



# *Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*

## **RESOLUCIÓN N° 003976-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA**

Expediente : 03474-2023-JUS/TTAIP  
Recurrente : **ROLANDO CONCHA LÓPEZ**  
Entidad : **MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**  
Sumilla : Declara fundado recurso de apelación

Miraflores, 9 de noviembre de 2023

**VISTO** el Expediente de Apelación N° 03474-2023-JUS/TTAIP de fecha 11 de octubre de 2023, interpuesto por **ROLANDO CONCHA LÓPEZ**, contra la respuesta contenida en el Memorando N° 25771-2023-MTC/17.02 de fecha 26 de setiembre de 2023, a través del cual el **MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**, atendió la solicitud de acceso a la información pública presentada.

### **CONSIDERANDO:**

#### **I. ANTECEDENTES**

En el caso de autos, se aprecia el recurrente solicitó<sup>1</sup> a la entidad la entrega de la siguiente información:

“(…)

1) *REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE RESOLUCIÓN SUPREMA N° 0011-78-TC/DS, Y DECRETO SUPREMO N°003-2005-MTC, ASI COMO SU EXPOSICION DE MOTIVOS*

2) *OFICIOS, MEMOS, INFORMES, CORREOS ELECTRÓNICOS DONDE MTC JUSTIFICA ANTE EL MINCETUR LA NECESIDAD DE DEROGAR EL DS 003-2005-MTC QUE APRUEBA NUESTRO REGLAMENTO DE TRANSPORTE TURISTICO, Y OFICIOS, MEMOS, INFORMES, CORREOS ELECTRÓNICOS DONDE MINCETUR ACEPTA LA JUSTIFICACION DEL MTC PARA DEROGAR EL DS 003-2005-MTC, MEDIANTE EL DS 017-2009-MTC. EN CASO NO EXISTIR JUSTIFICACION LA DEROGACION DEL DS 003-2005-MTC ES ILEGAL*

3) *LISTA DE CONDICIONES DE MERCADO, EXIGENCIAS QUE SE PIDE CUMPLIR AL EMPRESARIO DE TRANSPORTE TURISTICO PARA QUE ESTE ACCEDA O PERMANEZCA EN EL MERCADO, Y LA JUSTIFICACION DE CADA UNA DE ELLAS.*<sup>2</sup> [sic]

<sup>1</sup> Si bien no obra la copia de la solicitud ni cargo de presentación de la misma ante la entidad, existe certeza de su existencia y presentación por la respuesta emitida por la entidad.

<sup>2</sup> Texto del requerimiento extraído del recurso de apelación.

Mediante el MEMORANDO N° 25771-2023-MTC/17.02 de fecha 26 de setiembre de 2023, la entidad brindó respuesta al recurrente señalando lo siguiente:

*“(..)*

**Sobre el punto 1)**

*Conforme a las competencias establecidas en el artículo 129° del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones aprobado por Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01, la Dirección de Servicios de Transporte Terrestre, unidad orgánica de la Dirección General de Autorizaciones en Transporte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones otorga la autorización para la prestación de los servicios de transporte terrestre de personas y mercancías por carreteras y vías férreas de ámbito nacional e internacional, incluyendo el servicio de transporte de materiales y/o residuos peligrosos y administra el Registro Nacional de Transporte Terrestre, siendo esas sus competencias.*

*De otro lado, Según el artículo 15° literal g) del mismo ROF, entre las funciones de la Secretaría General se encuentra “Proponer al Despacho Ministerial los proyectos de dispositivos normativos para su visación o aprobación; así como administrar el registro, publicación, distribución y archivo de los dispositivos normativos que genere el ministerio;...” (El subrayado es nuestro)*

*En atención a las señaladas competencias, solicitamos a su despacho, se sirva solicitar la información sobre la normativa emitida por el MTC, que se requiere en el punto 1), a la Secretaría General, en mérito a sus funciones a cargo del archivo de los dispositivos normativos que genere este ministerio.*

**Sobre el punto 2)**

*Dado que el solicitante no brinda mayor información sobre el número y/o fecha de los documentos que requiere tales como Oficios, memos, informes y correos electrónicos que solicita, no es posible la ubicación de los mismos.*

**Sobre el punto 3)**

*Al respecto, es necesario precisar que, el numeral 3.25 del artículo 3° del RENAT, brinda la siguiente definición:*

***“Condiciones de Acceso y Permanencia:*** *Conjunto de exigencias de carácter técnico, organizativo, jurídico y operacional que se deben cumplir para acceder y/o permanecer autorizado para prestar el servicio de transporte terrestre público o privado de personas, mercancías o mixto; o permitir el acceso y/o permanencia en la habilitación de un vehículo, conductor o infraestructura complementaria de transporte. Corresponde a la autoridad competente verificar el cumplimiento de las condiciones de acceso y controlar el cumplimiento de las condiciones de permanencia.”*

*En el presente caso, se aprecia la solicitud no es en cuanto a la información que requiere el solicitante; sin embargo, en el ámbito de competencia de esta la Dirección de Servicios de Transporte Terrestre, a continuación se brinda la información correspondiente a todos los requisitos para el otorgamiento de autorización para la prestación del servicio público especial de transporte turístico de ámbito nacional; cuya base legal se encuentra en el Reglamento Nacional de Transporte Terrestre (RENAT), aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-*

MTC; los que constituyen condiciones de acceso y permanencia en cuanto al mencionado servicio.

(...)” [sic]

Con fecha 11 de octubre de 2023, el recurrente presentó ante esta instancia el recurso de apelación materia de análisis, señalando que:

“(…)

Respecto a

**1) REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE RESOLUCIÓN SUPREMA Nº 0011-78-TC/DS, Y DECRETO SUPREMO Nº003-2005-MTC, ASI COMO SU EXPOSICION DE MOTIVOS**

(…)

El MTC si nos ha entregado la siguiente información pública pedida;

- REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE RESOLUCIÓN SUPREMA Nº 0011-78-TC/DS,
- REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO Nº003-2005-MTC,

El MTC se niega a entregarnos la siguiente información pública pedida;

- EXPOSICION DE MOTIVOS DEL REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE RESOLUCIÓN SUPREMA Nº 0011-78-TC/DS,
- EXPOSICION DE MOTIVOS DEL REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO Nº003-2005-MTC

Respecto a

**2) OFICIOS, MEMOS, INFORMES, CORREOS ELECTRÓNICOS DONDE MTC JUSTIFICA ANTE EL MINCETUR LA NECESIDAD DE DEROGAR EL DS 003-2005-MTC QUE APRUEBA NUESTRO REGLAMENTO DE TRANSPORTE TURISTICO, Y OFICIOS, MEMOS, INFORMES, CORREOS ELECTRÓNICOS DONDE MINCETUR ACEPTA LA JUSTIFICACION DEL MTC PARA DEROGAR EL DS 003-2005-MTC, MEDIANTE EL DS 017-2009-MTC. EN CASO NO EXISTIR JUSTIFICACIÓN LA DEROGACION DEL DS 003-2005-MTC ES ILEGAL**

(…)

Que, por Resolución Suprema No 0011-78-TC/DS, del 6 de febrero de 1978, se aprobó el Reglamento de las Empresas de Transporte Turístico, el cual incluye las disposiciones que norman la actividad de las empresas de transporte turístico que, en forma habitual y organizada, se dedican a la movilización de personas, prestando los servicios de traslados, visitas locales, excursiones, giras, circuitos y alquiler de vehículos sin conductor, utilizando medios de transporte aéreo, acuático y/o terrestre;

Que, con fecha 9 de octubre de 1999, entró en vigencia la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley No 27181, en la cual se establecen los lineamientos generales, económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre, dentro del marco del objetivo de la acción estatal orientada a la satisfacción de las necesidades de los usuarios, al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y de la comunidad en su conjunto;

Que, el artículo 23 de la Ley citada en el considerando anterior establece que los reglamentos necesarios para su implementación serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes y Comunicaciones, debiendo dictarse, especialmente, los reglamentos que se consignan en el referido dispositivo, cuya materia de regulación podrá, de ser necesario, ser desagregada **como lo es el caso del transporte turístico terrestre**; que ya se encontraba desagregada como se acredita con el REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE RESOLUCIÓN SUPREMA N° 0011-78-TC/DS, y con el REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO N°003-2005-MTC.

Es así que, como el MTC decidió eliminar del ordenamiento legal el REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO N°003-2005-MTC, para que esta acción sea legal debió contar con la debida justificación y sustento técnico por parte del MTC, y debieron existir **OFICIOS, MEMOS, INFORMES, CORREOS ELECTRÓNICOS DONDE MTC JUSTIFICA ANTE EL MINCETUR LA NECESIDAD DE DEROGAR EL DS 003-2005-MTC QUE APRUEBA NUESTRO REGLAMENTO DE TRANSPORTE TURISTICO, Y OFICIOS, MEMOS, INFORMES, CORREOS ELECTRÓNICOS DONDE MINCETUR ACEPTA LA JUSTIFICACION DEL MTC PARA DEROGAR EL DS 003-2005-MTC.**

**DEBEMOS INFORMAR QUE EL REGLAMENTO DE TRANSPORTE TURISTICO FUE DEROGADO MEDIANTE EL DS 017-2009-MTC. EN CASO NO EXISTIR JUSTIFICACION LA DEROGACION DEL DS 003-2005-MTC ES ILEGAL.**

Respecto a

**3) LISTA DE CONDICIONES DE MERCADO, EXIGENCIAS QUE SE PIDE CUMPLIR AL EMPRESARIO DE TRANSPORTE TURISTICO PARA QUE ESTE ACCEDA O PERMANEZCA EN EL MERCADO, Y LA JUSTIFICACION DE CADA UNA DE ELLAS.**

(...)

Lo que hemos pedido es la relación de **CONDICIONES DE MERCADO, EXIGENCIAS QUE EL MTC PIDE CUMPLIR AL EMPRESARIO DE TRANSPORTE TURISTICO PARA QUE ESTE ACCEDA O PERMANEZCA EN EL MERCADO, Y LA JUSTIFICACION DE CADA UNA DE ELLAS.**

Hacemos este pedido, pues el MTC debe cumplir con lo ordenado en el numeral 10.1 del **Artículo 10. Ámbito de aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante**, del DECRETO SUPREMO N° 063-2021-PCM, que aprueba el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante. El cual señala;

*“10.1 La entidad pública del Poder Ejecutivo tiene la obligación de realizar el AIR Ex Ante previo a la elaboración de disposiciones normativas de carácter general, cuando establezcan, incorporen o modifiquen reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos para el óptimo desarrollo de*

actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.”

*En ese orden de ideas, la información pública pedida, que es la **LISTA DE CONDICIONES DE MERCADO, EXIGENCIAS QUE SE PIDE CUMPLIR AL EMPRESARIO DE TRANSPORTE TURISTICO PARA QUE ESTE ACCEDA O PERMANEZCA EN EL MERCADO, Y LA JUSTIFICACION DE CADA UNA DE ELLAS**, las cuales fueron **establecidas, incorporadas o modificadas** por el MTC cuando derogó el REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO N°003-2005-MTC, a través del **DS 017-2009-MTC**, tienen que pasar por el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), lo cual es ordenado por el **DECRETO LEGISLATIVO N° 1565 QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA**.*

*Por ello es importante tener la relación clara, expresa, taxativa e indubitable de las **CONDICIONES DE MERCADO, EXIGENCIAS QUE EL MTC PIDE CUMPLIR AL EMPRESARIO DE TRANSPORTE TURISTICO PARA QUE ESTE ACCEDA O PERMANEZCA EN EL MERCADO, Y LA JUSTIFICACION DE CADA UNA DE ELLAS**.*

***No nos sirve que**, la información brinda que correspondiente a todos los requisitos para el otorgamiento de autorización para la prestación del servicio público especial de transporte turístico de ámbito nacional; pues en ella se mezcla al transporte escolar (movilidad escolar), al transporte de personal de empresas, al transporte turístico, etc. y cada una de ellas tienen **CONDICIONES DE MERCADO** muy diferentes debido a que sus condiciones de operación también son muy diferentes.*

*A modo de ejemplo, solo a los vehículos que prestamos el servicio turístico de transporte turístico terrestre nos corresponde la exigencia legal como **CONDICIONES DE MERCADO** de contar con un sistema de aire acondicionado, y otro sistema de calefacción para cada uno de nuestros vehículos de transporte turístico. Si no cumplimos con esta **CONDICIONES DE MERCADO** el MTC nos declara vehículos ilegales informales. Pero estas **CONDICIONES DE MERCADO** solo son exigidas al transporte turístico, no son exigidas al transporte escolar (movilidad escolar), al transporte de personal de empresas. Y mucho menos son exigidas a las otras modalidades de transporte regular cuya base legal se encuentra en el Reglamento Nacional de Transporte Terrestre (RENAT), aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC; por lo que la información pública entregada NO constituye las condiciones de acceso y permanencia del transporte turístico terrestre solicitado como información pública.*

*(...)” [sic]*

A través de la Resolución N° 003726-2023-JUS/TTAIP-SEGUNDA SALA de fecha 23 de octubre de 2023<sup>3</sup>, se admitió a trámite el citado recurso impugnatorio y se requirió a la entidad que en un plazo de cuatro (4) días hábiles remita el expediente administrativo correspondiente y formule sus descargos, los cuales hasta la fecha de emisión de la presente resolución no fueron presentados.

<sup>3</sup> Notificada el 3 de noviembre de 2023.

## 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.

A su vez, el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo N° 021-2019-JUS<sup>4</sup>, establece que por el principio de publicidad toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones de ley, teniendo las entidades la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación de dicho principio.

Por su parte, el artículo 10 de la citada ley 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.

Cabe anotar que el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia, establece que la denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser fundamentada por las excepciones de ley, agregando el primer párrafo del artículo 18 de la referida norma que las excepciones establecidas en los artículos 15, 16 y 17 del mismo texto son los únicos supuestos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretadas de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental.

### 2.1 Materia en discusión

De autos se advierte que la controversia radica en determinar si la solicitud del recurrente fue atendida conforme a la Ley de Transparencia.

### 2.2 Evaluación de la materia en discusión

Sobre el particular, toda documentación que obra en el archivo o dominio estatal es de carácter público para conocimiento de la ciudadanía por ser de interés general, conforme lo ha subrayado el Tribunal Constitucional en el Fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente N° 4865-2013-PHD/TC indicando:

*“La protección del derecho fundamental de acceso a la información pública no solo es de interés para el titular del derecho, sino también para el propio Estado y para la colectividad en general. Por ello, los pedidos de información pública no deben entenderse vinculados únicamente al interés de cada persona requirente, sino valorados además como manifestación del principio de transparencia en la actividad pública. Este principio de transparencia es, de modo enunciativo, garantía de no arbitrariedad, de actuación lícita y eficiente por parte del Estado, y sirve como mecanismo idóneo de control en manos de los ciudadanos”.* (Subrayado agregado)

Al respecto, el artículo 3 de la Ley de Transparencia, que consagra expresamente el Principio de Publicidad, establece que “Toda información que

---

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

posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por (...) la presente Ley”; es decir, establece como regla general la publicidad de la información en poder de las entidades públicas, mientras que el secreto es la excepción. En esa línea, el Tribunal Constitucional en el Fundamento 8 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02814-2008-PHD/TC, ha señalado respecto del mencionado Principio de Publicidad lo siguiente:

*“(...) Esta responsabilidad de los funcionarios viene aparejada entonces con el principio de publicidad, en virtud del cual toda la información producida por el Estado es, prima facie, pública. Tal principio a su vez implica o exige necesariamente la posibilidad de acceder efectivamente a la documentación del Estado”.*

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que les corresponde a las entidades acreditar la necesidad de mantener en reserva la información que haya sido solicitada por el ciudadano, conforme se advierte del último párrafo del Fundamento 13 de la sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC:

*“Como antes se ha mencionado, esta presunción de inconstitucionalidad se traduce en exigir del Estado y sus órganos la obligación de probar que existe un bien, principio o valor constitucionalmente relevante que justifique que se mantenga en reserva, secreto o confidencialidad la información pública solicitada y, a su vez, que sólo si se mantiene tal reserva se puede servir efectivamente al interés constitucional que la justifica. 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).*

En ese sentido, de los pronunciamientos efectuados por el Tribunal Constitucional antes citados, se infiere que toda información que posean las entidades de la Administración Pública es de acceso público; y, en caso denieguen el acceso a la información pública solicitado por un ciudadano, constituye deber de las entidades acreditar que dicha información corresponde a un supuesto de excepción previsto en los artículos 15 al 17 de la Ley de Transparencia, debido que poseen la carga de la prueba.

Dentro de ese contexto, el tercer párrafo del artículo 13 de la Ley de Transparencia establece que la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuenten o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido, en tal sentido, efectuando una interpretación *contrario sensu*, es perfectamente válido inferir que la Administración Pública tiene el deber de entregar la información con la que cuenta o aquella que se encuentra obligada a contar.

Dicho esto, de autos se aprecia que, el recurrente solicitó a la entidad “1) REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE RESOLUCIÓN SUPREMA N° 0011-78-TC/DS, Y DECRETO SUPREMO N°003-2005-MTC, ASI COMO SU EXPOSICION DE MOTIVOS”; “2) OFICIOS, MEMOS, INFORMES, CORREOS ELECTRÓNICOS DONDE MTC JUSTIFICA ANTE EL MINCETUR LA NECESIDAD DE DEROGAR

EL DS 003- 2005-MTC QUE APRUEBA NUESTRO REGLAMENTO DE TRANSPORTE TURISTICO, Y OFICIOS, MEMOS, INFORMES, CORREOS ELECTRÓNICOS DONDE MINCETUR ACEPTA LA JUSTIFICACION DEL MTC PARA DEROGAR EL DS 003-2005-MTC, MEDIANTE EL DS 017-2009-MTC. EN CASO NO EXISTIR JUSTIFICACION LA DEROGACION DEL DS 003-2005-MTC ES ILEGAL”; y, “3. LISTA DE CONDICIONES DE MERCADO, EXIGENCIAS QUE SE PIDE CUMPLIR AL EMPRESARIO DE TRANSPORTE TURISTICO PARA QUE ESTE ACCEDA O PERMANEZCA EN EL MERCADO, Y LA JUSTIFICACION DE CADA UNA DE ELLAS.”

Por su parte, la entidad remitió al recurrente el MEMORANDO N° 25771-2023-MTC/17.02 de fecha 26 de setiembre de 2023, mediante el cual la Dirección de Servicios de Transporte Terrestre informó al Responsable de Acceso a la Información Pública respecto del **ítem 1**, que “solicitamos a su despacho, se sirva solicitar la información sobre la normativa emitida por el MTC, que se requiere en el punto 1), a la Secretaría General, en mérito a sus funciones a cargo del archivo de los dispositivos normativos que genere este ministerio”, en tanto, sobre el **ítem 2**, precisó que “el solicitante no brinda mayor información sobre el número y/o fecha de los documentos que requiere tales como Oficios, memos, informes y correos electrónicos que solicita, no es posible la ubicación de los mismos.”, finalmente, en lo relacionado al **ítem 3**, la entidad indicó que “se brinda la información correspondiente a todos los requisitos para el otorgamiento de autorización para la prestación del servicio público especial de transporte turístico de ámbito nacional; cuya base legal se encuentra en el Reglamento Nacional de Transporte Terrestre (RENAT), aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC; los que constituyen condiciones de acceso y permanencia en cuanto al mencionado servicio.”

Frente a ello, el recurrente señaló que lo afirmado por la entidad es falso, señalando que en lo referido al **ítem 1**, la entidad se niega entregarle la “EXPOSICION DE MOTIVOS DEL REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE RESOLUCIÓN SUPREMA N° 0011-78-TC/DS”; y, la “EXPOSICION DE MOTIVOS DEL REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO N°003-2005-MTC”. Asimismo, en lo referido al **ítem 2**, alegó que “(...) el MTC decidió eliminar del ordenamiento legal el REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO N°003-2005-MTC, para que esta acción sea legal debió contar con la debida justificación y sustento técnico por parte del MTC, y debieron existir **OFICIOS, MEMOS, INFORMES, CORREOS ELECTRÓNICOS DONDE MTC JUSTIFICA ANTE EL MINCETUR LA NECESIDAD DE DEROGAR EL DS 003-2005-MTC QUE APRUEBA NUESTRO REGLAMENTO DE TRANSPORTE TURISTICO, Y OFICIOS, MEMOS, INFORMES, CORREOS ELECTRÓNICOS DONDE MINCETUR ACEPTA LA JUSTIFICACION DEL MTC PARA DEROGAR EL DS 003-2005-MTC**”. Finalmente, en lo referido al **ítem 3**, señaló que “(...) la información pública pedida, que es la **LISTA DE CONDICIONES DE MERCADO, EXIGENCIAS QUE SE PIDE CUMPLIR AL EMPRESARIO DE TRANSPORTE TURISTICO PARA QUE ESTE ACCEDA O PERMANEZCA EN EL MERCADO, Y LA JUSTIFICACION DE CADA UNA DE ELLAS**, las cuales fueron **establecidas, incorporadas o modificadas** por el MTC cuando derogó el REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO N°003-2005-MTC, a través del **DS 017-2009-MTC**, tienen que pasar por el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), lo cual es ordenado por el **DECRETO LEGISLATIVO N° 1565 QUE**

**APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA**". Asimismo, cabe precisar que la entidad no formuló descargo alguno.

Siendo ello así, corresponde analizar si la atención de la solicitud se ajusta al marco de lo dispuesto por la Ley de Transparencia.

Al respecto, en lo referido a los **ítems 1 y 3**, es importante señalar que el derecho de acceso a la información pública no sólo implica el deber del Estado de publicitar sus actos promoviendo una cultura de transparencia conforme lo dispone el artículo 10 de la Ley de Transparencia, sino que también genera la obligación de otorgar al solicitante información clara, precisa, completa y actualizada, y en consecuencia, que no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa, conforme lo señaló el Tribunal Constitucional en el Fundamento 16 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01797-2002-HD/TC:

*"(...) el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos. Si tal fuese sólo su contenido protegido constitucionalmente, se correría el riesgo de que este derecho y los fines que con su reconocimiento se persiguen, resultaran burlados cuando, p.ej. los organismos públicos entregasen cualquier tipo de información, independientemente de su veracidad o no. A criterio del Tribunal, no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada. De ahí que, si en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa". (subrayado agregado)*

En el mismo sentido, resulta ilustrativo el criterio expresado por el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de México – INAI, en las resoluciones RRA 0003/16 (Comisión Nacional de las Zonas Áridas, 29 de junio de 2016), RRA 0100/16 (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 13 de julio de 2016), y RRA 1419/16 (Secretaría de Educación Pública, 14 de setiembre de 2016): *"Para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, la congruencia implica que exista concordancia entre el requerimiento formulado por el particular y la respuesta proporcionada por el sujeto obligado; mientras que la exhaustividad significa que dicha respuesta se refiera expresamente a cada uno de los puntos solicitados. Por lo anterior, los sujetos obligados cumplirán con los principios de congruencia y exhaustividad, cuando las respuestas que emitan guarden una relación lógica con lo solicitado y atiendan de manera puntual y expresa, cada uno de los contenidos de información"* (subrayado agregado).

De este modo, se concluye que, al atender una solicitud de acceso a la información pública, la entidad tiene la obligación de brindar una respuesta completa y congruente con lo requerido, debiendo pronunciarse sobre la totalidad la información solicitada, así como entregando, en caso de corresponder, los documentos requeridos en la misma y no una información distinta a la solicitada.

En atención a lo expuesto, se aprecia que la entidad emitió una respuesta incompleta, poco clara y incongruente con lo requerido, ello debido a los siguientes motivos:

- En lo referido al **ítem 1**, el administrado fue expreso al señalar que la entidad se niega entregarle la “EXPOSICION DE MOTIVOS DEL REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE RESOLUCIÓN SUPREMA N° 0011-78-TC/DS”; y, la “EXPOSICION DE MOTIVOS DEL REGLAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTE TURÍSTICO TERRESTRE, APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO N°003-2005-MTC”<sup>5</sup>, en tanto, no habiendo la entidad precisado si se encuentra o no en posesión de dicha información, esta instancia considera que la entidad atendió este extremo en forma incompleta.
- Respecto del **ítem 3**, se aprecia que el recurrente expresamente solicitó la “LISTA DE CONDICIONES DE MERCADO, EXIGENCIAS QUE SE PIDE CUMPLIR AL EMPRESARIO DE TRANSPORTE TURISTICO PARA QUE ESTE ACCEDA O PERMANEZCA EN EL MERCADO, Y LA JUSTIFICACION DE CADA UNA DE ELLAS”, y la entidad se limitó a entregar al recurrente un cuadro que contiene “(...) todos los requisitos para el otorgamiento de autorización para la prestación del servicio público especial de transporte turístico de ámbito nacional; cuya base legal se encuentra en el Reglamento Nacional de Transporte Terrestre (RENAT), aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC” (subrayado agregado), información que evidentemente no es la requerida por el administrado; por la tanto, la entidad deberá entender que lo requerido por el recurrente es la entrega de una **lista o relación** que reúna las condiciones que se exigen a los empresarios de transporte turístico para acceder o permanecer en el mercado, las cuales deberán estar justificadas, o de ser el caso, informar al recurrente de manera clara y precisa la inexistencia de dicha información.

Sobre el particular, teniendo en cuenta que el requerimiento efectuado por el recurrente, se refiere a la entrega de una “LISTA DE CONDICIONES DE MERCADO, EXIGENCIAS QUE SE PIDE CUMPLIR AL EMPRESARIO DE TRANSPORTE TURISTICO PARA QUE ESTE ACCEDA O PERMANEZCA EN EL MERCADO, Y LA JUSTIFICACION DE CADA UNA DE ELLAS”, es oportuno señalar lo resuelto por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03598- 2011-PHD/TC, en cuanto precisó:

*“6. Por otra parte, el artículo 13° de la Ley 27806, en su tercer párrafo dispone lo siguiente: “La solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga la obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la*

---

<sup>5</sup> Cabe precisar que la entidad hasta la emisión de la presente resolución no ha remitido el expediente generado para la atención de la solicitud de acceso a la información pública materia de análisis y tampoco ha formulado sus descargos a fin de contradecir lo manifestado por el recurrente en su recurso de apelación; en ese sentido, la declaración del recurrente referida a la entrega parcial de la información solicitada en este extremo debe tomarse por cierta en virtud del principio de veracidad contenido en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, norma aplicable supletoriamente al presente procedimiento de conformidad con la Primera Disposición Complementaria del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM.

información solicitada. Esta Ley tampoco permite que los solicitantes exijan a las entidades que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean.

Sobre esto último, cabe precisar que la Administración Pública excepcionalmente puede dar respuesta a los pedidos de información pública a través de la elaboración de documentos que consignen la información solicitada citando su origen, sin emitir valoraciones ni juicios sobre el contenido del pedido, sin que ello suponga la creación de la información solicitada, ni contravención alguna al artículo 13° de la Ley N° 27806" (subrayado agregado).

En ese sentido, es válido inferir que las entidades de la Administración Pública están obligadas a entregar la información con la que cuenten o tengan la obligación de contar, pudiendo inclusive extraerla de cualquier documento o soporte para reproducirla en un nuevo documento, indicando a qué fuente pertenece, sin que ello implique crear o producir información, ni contravenir lo dispuesto por el artículo 13° de la Ley de Transparencia.

A mayor abundamiento, resulta ilustrativo lo señalado por el Consejo para la Transparencia de Chile, quien, citando la jurisprudencia del Comisionado de Información de Inglaterra, estimó que "(...) una autoridad pública no está creando información cuando se le solicita que procese en forma de lista información que tiene; manipular información que se encuentra en sus archivos o extraer información de una base de datos electrónica mediante una búsqueda".<sup>7</sup>

Por lo expuesto, podemos concluir que en tanto la entidad cuente o deba contar con la información requerida por el recurrente, dicho requerimiento no constituye la creación de información, sino que implica ubicar la misma y extraerla para entregarla al administrado.

En consecuencia, corresponde declarar fundado este extremo del recurso de apelación, relacionado a los **ítems 1 y 3** de la solicitud, y ordenar a la entidad la entrega de la información pública solicitada, en forma completa, conforme a los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Ahora bien, en lo referido al **ítem 2**, la entidad ha señalado que dicho pedido es impreciso al manifestar que "el solicitante no brinda mayor información sobre el número y/o fecha de los documentos que requiere tales como Oficios, memos, informes y correos electrónicos que solicita, no es posible la ubicación de los mismos".

---

<sup>6</sup> "Artículo 13.- Denegatoria de acceso

La entidad de la Administración Pública a la cual se solicite información no podrá negar la misma basando su decisión en la identidad del solicitante.

La denegatoria al acceso a la información solicitada debe ser debidamente fundamentada por las excepciones de los artículos 15 a 17 de esta Ley; y el plazo por el que se prolongará dicho impedimento.

La solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada.  
(...)"

<sup>7</sup> CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA DE CHILE. Decisión recaída en el Amparo ROL A80-09. Disponible en: [https://extranet.consejotransparencia.cl/Web\\_SCW/Archivos/C80-09/A80-09\\_decision\\_web.pdf](https://extranet.consejotransparencia.cl/Web_SCW/Archivos/C80-09/A80-09_decision_web.pdf).

Sobre el particular, cabe precisar que el literal d) del artículo 10 del Reglamento de la Ley de Transparencia, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM<sup>8</sup>, establece como un requisito formal para presentar la solicitud de acceso a la información pública: “Expresión concreta y precisa del pedido de información, así como cualquier otro dato que propicie la localización o facilite la búsqueda de la información solicitada”. (subrayado agregado)

Sin embargo, el artículo 11 del mismo cuerpo normativo establece que, en el supuesto señalado en el párrafo precedente “la entidad deberá solicitar la subsanación en un plazo de dos días hábiles de recibida la solicitud de acceso a la información pública, transcurrido el cual, se entenderá por admitida. Si la entidad solicita al recurrente la subsanación este deberá hacerlo dentro de los dos días hábiles de comunicadas las omisiones; caso contrario, la solicitud se considerará como no presentada, procediéndose a su archivo”. (subrayado agregado)

Es decir, le corresponde a la entidad pedir la subsanación de los requisitos de la solicitud presentada, en caso sea necesaria, para lo cual cuenta con un plazo de dos (2) días hábiles, por lo que transcurrido el mismo sin que la entidad haya procedido a observar la solicitud formulada, se considera que esta ha sido admitida en sus propios términos.

En el presente caso, se aprecia que el recurrente ha afirmado en su recurso de apelación que “*Recién el 06 oct 2023, 17:22 (hace 5 días) nos han negado la información pública pedida*”<sup>9</sup>, es decir, la entidad señaló que el pedido es impreciso fuera del plazo señalado por ley, no observándose de autos ningún documento a través del cual hubiere requerido al recurrente la referida subsanación, ni su correspondiente cargo de notificación dentro del plazo de dos (2) días hábiles establecido por el Reglamento de la Ley de Transparencia, por lo que la observación de imprecisión deviene resulta ser extemporáneo. Por ello, se tiene que la solicitud quedó admitida en sus propios términos y debió ser atendida en el plazo de ley.

Asimismo, es oportuno tener en consideración lo expresado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04203-2012-PHD/TC en el que se señaló lo siguiente:

*“(…) Al respecto, cabe precisar que la emplazada no ha negado que dicha documentación exista; simple y llanamente ha argüido que lo requerido es impreciso. No obstante ello, este Colegiado considera que en la medida que lo solicitado hace referencia a “todos los documentos”, ello en modo alguno puede ser calificado como impreciso, puesto que no se le ha pedido que discierna qué documentos entregar y cuáles no sobre la base de algún criterio; muy por el contrario, se ha requerido que brinde copias fedateadas del íntegro de la información relacionada a un asunto en particular.*

*Pretender que, en el presente caso, el demandante especifique, puntual y concretamente, qué documentos son los que petitiona de antemano, resulta a todas luces irrazonable por una cuestión de asimetría informativa. Es la emplazada la que conoce qué documentos son los que se encuentran relacionados a si se efectuó tal comunicación, en la medida que los ha producido y custodia*”. (subrayado agregado).

<sup>8</sup> En adelante, Reglamento de la Ley de Transparencia.

<sup>9</sup> Al no haber presentado sus descargos la entidad, se presume cierta la afirmación del recurrente, tomándose por cierta dicha aseveración de conformidad con el principio de veracidad antes mencionado.

Siendo esto así, no resulta amparable que se pueda exigir que los ciudadanos denominen de manera exacta la información que requieren, a la luz de la asimetría informativa detallada en la jurisprudencia antes citada; más aun si esta instancia considera que el recurrente, al realizar su pedido de información, precisó los documentos que requería (*OFICIOS, MEMOS, INFORMES, CORREOS ELECTRÓNICOS DONDE MTC JUSTIFICA ANTE EL MINCETUR LA NECESIDAD DE DEROGAR EL DS 003- 2005-MTC QUE APRUEBA NUESTRO REGLAMENTO DE TRANSPORTE TURISTICO, Y OFICIOS, MEMOS, INFORMES, CORREOS ELECTRÓNICOS DONDE MINCETUR ACEPTA LA JUSTIFICACION DEL MTC PARA DEROGAR EL DS 003-2005-MTC, MEDIANTE EL DS 017-2009-MTC*), siendo claro que requiere la documentación en la que se aprecie que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones justificó ante el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo la necesidad de derogar el Decreto Supremo N° 003- 2005-MTC, y la documentación donde se aprecie que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo acepta dicha justificación; por lo tanto, el requerimiento efectuado por el recurrente en el ítem 2 de su solicitud es claro y preciso.

Siendo ello así, atendiendo que la entidad no ha manifestado y acreditado que la información requerida, se encuentre protegida por alguna excepción al derecho de acceso a la información pública previsto por la Ley de Transparencia, la Presunción de Publicidad respecto del acceso a dicha documentación se encuentra plenamente vigente al no haber sido desvirtuada por la mencionada entidad.

En consecuencia, corresponde estimar el recurso de apelación presentado por el recurrente y ordenar a la entidad que entregue la información pública solicitada en forma completa; o, en caso de inexistencia de algún extremo de los requerimientos, que informe de manera clara y precisa respecto de dicha circunstancia al administrado, conforme lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria emitido por esta instancia mediante Resolución N° 010300772020<sup>10</sup>.

Finalmente, de conformidad con los artículos 30 y 35 del Reglamento de la Ley de Transparencia, 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 el artículo 6 y en 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; asimismo, en virtud al descanso físico del Vocal Titular de la Segunda Sala, Johan León Florian, interviene el Vocal Titular de la Primera

---

<sup>10</sup> Dentro de ese marco, en el supuesto de inexistencia de la información requerida, es importante resaltar que mediante la Resolución N° 010300772020 emitida por esta instancia y publicada en el Diario Oficial El Peruano el día 11 de febrero de 2020, se declaró precedente administrativo de observancia obligatoria lo siguiente:

*"Las entidades no podrán denegar el acceso a la información pública, argumentando únicamente que la documentación requerida no ha sido creada por ésta, atendiendo a que el derecho de acceso a la información pública abarca no solamente la posibilidad de obtener aquella que ha sido generada por la propia institución, sino también a la que no siendo creada por ésta, se encuentra en su posesión. En tal sentido, cuando las entidades denieguen el acceso a la información pública en virtud a la inexistencia de la documentación requerida, deberán previamente verificar mediante los requerimientos a las unidades orgánicas que resulten pertinentes si la información: i) fue generada por la entidad; y, ii) si ha sido obtenida, se encuentra en su posesión o bajo su control; asimismo, **luego de descartar ambos supuestos, deberán comunicar de manera clara y precisa dicha circunstancia al solicitante**". (subrayado y resaltado agregado)*

Sala de esta instancia Ulises Zamora Barboza<sup>11</sup>; asimismo, asume las funciones de la presidencia de esta Sala la Vocal Titular Erika Vanessa Luyo Cruzado, conforme a la Resolución N° 00019-2023-JUS/TTAIP-PRESIDENCIA de fecha 9 de noviembre de 2023;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1.- DECLARAR FUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por **ROLANDO CONCHA LÓPEZ**, contra la respuesta contenida en el Memorando N° 25771-2023-MTC/17.02 de fecha 26 de setiembre de 2023; y, en consecuencia, **ORDENAR** al **MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES** que entregue la información pública solicitada en forma completa; o, en caso de inexistencia de algún extremo de los requerimientos, que informe de manera clara y precisa respecto de dicha circunstancia al administrad, conforme a los argumentos expuestos en la presente resolución.

**Artículo 2.- SOLICITAR** al **MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES** que, en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, acredite el cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución.

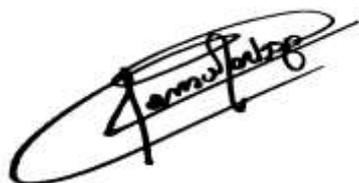
**Artículo 3.- DECLARAR** agotada la vía administrativa al amparo de lo dispuesto en el artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

**Artículo 4.- 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 TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la norma antes citada.

**Artículo 5.- DISPONER** la publicación de la presente resolución en el Portal Institucional ([www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)).



VANESSA LUYO CRUZADO  
Vocal Presidente



ULISES ZAMORA BARBOZA  
Vocal



VANESA VERA MUENTE  
Vocal

vp: vvm/rav

<sup>11</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución N° 000004-2023-JUS/TTAIP-PRESIDENCIA, de fecha 23 de marzo de 2023.