



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 48/2021



EXP. N.º 02422-2019-PHD/TC

LIMA

ROCÍO LIZBETTY ROMERO BENITES

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 22 días del mes de marzo de 2021, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los señores magistrados Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia.

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Dania Coz Barón abogada de doña Rocío Lizbetty Romero Benites contra la resolución de fojas 93, de fecha 20 de setiembre de 2018, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de *habeas data* de autos.

### ANTECEDENTES

#### **Demanda**

El 19 de agosto de 2016, doña Rocío Lizbetty Romero Benites interpone demanda de *habeas data* solicitando que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se ordene al Ministerio de Cultura acceder a las copias simples de todos los certificados de exportación de bienes no pertenecientes al patrimonio cultural de la nación, emitidos entre enero de 2018 y diciembre de 2015.

Manifiesta, fundamentalmente, que ha existido negativa de parte de la entidad emplazada para acceder a su pedido, ya que mediante Memorando 0779-2016, le señalan que la información solicitada se encuentra protegida por el secreto comercial. Arguye además que en dicha comunicación la demandada no ha argumentado cómo es que la publicidad de los certificados de bienes no pertenecientes al patrimonio cultural con fines de exportación pueden ofrecer una ventaja competitiva a terceros, cómo su secreto posee valor comercial o cómo su publicidad puede causar una eventual afectación, requisitos necesarios para aplicar la excepción del secreto comercial.

Señala también que la información solicitada no es susceptible de ocasionar un daño potencial a los titulares de esta, toda vez que los datos que se consignan se realizan de manera genérica, sin detallar los canales de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 48/2021



EXP. N.º 02422-2019-PHD/TC

LIMA

ROCÍO LIZBETTY ROMERO BENITES

distribución o comercialización, los datos de los clientes o compradores, las condiciones comerciales de venta, entre otros que podrían generar ventaja indebida. Finalmente, señala que es de carácter público en la medida en que tienen por objeto prevenir el tráfico ilícito de bienes culturales, mediante el control y vigilancia del tránsito de las mercancías a nivel internacional; procedimiento que también debe ser objeto de control por parte de la ciudadanía. En tal sentido, la recurrente considera que se ha vulnerado su derecho fundamental de acceso a la información pública reconocido en el artículo 2, inciso 5 de la Constitución.

### **Contestación de la demanda**

Por su parte, el procurador público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Cultura se apersona al proceso y contesta la demanda solicitando que esta se declare improcedente o infundada. Señala, en esencia, que mediante Memorando 00079-2016/DRE/DGPD/VMPCIC/MC, de fecha 31 de mayo de 2016, se informó a la actora que la información solicitada se encuentra protegida por el secreto comercial establecido en el numeral 2 del artículo 15B de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Alega, asimismo, que entre la información que solicita se encuentran los nombres completos, el documento nacional de identidad y el domicilio del administrado que solicita el certificado materia de autos, información personal que no puede ser entregada sin consentimiento de aquel o sin una orden judicial, pues se estaría atentando contra la intimidad personal.

### **Resolución de primera instancia o grado**

Mediante Resolución 4, de fecha 26 de setiembre de 2017, el Noveno Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima declaró infundada la demanda, pues, a su juicio, la información solicitada se encuentra protegida por el secreto profesional, en tanto tiene relación con la naturaleza, características y finalidad de los productos, además porque los terceros generalmente no tienen acceso a dicha información.

### **Resolución de segunda instancia o grado**

Mediante Resolución 3, de fecha 20 de setiembre de 2018, la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima confirmó la resolución apelada, tras considerar que la información solicitada no es de acceso público, pues compromete información de terceros, exclusivamente del



EXP. N.º 02422-2019-PHD/TC  
LIMA  
ROCÍO LIZBETTY ROMERO BENITES

sector comercial, ello en la medida en que los terceros podrían obtener alguna ventaja competitiva, máxime si dichos certificados contienen datos del destino, la cantidad de bienes, las fotografías y la forma de adquisición de las piezas.

## FUNDAMENTOS

### Cuestiones procesales previas

1. A efectos de evaluar la procedencia de la presente demanda de *habeas data*, debe tomarse en cuenta que, en su parte pertinente, el artículo 62 del Código Procesal Constitucional señala:

Para la procedencia del *habeas data* se requerirá que el demandante previamente haya reclamado, por documento de fecha cierta, el respeto de los derechos a que se refiere el artículo anterior, y que el demandado se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud tratándose del derecho reconocido por el artículo 2 inciso 5) de la Constitución (...) Aparte de dicho requisito, no será necesario agotar la vía administrativa que pudiera existir.

2. De lo actuado en el expediente, se advierte que la recurrente solicitó la entrega de la información mediante documento de fecha cierta, presentado en la unidad de trámite documentario de la entidad emplazada el 25 de mayo de 2016 (fojas 2), Expediente 0000021068-2016. Además, se evidencia que, mediante Memorando 00079-2016/DRE/DGPD/VMPCIC/MC, de fecha 31 de mayo de 2016 (f. 5), se informó a la actora la denegatoria de la información solicitada.
3. Así, se cumple el requisito especial de procedencia de la demanda de *habeas data* establecido en el artículo 62 del Código Procesal Constitucional, pues: (i) la actora solicitó la entrega de la información requerida mediante documento de fecha cierta; y (ii) dicha solicitud fue denegada por la emplazada. Por tanto, corresponde pronunciarse sobre el fondo de la controversia.

### Puntos controvertidos

4. La parte demandante solicita que, en virtud de su derecho de acceso a la información pública, se ordene al Ministerio de Cultura acceder a las copias simples de todos los certificados de exportación de bienes no



EXP. N.º 02422-2019-PHD/TC  
LIMA  
ROCÍO LIZBETTY ROMERO BENITES

pertenecientes al patrimonio cultural de la nación, emitidos entre enero de 2018 y diciembre de 2015.

5. De otro lado, la entidad emplazada asegura que dicha información se encuentra protegida por el secreto comercial y contiene información personal, con lo cual, no corresponde su entrega. En tal sentido, corresponde determinar si la información solicitada se encuentra protegida por las excepciones establecidas respecto de la información de acceso al público.

#### **Análisis de la controversia**

6. El derecho fundamental de acceso a la información pública está reconocido en el artículo 2, inciso 5 de la Constitución que señala lo siguiente:

[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. Se exceptúan las informaciones que afecten la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

7. A mayor abundamiento, el primer párrafo del artículo 10 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 043-2003-PCM (actualmente vigente a través del Decreto Supremo 021-2019-JUS) –que para estos efectos constituye una ley de desarrollo constitucional–, dispone:

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.

8. Se entiende por información pública a “cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales”. Al respecto, conviene precisar que en la sentencia recaída en el Expediente 02579-2003-PHD/TC, este Tribunal señaló que “(l)o realmente trascendental, a efectos de que pueda considerarse como «información pública», no es su financiación, sino la posesión y el uso que le imponen



EXP. N.º 02422-2019-PHD/TC  
LIMA  
ROCÍO LIZBETTY ROMERO BENITES

los órganos públicos en la adopción de decisiones administrativas, salvo, claro está, que la información haya sido declarada por ley como sujeta a reserva”.

9. Ahora bien, a no ser que exista alguna restricción constitucionalmente legítima y válida que justifique que la información no sea de acceso al público, toda solicitud de pedido de información debe ser atendida en estricta aplicación del “principio de máxima divulgación”, que tal como ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones” (Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, entre otros). En esa línea, y tal como ha sido desarrollado en la sentencia recaída en el Expediente 02579-2003-PHD/TC, “la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción”.
10. Así pues, en la medida en que, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 17 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido, entre otros supuestos, respecto de la información confidencial protegida por “el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil”; por ende, corresponde analizar de manera puntual y detallada sobre qué aspectos versa la documentación solicitada.

#### **Información protegida por el secreto comercial y empresarial**

11. En la medida en que, en el presente caso, la parte demandada ha alegado que no es posible otorgar la información solicitada, pues se encontraría protegida por el secreto comercial, este Tribunal Constitucional considera que debe explorarse qué información o qué tipo de información constituye información comercial y cuáles de sus aspectos merecen protección.
12. Así, es sabido que la actividad comercial implica un conjunto de actividades económicas centradas en la compraventa, el intercambio de bienes y servicios, así como en las diversas actividades que conlleva el proceso de toma de decisiones a través de la planeación, las estrategias, las negociaciones, etc. Si bien es cierto cuando se hace referencia al comercio, en principio, se la vincula con la actividad privada, de ahí que



EXP. N.º 02422-2019-PHD/TC  
LIMA  
ROCÍO LIZBETTY ROMERO BENITES

se piense que toda información ligada a la actividad comercial privada es secreta; sin embargo, esto no es así. Existe información vinculada a la actividad comercial que debe ser de conocimiento público.

13. La información ligada a la actividad comercial y empresarial privada puede ser información que se encuentre en manos de la misma persona jurídica de derecho privado o información que genere o se encuentre en poder de las entidades del Estado, pero que versa sobre alguna actividad o detalle del comercio privado. En el primer supuesto, por ejemplo, este Colegiado, en reiterada jurisprudencia, ha indicado que las personas jurídicas privadas que efectúen servicios públicos o efectúan funciones administrativas están obligadas a informar sobre las características de los servicios públicos que prestan, sus tarifas y sobre las funciones administrativas que ejercen, lo que supone que la información accesible siempre habrá de referirse a alguno de estos tres aspectos y no a otros, siendo este el ámbito de información que puede solicitarse a una persona jurídica de derecho privado (sentencias recaídas en los Expedientes 00390-2007-PHD/TC, 01347-2010-PHD/TC, entre otros).
14. Pero también existe información relacionada con la actividad comercial que realizan las personas jurídicas o naturales y que se encuentra en posesión de las entidades administrativas que con relación a aquellas, cumplen labores de control, fiscalización, regulación, etc. Del mismo modo que en el supuesto anterior, en este caso, tampoco toda información ligada a la actividad y detalle comercial de personas jurídicas y naturales que se encuentra en poder del Estado es información secreta.
15. Entonces, la información vinculada a la actividad comercial y empresarial es una categoría distinta al denominado “secreto comercial o empresarial”. Conforme a la Quinta Disposición Complementaria, Transitoria y Modificatoria del Decreto Legislativo 1031, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 4 de junio de 2008, que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado, la información confidencial de las Empresas del Estado –que puede extrapolarse también a la de las empresas o comercio de personas naturales o jurídicas– comprende, entre otros, al secreto comercial, el cual deberá entenderse como toda aquella información tangible o intangible susceptible de ser usada en negocios, industria o práctica profesional que no sea de conocimiento general, así como aquella información cuya divulgación



EXP. N.º 02422-2019-PHD/TC  
LIMA  
ROCÍO LIZBETTY ROMERO BENITES

puede ocasionar un perjuicio a la empresa. Esta información puede ser de carácter técnico, comercial o de negocios, incluyendo procesos secretos, fórmulas, programas, planes de comercialización, información de investigación y desarrollo, estudios, planes especiales de precios o cualquier otra información que se encuentre sujeta a un esfuerzo razonable para ser protegida, que recaiga sobre un objeto determinado y que tenga un valor comercial por el hecho de mantenerse en secreto.

16. En el mismo sentido, conforme al numeral 1 del artículo 32 del Decreto Legislativo 1034, que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, modificado por el artículo 1 del Decreto Legislativo 1396, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 de setiembre de 2018, y el artículo 40 del Decreto Legislativo 1044, que aprueba la Ley de represión de la Competencia Desleal, una solicitud de declaración de reserva sobre un secreto comercial o industrial será concedida, siempre que dicha información: a) sea un conocimiento que tenga carácter de reservado o privado sobre un objeto determinado; b) quienes tengan acceso a dicho conocimiento tengan la voluntad e interés consciente de mantenerlo reservado, adoptando las medidas necesarias para mantener dicha información como tal; y c) la información tenga un valor comercial, efectivo o potencial.
17. En tal sentido, una determinada información comercial o empresarial, a grandes rasgos, será calificada como confidencial o secreta cuando además de recaer en un objeto determinado y que exista sobre ella, la voluntad de mantenerla en secreto, debe concurrir el hecho referido a que su divulgación pueda ocasionar un perjuicio real a la persona jurídica o natural, empresa privada, mixta o del Estado. Ello es así en la medida en que la voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo, un interés económico que busque evitar que el acceso público produzca un menoscabo de la competitividad frente a los competidores y que debilite su posición en el mercado o le genere algún daño económico.
18. Ciertamente, el análisis de cada caso en particular será realizado atendiendo a las naturales características de cada situación en concreto. Asimismo, debe considerarse también en dicho análisis, si existe un alto interés público en que la información sea accesible.



EXP. N.º 02422-2019-PHD/TC

LIMA

ROCÍO LIZBETTY ROMERO BENITES

19. Ahora bien, con fecha 25 de mayo de 2016, la recurrente solicitó al Ministerio de Cultura diversa información, casi toda ella fue entregada por dicha entidad estatal mediante el Memorando 00779-2016/DRE/DGPD/VMPCIC/MC, de fecha 31 de mayo de 2016 (f. 5); no obstante, con relación al punto 4 de su pedido, esto es, las copias simples de todos los certificados de exportación de bienes no pertenecientes al patrimonio cultural de la nación, emitidos entre enero de 2008 a diciembre de 2015, se le denegó bajo la siguiente justificación:

“Los certificados de bienes no pertenecientes al patrimonio cultural con fines de exportación son documentos que se expiden a solicitud de parte, con trámite pagado por el administrado, en el cual se brinda y produce información que solo compete a su titular, pues su conocimiento público puede ofrecer ventaja competitiva a terceros en desmedro del administrado, ya que el certificado contiene datos del destino, cantidad de bienes, descripción del tipo y características de los bienes a exportarse e imágenes de éstos, con esa información un tercero obtiene ventaja sobre el administrado, pues conocerá la naturaleza o características de los productos, así como de su distribución o comercialización con los destinos, cantidades y frecuencias de envío que pueden averiguarse a través de los certificados.

Al respecto, la Decisión 486 de la comunidad Andina de Naciones establece: ‘Artículo 260.- se considerará como secreto empresarial cualquier información no divulgada que una persona natural o jurídica legítimamente posea, que pueda usarse en alguna actividad productiva, industrial o comercial, y que sea susceptible de transmitirse a un tercero’ en la medida que dicha información sea: a) Secreta, en el sentido que como conjunto o en la configuración y reunión precisa de sus componentes, no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible por quienes se encuentran en los círculos que normalmente manejan la información respectiva; (...) La información de un secreto empresarial podrá estar referida a la naturaleza, características o finalidades de los productos; a los métodos o procesos de producción; o, a los medios o formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios.”

20. A través de la Resolución Viceministerial 025-2016-VMPCIC-MC, de fecha 18 de marzo de 2016, el Ministerio de Cultura aprobó la Directiva 001-2016-VMPCIC-MC para la Certificación de Bienes no pertenecientes al Patrimonio Cultural con Fines de Exportación (f. 49). Dicha directiva tiene como sustento, entre otras normativas, la Convención de la Unesco de 1970, Convención sobre medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales y la Decisión 588, sustitución de la Decisión 460, sobre la protección y recuperación de



EXP. N.º 02422-2019-PHD/TC  
LIMA  
ROCÍO LIZBETTY ROMERO BENITES

bienes del patrimonio cultural de los países miembros de la Comunidad Andina. Así, una de las formas de evitar y controlar el tráfico ilícito de bienes culturales en el Perú, es la que ofrece el Estado a través de la emisión del certificado de bienes no pertenecientes al patrimonio cultural con fines de exportación.

21. A folios 60 obra el modelo de certificado materia de autos, aprobado por el Ministerio de Cultura, en ella se advierte que contiene los siguientes datos:

Expediente  
Nombres y apellidos  
Documento de identidad  
Nacionalidad  
Domicilio  
Destino  
Cantidad solicitada  
Descripción  
Cantidad autorizada  
Fotografías

22. Del contenido del certificado expedido por la Dirección de Recuperaciones o la Dirección Desconcentrada de Cultura, ambas del Ministerio de Cultura, se advierte que los datos de los objeto(s) o bien(es) materia de exportación, que recaen básicamente en réplicas y/o recreaciones de bienes culturales, obras de artes o antigüedades, entre otros, únicamente incide en la descripción de sus detalles, el destino internacional, las cantidades genéricas que han sido solicitadas en autorización y las que fueron autorizadas, además de sus fotografías. No existiendo detalle alguno de carácter técnico, comercial o de negocios, incluyendo procesos secretos, fórmulas, programas, planes de comercialización, información de investigación y desarrollo, estudios, planes especiales de precios o cualquier otra información que se encuentre sujeta a un esfuerzo razonable para ser protegida, y por tanto, que merezca la denegatoria en su acceso de parte de la demandada.
23. En el mismo sentido, tampoco se advierte en qué medida la entrega de dicha información podría disminuir la competitividad en el mercado internacional de los bienes u objetos que pretenden ser exportados. La información contenida en dichos certificados y que sí merece protección



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 48/2021



EXP. N.º 02422-2019-PHD/TC

LIMA

ROCÍO LIZBETTY ROMERO BENITES

son los relativos a los datos vinculados a la persona natural o a la persona jurídica que solicita la certificación, como los nombres y apellidos, el documento de identidad, la nacionalidad y la dirección, ello sobre todo por un tema de seguridad. Por consiguiente, corresponde la entrega solicitada tachando la información contenida vinculada a los datos de las personas naturales o jurídicas a cuyo favor se ha expedido la certificación correspondiente.

24. Finalmente, este Colegiado no puede soslayar el hecho de que existe en el presente caso un claro interés público en el conocimiento de los bienes que fueron, son y serán objeto de exportación, y que recaen sobre piezas que constituyen réplicas y/o recreaciones de bienes culturales, obras de artes o antigüedades, entre otros, piezas sobre cuya certificación se ha dividido en arqueológica, histórica y paleontológica, pues es de conocimiento público la cantidad de bienes del patrimonio histórico del país que han sido objeto de compra y venta en el extranjero, lo que evidencia perjuicio en la identidad cultural que con grandes sacrificios se pretende valorar y preservar.
25. En tal sentido, el proceder de la demandada resulta arbitrario porque, lejos de facilitarle a la recurrente el acceso a la información, le deniega, sin una justificación razonable y de acuerdo a la Constitución.
26. En consecuencia, este Tribunal considera que se ha vulnerado el derecho fundamental de acceso a la información pública de la recurrente. Por tanto, corresponde estimar en parte la demanda y como consecuencia de ello, ordenar a la emplazada que le entregue la información solicitada, tachando los datos correspondientes a las personas naturales o jurídicas a cuyo favor se han expedidos las certificaciones correspondientes, previo pago del costo de reproducción.
27. Asimismo, en la medida en que se ha verificado la vulneración de un derecho fundamental, es necesario condenar a la emplazada a pagar los costos del proceso de conformidad con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Primera. Sentencia 48/2021



EXP. N.º 02422-2019-PHD/TC  
LIMA  
ROCÍO LIZBETTY ROMERO BENITES

### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho fundamental de acceso a la información pública; en consecuencia, **ORDENAR** al Ministerio de Cultura entregar la información solicitada por la actora tachando los datos de las personas naturales y jurídicas a cuyo favor se expidieron las certificaciones materia de autos, previo pago de los costos de reproducción que correspondan.
2. **CONDENAR** a la emplazada al pago de los costos del proceso de conformidad con el artículo 56 del Código Procesal Constitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MIRANDA CANALES**  
**RAMOS NÚÑEZ**  
**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**PONENTE ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**