CC. Arch.