



# Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

## Resolución N° 010300332020

Expediente : 00946-2019-JUS/TTAIP  
Impugnante : **ROLANDO CONCHA LÓPEZ**  
Entidad : **MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO**  
Sumilla : Declara fundado en parte el recurso de apelación

Miraflores, 16 de enero de 2020

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 00946-2019-TTAIP de fecha 24 de octubre de 2019, interpuesto por **ROLANDO CONCHA LÓPEZ** contra la Carta N° 726-2019-MINCETUR/SG/OGA/LEY27806 de fecha 21 de octubre de 2019, mediante la cual el **MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO** atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada con Registro N° 1290953 de fecha 13 de octubre de 2019.

### CONSIDERANDO:

#### I. ANTECEDENTES

Con fecha 13 de octubre de 2019, en ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, el recurrente solicitó al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo que se le entregue la siguiente información:

1. *"Estudio del Mincetur 'Indicadores de la informalidad en agencias de viajes y alojamientos' 2018.*
2. *Contrato con la empresa contratada para realizar dicho estudio y metodología usada.*
3. *Número de agencias de viaje de Lima y Callao; si cuentan con RUC activo; si cuentan con licencia municipal; y si están inscritas en el Minedu<sup>1</sup> (Lima) o Dircetur (Callao)".*

Mediante la Carta N° 726-2019-MINCETUR/SG/OGA/LEY27806 de fecha 21 de octubre de 2019, la entidad dio a conocer al solicitante el número de agencias de viajes en Lima y Callao, de las cuales el 100% se encuentra con el Registro Único de Contribuyente en condición de activo al 30 de setiembre e indicando que no cuenta con la información relacionada a la licencia municipal y a su inscripción en Minedu - Lima o Dircetur - Callao.

Con fecha 24 de octubre de 2019, el recurrente presentó recurso de apelación contra la Carta N° 726-2019-MINCETUR/SG/OGA/LEY27806, indicando que, no se le entregó lo requerido en los ítems 1 y 2 de su solicitud de acceso a la información pública. Asimismo, el impugnante sostuvo que la entidad, no ha entregado la información sobre los alojamientos (hospedaje) y que no se le ha indicado si dichas

<sup>1</sup> Si bien el recurrente mencionó MINEDU, conforme al Informe N° 001-2020-MINCETUR/VMT/DGIETA-DEPTA se advierte que este hace referencia al MINCETUR.

agencias de viaje cumplen concurrentemente con los 3 criterios para reconocer que son formales.

A través de la Resolución N° 010100022020, esta instancia admitió a trámite el referido recurso impugnatorio materia de análisis, y requirió a la entidad la remisión del expediente administrativo generado y la formulación de sus descargos<sup>2</sup>, lo que fue atendido mediante Oficio N° 001-2020-MINCETUR/OGA/LEY27806<sup>3</sup> a través del cual la entidad remite el Memorandum N° 007-2020-MINCETUR/VMT-DGIETA con la información solicitada.

## II. ANÁLISIS

El numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido, con excepción de aquellas informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

En este marco, el artículo 3° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS<sup>4</sup>, establece que, en virtud del principio de publicidad, toda información que posea el Estado es de acceso ciudadano, salvo las excepciones de ley, teniendo la obligación de entregar la información que demanden las personas.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 10° del mismo texto señala que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control.

### 2.1 Materia en discusión

De autos se aprecia que la controversia consiste en determinar si la solicitud de acceso a la información pública presentada por el recurrente fue atendida de acuerdo a ley.

### 2.2 Evaluación de la materia

#### a) Sobre el principio de publicidad

Según el artículo 3° de la Ley de Transparencia, el acceso a la documentación en poder de las entidades públicas es la regla, mientras que la reserva es la excepción, conforme al razonamiento expuesto por el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 4 de su sentencia recaída en el Expediente N° 05812-2006-HD/TC, en el que señala que:

*"(...) un Estado social y democrático de Derecho se basa en el principio de publicidad (artículo 39° y 40° de la Constitución), según el cual los actos de los poderes públicos y la información que se halla bajo su custodia son susceptibles de ser conocidos por todos los ciudadanos. Excepcionalmente el acceso a dicha información puede ser restringido siempre que se trate de tutelar otros bienes constitucionales, pero ello de[b]e ser realizado con criterios de razonabilidad y proporcionalidad". (subrayado agregado)*

<sup>2</sup> Notificado a la entidad el día 8 de enero de 2020.

<sup>3</sup> Recibido con fecha 14 de enero de 2020.

<sup>4</sup> En adelante, Ley de Transparencia.

Concordante con lo anterior, en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC, dicho colegiado estableció que: “(...) la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción”. (subrayado agregado)

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que le corresponde al Estado acreditar la necesidad de mantener en confidencialidad la información que haya sido solicitada por un individuo, conforme se advierte del último párrafo del Fundamento Jurídico 11 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC:

“(...) De manera que, si el Estado no justifica la existencia del apremiante interés público para negar el acceso a la información, la presunción que recae sobre la norma o acto debe efectivizarse y, en esa medida, confirmarse su inconstitucionalidad; pero también significa que la carga de la prueba acerca de la necesidad de mantener en reserva el acceso a la información ha de estar, exclusivamente, en manos del Estado”. (subrayado agregado)

Siendo ello así, corresponde a las entidades públicas que deniegan el acceso a la información pública solicitada por un ciudadano, acreditar debidamente que la aplicación de excepciones tiene un sustento legal y resulta una medida razonable y proporcional.

b) **Sobre el estudio del Mincetur “Indicadores de la informalidad en agencias de viajes y alojamientos” (2018), el contrato para realizar dicho estudio y la metodología usada**

Respecto al presente caso, según el artículo 3° de la Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Turismo y Comercio Exterior, esta entidad “(...) define, dirige, ejecuta, coordina y supervisa la política de comercio exterior y turismo. (...) En materia de turismo promueve, orienta y regula la actividad turística, con el fin de impulsar el desarrollo sostenible (...)”. (subrayado agregado)

Sobre el sector turismo, el artículo 4° de la Ley N° 29408, Ley General de Turismo<sup>5</sup>, establece que “corresponde al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo aprobar y actualizar el Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR) así como coordinar y orientar a los gobiernos regionales y locales en materia de turismo, fomentando el desarrollo del turismo social y la implantación de estrategias para la facilitación turística, inversión y promoción del turismo interno y receptivo, entre otras”. (subrayado agregado)

Por su parte, con fecha 12 de octubre de 2019 la entidad a través de la Plataforma digital única del Estado peruano cuyo dominio es: [www.gob.pe](http://www.gob.pe), publicó una nota informativa en la que indicó que “(...) el Perú posee una abundante, accesible y disponible oferta informal de servicios turísticos a nivel nacional. Así lo demuestra el estudio del Mincetur ‘Indicadores de la informalidad en agencias de viajes y alojamientos’ (2018) (...)”<sup>6</sup>.

Respecto a la entrega de la información contenida en este extremo de la solicitud, a través del Memorándum N° 007-2020-MINCETUR/VMT-DGIETA remitido a esta instancia con el Oficio N° 001-2020-

<sup>5</sup> En adelante, Ley General de Turismo.

<sup>6</sup> Obtenida de la siguiente dirección electrónica: <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/noticias/52456-44-de-limenos-cree-que-viajar-dentro-del-pais-es-inseguro>

MINCETUR/OGA/LEY27806, el Director General de Investigación y Estudios sobre Turismo y Artesanía de la entidad remitió al Director General – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dicha información, no advirtiéndose que esta se haya remitido al solicitante.

Cabe señalar entonces, que la entidad no ha negado la existencia de la referida información ni tampoco ha manifestado que la misma se encuentre en alguna de las causales de excepción previstas en la ley, en cuyo caso debería brindar una motivación cualificada a fin de desvirtuar el principio de máxima divulgación o publicidad que rige sobre toda la información que la entidad haya creado, obtenido o que se encuentre en su posesión o bajo su control, conforme lo señaló el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03035-2012-PHD/TC:

*“6. Al no haberse fundamentado aunque sea mínimamente, las razones por las cuales el derecho a la privacidad de don Humberto Elías Rossi Salinas justificaría que dicha información se mantenga en reserva, es evidente que el proceder del ad quem ha sido arbitrario más aún si se tiene en consideración en virtud del mencionado principio de máxima divulgación, que la información almacenada en los registros de la Administración se presume pública; por tanto la destrucción de tal presunción requiere de una motivación cualificada en atención al carácter restrictivo con que dichas excepciones deben ser interpretadas”.* (subrayado agregado)

En tal sentido, de lo glosado se concluye que la información requerida por el recurrente se encuentra en posesión de la entidad pues hizo mención de su contenido públicamente a través del portal web; no obstante, la misma no ha sido puesta a su disposición, conforme al procedimiento establecido en la Ley de Transparencia.

En consecuencia, corresponde declarar fundados estos extremos a fin de que la entidad entregue al recurrente el estudio sobre “Indicadores de la informalidad en agencias de viajes y alojamientos” (2018), el contrato que se suscribió para realizar dicho estudio y la metodología usada en su elaboración, de acuerdo a los términos planteados en su pedido.

c) **Sobre el número de agencias de viaje de Lima y Callao; si cuentan con RUC activo; si cuentan con licencia municipal; y si están inscritas en el Mincetur (Lima) o Dircetur (Callao)**

Al respecto, mediante la Carta N° 726-2019-MINCETUR/SG/OGA/LEY27806 de fecha 21 de octubre de 2019 la entidad comunicó al recurrente que el número de agencias de viajes en Lima asciende a 4116 y en el Callao asciende a 272, de las cuales el 100% cuentan con Registro Único de Contribuyente en condición de activo al 30 de setiembre, e indicó además que no cuenta con la información relacionada a la licencia municipal y a su inscripción en Mincetur - Lima o Dircetur - Callao.

Ante ello, el recurrente presentó su recurso de apelación indicando que no se le ha entregado la información relacionada a los alojamientos (hospedaje) de Lima y Callao, pretensión que no se aprecia que haya sido solicitada en su requerimiento del 13 de octubre de 2019 correspondiendo desestimar el recurso de apelación en este extremo; sin perjuicio que la entidad le proporcione dicha información si lo considera oportuno.

De otro lado, el recurrente señaló que no se le ha indicado si las agencias de viaje de Lima y Callao cumplen concurrentemente con los 3 criterios para reconocer que son formales.

Sobre ello, según el artículo 27° del Reglamento de la Ley General de Turismo, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2010-MINCETUR, establece que “el Directorio Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos Calificados comprende únicamente a aquellos prestadores de servicios que realizan actividades turísticas que son materia de categorización, calificación o cualquier otro proceso de evaluación similar a cargo de la autoridad competente en materia turística”, y agrega en el numeral 28.3 del artículo 28° que “corresponde a los gobiernos regionales y la MML publicar en su portal institucional el directorio regional de prestadores de servicios turísticos calificados que corresponda a su circunscripción territorial” (subrayado agregado).

Asimismo, en el Reglamento de Agencias de Viaje y Turismo aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2016-MINCETUR, se estableció lo siguiente:

*“Artículo 9.- Solicitud de Inscripción en el Directorio Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos Calificados y expedición de la Constancia de Inscripción*

*9.1 La Agencia de Viajes y Turismo para el inicio de sus actividades deberá estar inscrita en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) (...) para obtener los Registros Administrativos y las Autorizaciones Sectoriales para el inicio de Actividades de las Empresas. Asimismo, deberá contar con la Licencia Municipal de Funcionamiento y cumplir con las demás disposiciones municipales correspondientes.*

*9.2 El Titular de la Agencia de Viajes y Turismo, (...) presentarán al Órgano Competente, (...) una Solicitud de Inscripción en el Directorio Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos Calificados, (...), según el Formato aprobado por el Viceministerio de Turismo, en el que se deje constancia del cumplimiento de los requisitos mínimos a que se refiere el artículo 11 del presente Reglamento.*

*9.4 Siempre que el Titular de la Agencia de Viajes y Turismo cumpla con los requisitos exigidos en el numeral 9.1 y en el artículo 11 del presente Reglamento, y entregue la documentación completa exigida en el numeral 9.2 del presente Reglamento, el Órgano Competente procederá a su Inscripción en el Directorio Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos Calificados y en un plazo no mayor a cinco (05) días hábiles, expedirá una Constancia, según modelo aprobado por el Viceministerio de Turismo, que dé cuenta de tal inscripción, con mención expresa de la o las clasificaciones en las que prestará sus servicios (...)” (subrayado agregado).*

De otro lado, los artículos 5° y 6° del Reglamento de Agencias de Viaje y Turismo establecen los órganos competentes para su aplicación y las funciones con las que cuentan<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Artículo 5° - Órganos competentes

“Los órganos competentes para la aplicación del presente Reglamento son las Direcciones Regionales de Comercio Exterior y Turismo de los Gobiernos Regionales o quienes hagan sus veces, dentro del ámbito de su competencia administrativa; y en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, el órgano que ésta designe para tal efecto”.

(subrayado agregado)

Artículo 6° - Funciones

“a) Expedir la Constancia de Inscripción en el Directorio Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos Calificados, prevista en el artículo 9 del presente Reglamento (...);  
c) Llevar y mantener actualizado el Directorio Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos Calificados” (subrayado agregado).

En tal sentido, corresponde al Gobierno Regional del Callao y la Municipalidad Metropolitana de Lima, registrar y mantener actualizada la información que publica el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo a través del Directorio Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos Calificados respecto de su circunscripción territorial, en el marco del Reglamento de la Ley General de Turismo, siendo responsables de verificar si dichos prestadores de servicios cuentan con licencia municipal.

Siendo esto así, es de aplicación el literal b) del artículo 11° de la Ley de Transparencia, que establece: “[e]n el supuesto que la entidad de la Administración Pública no esté obligada a poseer la información solicitada y de conocer su ubicación o destino, debe reencausar la solicitud hacia la entidad obligada o hacia la que la posea, y poner en conocimiento de dicha circunstancia al solicitante”.

Cabe señalar que según lo establecido en el literal b) del artículo 11° de la Ley de Transparencia<sup>8</sup> en concordancia con lo dispuesto en el numeral 15-A.2 del artículo 15°-A de su reglamento<sup>9</sup>, corresponde que la entidad reencause la solicitud presentada por el recurrente hacia el Gobierno Regional Callao y a la Municipalidad Metropolitana de Lima, al conocer que la verificación de la existencia de licencias municipales y su inscripción correspondiente se encuentra bajo las competencias funcionales de dichas circunscripciones territoriales.

Finalmente, en virtud de lo previsto por el artículo 35° del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM, en aplicación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, corresponde a cada entidad determinar la responsabilidad en que eventualmente hubieran incurrido sus funcionarios y/o servidores por la comisión de presuntas conductas infractoras a las normas de transparencia y acceso a la información pública.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6° y el numeral 1 del artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO EN PARTE** el recurso de apelación presentado por **ROLANDO CONCHA LÓPEZ** debiendo revocarse lo dispuesto en la Carta N° 726-2019-MINCETUR/SG/OGA/LEY27806; en consecuencia, **ORDENAR** al **MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO** que entregue al recurrente la información requerida, respecto al estudio sobre “Indicadores de la informalidad en agencias de

<sup>8</sup> Artículo 11° - Procedimiento

“(…)”

b) La entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información debe otorgarla en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, sin perjuicio de lo establecido en el literal g).

En el supuesto que la entidad de la Administración Pública no esté obligada a poseer la información solicitada y de conocer su ubicación o destino, debe reencausar la solicitud hacia la entidad obligada o hacia la que la posea, y poner en conocimiento de dicha circunstancia al solicitante. (…)”

<sup>9</sup> Artículo 15-A.- Encausamiento de las solicitudes de información

“(…)”

15-A.2 De conformidad con el segundo párrafo del inciso b) del artículo 11 de la Ley, la entidad que no sea competente encausa la solicitud hacia la entidad obligada o hacia la que posea la información en un plazo máximo de dos (2) días hábiles, más el término de la distancia. En el mismo plazo se pone en conocimiento el encausamiento al solicitante, lo cual puede ser por escrito o por cualquier otro medio electrónico o telefónico, siempre que se deje constancia de dicho acto. En este caso, el plazo para atender la solicitud se computa a partir de la recepción por la entidad competente. (…)”

viajes y alojamientos” (2018), el contrato que se suscribió para realizar dicho estudio y la metodología usada en su elaboración, de acuerdo a los términos planteados en su solicitud, previo pago del costo de reproducción correspondiente; asimismo debe reencausar la solicitud a la Municipalidad Metropolitana de Lima y al Gobierno Regional del Callao respecto al extremo referido al número de agencias de viaje de Lima y Callao que cuentan con Licencia Municipal y si están inscritas en la Municipalidad Metropolitana de Lima o Dircetur respectivamente.

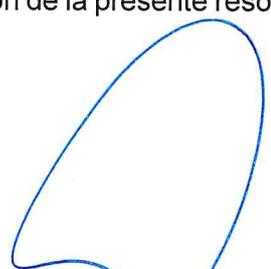
**Artículo 2.- SOLICITAR** al **MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO** que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.

**Artículo 3.- DECLARAR INFUNDADO** el recurso de apelación en el extremo referido a la entrega del número de agencias de viajes en Lima y Callao que cuentan con Registro Único de Contribuyente en condición de activo y la información relacionada a la entrega de información sobre los alojamientos (hospedaje).

**Artículo 4.- DECLARAR** agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

**Artículo 5.- ENCARGAR** a la Secretaría Técnica del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la notificación de la presente resolución a **ROLANDO CONCHA LÓPEZ** y al **MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18° de la norma antes citada.

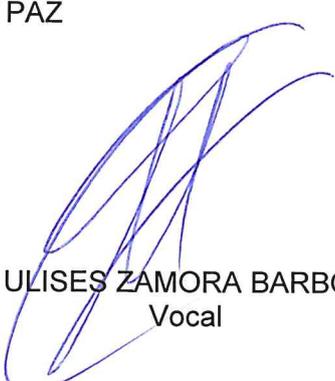
**Artículo 6.- DISPONER** la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional ([www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)).



PEDRO ANGEL CHILET PAZ  
Vocal Presidente



MARIA ROSA MENA MENA  
Vocal



ULISES ZAMORA BARBOZA  
Vocal

