



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 675/2025

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC
LIMA
MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 30/06/2025 20:42:28-0500



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de junio de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Juan Carlos Ruiz Molleda contra la resolución de fecha 12 de abril de 2023¹, expedida por la Sala Constitucional de Vacaciones de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de *habeas corpus* de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 21 de enero de 2023, don Juan Carlos Ruiz Molleda, abogado de doña Madeleine Moral Castro y otros, interpone demanda de *habeas corpus*² y la dirige contra el comandante general de la Policía Nacional del Perú, Raúl Enrique Alfaro Alvarado, y contra el Ministro del Interior, don Vicente Romero Fernández. Alega la vulneración del derecho a la libertad personal.

Solicita que personal jurisdiccional del juzgado competente se apersona a las sedes policiales de la Divincri y Dircote, a fin de constatar que los favorecidos se encuentran detenidos de manera arbitraria al interior de las referidas divisiones policiales, así como para verificar la legalidad de dichas detenciones.

Al respecto, el recurrente manifiesta que el 21 de enero de 2023, personal policial se constituyó a la sede de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos e ingresó violentamente a sus instalaciones, luego de lo cual procedió a detener a los favorecidos de manera arbitraria, en razón de que dicha medida se llevó a cabo no obstante que no existían razones que justifiquen la procedencia válida de dicha medida.

¹ F. 680 del documento PDF del Tribunal.
² F. 2 del documento PDF del Tribunal.



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.º 1412, Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM y la Directiva N.º 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/02370-2023-HC.pdf>



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis
Gustavo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 15/07/2025 16:34:03-0500



Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar
Augusto FIR 06626828 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 03/07/2025 13:26:19-0500



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

Refiere que la medida de coerción personal fue impuesta a sus representados de manera irregular, toda vez que se realizó a pesar de que no se contó con la presencia del representante del Ministerio Público. Además, sostiene que a los intervenidos no se les ha permitido contactarse con un abogado particular, no solo en el momento mismo de su detención, sino también durante su traslado e internamiento en las referidas sedes policiales, ni se les proporcionó la asistencia técnica de un abogado de oficio.

El Séptimo Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 21 de enero de 2023³, admitió a trámite la demanda.

El recurrente mediante escritos de fechas 21 de enero de 2023⁴ amplió la demanda a favor de otras personas.

El procurador público del Ministerio del Interior se apersonó al proceso y contestó la demanda.⁵ Manifestó que el accionar de la Policía Nacional del Perú se llevó a cabo en estricto cumplimiento de sus funciones. De esta manera, la intervención a la residencia universitaria de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos se realizó en mérito a la denuncia interpuesta por agentes de seguridad de dicha casa de estudios y por sus autoridades, quienes informaron que todas las puertas de la universidad habían sido tomadas violentamente. Sostiene que el ingreso policial al campus estuvo amparado en la facultad que se le ha otorgado para intervenir ante un delito flagrante o un peligro inminente de su perpetración, y que los intervenidos fueron puestos a disposición del Ministerio Público, el cual, en el marco de sus competencias, dispuso que únicamente uno de ellos permanezca detenido por estar requisitoriado. Añade que todos los demás fueron puestos en libertad. Por ello, solicitó que la demanda sea declarada improcedente en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional.

El procurador público a cargo de los asuntos jurídicos del Ministerio Público se apersonó al proceso y contestó la demanda.⁶ Señaló que, de acuerdo con la información contenida en la documentación que obra en autos, no se ha acreditado que la actuación funcional del fiscal de turno haya devenido en una afectación arbitraria en el derecho a la libertad personal de los beneficiarios. Aduce que, por el contrario, el fiscal actuó con la diligencia

³ F. 9 del documento PDF del Tribunal.

⁴ F. 19 y 24 del documento PDF del Tribunal.

⁵ F. 28 del documento PDF del Tribunal.

⁶ F. 188 del documento PDF del Tribunal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

debida y estrictamente en el marco de sus funciones. Por consiguiente, solicitó que la demanda sea declarada improcedente.

El Séptimo Juzgado Constitucional de Lima, mediante sentencia, Resolución 2, de fecha 30 de enero de 2023⁷, declaró improcedente la demanda, por considerar que existe litispendencia entre el presente proceso y uno anterior que se viene tramitando a través del Expediente 00460-2023-0-1801-JR-DC-07, el cual se sigue a favor de los mismos beneficiarios, y que los hechos denunciados y derechos invocados, además del petitorio y los demandados también son los mismos. En consecuencia, desestimó la demanda de conformidad con lo establecido en el artículo 7, inciso 5, del Nuevo Código Procesal Constitucional.

La Sala Constitucional de Vacaciones de la Corte Superior de Justicia de Lima confirmó la resolución apelada, en líneas generales, por similares fundamentos. Además, dicho órgano jurisdiccional superior precisó que la Defensoría del Pueblo informó que de las 193 personas intervenidas al interior de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, por los hechos materia del presente proceso y que fueron denunciados el 21 de enero de 2023, solo 192 fueron detenidas, de las cuales 191 fueron liberadas al poco tiempo, quedando detenida únicamente una de ellas por tener requisitoria, la cual, finalmente, el 23 de enero de 2023, fue liberada al haber sido esclarecida su situación jurídica. Por tanto, concluyó que la situación jurídica de todos los favorecidos es que se encuentran en estado de libertad, lo que está debidamente acreditado con la información contenida en la documentación que obra en autos, por lo que, al haber cesado los hechos que sustentaron la interposición de la demanda, se ha producido la sustracción de la materia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que personal jurisdiccional del juzgado competente se apersona a las sedes policiales de la Divincri y Dircote, a fin de constatar que los favorecidos se encuentran detenidos de manera arbitraria al interior de las referidas divisiones policiales, así como para verificar la legalidad de dichas detenciones.

⁷ F. 440 del documento PDF del Tribunal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

2. Se alega la vulneración del derecho a la libertad personal.

Análisis del caso concreto

3. El segundo párrafo del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional prescribe lo siguiente:

“Si luego de presentada la demanda cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, y que si procediere de modo contrario se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 27 del presente código, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan”.

4. En el caso concreto, el recurrente manifiesta que el 21 de enero de 2023 personal policial se constituyó a la sede de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos e ingresó violentamente a sus instalaciones, luego de lo cual procedió a detener a los favorecidos de manera arbitraria, en razón de que dicha medida se llevó a cabo no obstante que no existían razones que justifiquen la procedencia válida de dicha medida. Refiere que la cuestionada medida de coerción personal fue impuesta a sus representados de manera irregular, toda vez que se realizó a pesar de que no se contó con la presencia del representante del Ministerio Público. Además, sostiene que a los intervenidos no se les ha permitido contactarse con un abogado particular no solo en el momento mismo de su detención, sino también durante su traslado e internamiento en las referidas sedes policiales; ni se les proporcionó la asistencia técnica de un abogado de oficio.
5. Al respecto, de los fundamentos expuestos en la sentencia de vista emitida por el órgano jurisdiccional de segunda instancia⁸, así como de la información contenida en la documentación obrante en autos, se verifica que las personas intervenidas al interior de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, por los hechos acontecidos al interior de sus instalaciones el 21 de enero de 2023, a favor de quienes se interpuso la demanda de *habeas corpus* materia del presente proceso, fueron puestas en libertad al poco tiempo. Cabe precisar que la conclusión a la cual se arribó coincide

⁸ F. 691 del documento PDF del Tribunal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

con el hecho de que en el recurso de agravio constitucional presentado por el abogado de los favorecidos no se alega que, a la fecha, alguno de ellos se encuentre con alguna medida que afecte su libertad personal; por el contrario, el aludido recurso está dirigido a cuestionar principalmente la legalidad de la intervención policial al interior de dicha casa de estudios.

6. En ese sentido, esta sala del Tribunal Constitucional verifica que la liberación de los demandantes constituye una sustracción de la materia, ya que no resulta posible reponer las cosas al estado anterior a la violación de los derechos alegados; sin embargo, ello no quiere decir que los hechos hayan perdido trascendencia constitucional, debido a la relevancia de los hechos a los que fueron sometidos los favorecidos del presente habeas corpus, los cuales son de conocimiento público, razón por la cual, la naturaleza de los actos denunciados y la necesidad de evitar que estos se vuelvan a producir, obligan a este Tribunal a emitir un pronunciamiento de fondo con base en lo establecido en el segundo párrafo del artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional.
7. Como ya se ha expresado en la sentencia emitida en el Expediente 00513-2023-PHC/TC, la actuación irregular y desproporcionada ejercida por la PNP el día 21 de enero de 2023 en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), no se limitó a la detención de un grupo reducido de personas; sino, se realizó una detención masiva donde se detuvieron a 196 personas en un contexto en el que no se individualizaron hechos ilícitos que justifiquen su actuar, pues entre los detenidos se encontraban ciudadanos que habían llegado del interior del país para ejercer su legítimo derecho a la protesta, estudiantes en el normal desarrollo de sus actividades, así como habitantes de las residencias universitarias.
8. Siguiendo lo explicado en el párrafo precedente, en la citada sentencia se determinó que las detenciones realizadas por las autoridades policiales representaron un uso desmedido de la fuerza, la cual no tenía una justificación proporcional, ya que existía disparidad entre los elementos de defensa con los que contaban los efectivos policiales en relación al grupo de personas que intentaban “reducir”, pues, entre las actuaciones irregulares que se lograron acreditar en el operativo policial, se observan las siguientes:
 - Uso de bombas lacrimógenas, así como una tanqueta para ingresar a la universidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

- *Las detenciones masivas sin presencia del Ministerio Público ni de autoridades universitarias.*
 - *Inicialmente se impidió el ingreso del personal de la Defensoría del Pueblo y abogados de parte.*
 - No se siguió un protocolo para brindar un trato diferenciado a los detenidos vulnerables como mujeres gestantes, una niña, población de comunidades campesinas e indígenas.
 - *Se iniciaron diligencias policiales sin presencia de abogados de parte.*
 - La redacción de actas de detención horas después de que estas ocurriesen.
 - Se dificultó el trabajo de intérpretes del Ministerio de Cultura, teniendo en cuenta que la mayoría de detenidos eran de Ayacucho, Cusco, Puno y Huancavelica, donde se habla quechua y aymara.
9. Por consiguiente, se acreditó que el día 21 de enero de 2023, fecha en la que acontecieron los hechos invocados por los favorecidos con el presente hábeas corpus, se *constató la vulneración al debido procedimiento policial, en lo que concierne al procedimiento regular de detención*, que están obligados a realizar los efectivos policiales al momento de hacer uso de la fuerza.
10. De lo expuesto, se precisa que acontecimientos como los ocurridos en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, el día 21 de enero de 2023, deben ser evitados en un Estado Constitucional de Derecho como el nuestro, en el cual el respeto de los derechos fundamentales está sobre cualquier institución pública, las que deben llevar a cabo sus actividades siempre en sumisión a ellos.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de *habeas corpus*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

2. **EXHORTAR**, al Ministerio del Interior y a la Policía Nacional del Perú a que, en lo sucesivo, respeten los derechos a la libertad, debiendo adecuar sus protocolos y prácticas de manera que hagan uso proporcionado de la fuerza y eviten detenciones irregulares, bajo responsabilidad.
3. **REMITIR** los actuados al Ministerio Público, en atención de lo dispuesto en el artículo 17 del Nuevo Código Procesal Constitucional; así como a la Inspectoría General de la Policía Nacional del Perú (PNP), para que actúen de acuerdo con sus atribuciones, teniendo en cuenta lo expresado en la presente sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC
LIMA
MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Sin perjuicio de suscribir la presente ponencia, expreso los siguientes fundamentos en el presente caso:

Petitorio

1. El recurrente demanda al comandante general de la Policía Nacional del Perú, Raúl Enrique Alfaro Alvarado, y al Ministro del Interior, Vicente Romero Fernández. Solicita que personal jurisdiccional del juzgado competente se apersona a las sedes policiales de la Divincri y Dircote, a fin de constatar que los favorecidos se encuentran detenidos de manera arbitraria al interior de las referidas divisiones policiales, así como para verificar la legalidad de dichas detenciones.
2. Se alega a vulneración del derecho a la libertad personal.

Análisis del caso

3. Antes de proceder con el análisis del caso, cabe destacar que del Acta de intervención policial que obra en el expediente digital, se advierte que hay un grupo de personas detenidas que son ajenas a la universidad.⁹ No obstante, al margen de esta situación, lo que se tutela es la presunta detención arbitraria de más de 100 personas (no de 100 alumnos) por lo que corresponde igualmente pronunciarse sobre el fondo del asunto.

En la medida en que esta controversia guarda una sustancial relación con el primer caso relacionado a las protestas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (sentencia del expediente N.º 02513-2023-PHC/TC), se reiteran los argumentos que en dicha oportunidad se señalaron.

Sobre el derecho a la libertad personal

4. El artículo 2, inciso 24, literal f, de la Constitución prescribe lo siguiente: “Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito. [...]”. Tal derecho es tutelado por el *habeas corpus*, conforme el artículo 33, inciso

⁹ Foja 47.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

8 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo). Por lo tanto, la detención fuera de esos escenarios deviene en inconstitucional.

5. Este Alto Tribunal ha señalado que la libertad individual es oponible frente a cualquier supuesto de privación de la libertad locomotora, independientemente de su origen, autoridad o persona que la haya efectuado, y es que la libertad individual es uno de los valores fundamentales de nuestro Estado Constitucional de Derecho por cuanto fundamenta diversos derechos constitucionales al mismo tiempo que justifica la propia organización constitucional.¹⁰
6. Por otro lado, sobre la detención arbitraria, Faúndez Ledesma señala que el término ‘arbitrario’ no es sinónimo de ilegal y denota un concepto más amplio ya que una detención o prisión hecha de acuerdo a ley puede ser también arbitraria por elementos como la falta de pertinencia, la injusticia y la falta de previsibilidad.¹¹
7. En ese orden de ideas, cuando se advierta una detención arbitraria, es deber de todo el sistema, así como de la comunidad en su conjunto, defender el ejercicio irrestricto de la libertad personal. Por esta razón, el *habeas corpus* puede ser interpuesto por cualquier persona, y el juez tiene las herramientas procedimentales para resolver de inmediato.

Sobre el derecho a la protesta

8. A nivel doctrinario, se ha concebido a la protesta como el “derecho de los derechos”: el derecho a exigir la recuperación de los demás derechos.¹²
9. En el Perú, el derecho a la protesta no se encuentra señalado en forma expresa en la Constitución de 1993, pero ha sido reconocido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional como un derecho no enumerado, mediante la STC 00009-2018-PI (caso de la modificación del delito de extorsión por el Decreto Legislativo 1237).

¹⁰ STC del expediente 03830-2017-PHC/TC, fundamento 4.

¹¹ FAÚNDEZ LEDESMA, H. *Las garantías del derecho a la libertad y seguridad personal* (según el Derecho de los Derechos Humanos). Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, N° 83. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1992. p.77-78.

¹² GARGARELLA, R. *El derecho a la protesta, el primer derecho*. Buenos Aires: Ediciones Ad Hoc. 2007. p. 19.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

10. En síntesis, en dicha sentencia se delineó los contornos del derecho a la protesta de la siguiente manera:

- Titular: toda persona, sin discriminación alguna, con base en los supuestos del art. 2.2 de la Constitución.¹³ Se excluye a los funcionarios de Estado con poder de decisión, a quienes desempeñan cargos de confianza o dirección, jueces y fiscales, Fuerzas Armadas y Policía Nacional.¹⁴
- Contenido constitucionalmente protegido: “la facultad de cuestionar, de manera temporal o periódica, esporádica o continua, a través del espacio público o a través de medios de difusión (materiales, eléctricos, electrónicos, virtuales y/o tecnológicos), de manera individual o colectiva, los hechos, situaciones, disposiciones o medidas (incluso normativas) por razones de tipo político, económico, social, laboral, ambiental, cultural, ideológico o de cualquier otra índole, que establezcan los poderes públicos o privados, con el objeto de obtener un cambio del *statu quo* a nivel local, regional, nacional, internacional o global, siempre que ello se realice sobre la base de un fin legítimo según el orden público constitucional, y que en el ejercicio de la protesta se respete la legalidad que sea conforme con la Constitución”¹⁵.
- Límites: análisis caso por caso¹⁶. No se ampara el uso de la violencia ni uso de armas ni promoción de la discriminación.¹⁷ Prohibición de represión indiscriminada, debiendo individualizarse las responsabilidades frente actos de violencia.¹⁸ Las limitaciones deben establecerse por medio de una ley en sentido formal o una norma que satisfaga la reserva del acto legislativo.¹⁹ Las limitaciones a este derecho deben motivarse con base en un análisis de razonabilidad y proporcionalidad; el ejercicio de la protesta no requiere autorización previa.²⁰

¹³ STC 00009-2018-PI, fundamento 80.

¹⁴ STC 00009-2018-PI, fundamento 81.

¹⁵ STC 00009-2018-PI, fundamento 82.

¹⁶ STC 00009-2018-PI, fundamento 83.

¹⁷ STC 00009-2018-PI, fundamento 84.

¹⁸ STC 00009-2018-PI, fundamento 85.

¹⁹ STC 00009-2018-PI, fundamento 86.

²⁰ STC 00009-2018-PI, fundamento 88



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

- Relación con otros derechos fundamentales: la protesta es conexas a las libertades de opinión, expresión y difusión del pensamiento; libertad de tránsito; huelga y derecho de reunión, sin embargo, es un derecho autónomo²¹.
11. En el contexto comparado también se advierte su reconocimiento por vía jurisprudencial. Así se tiene, por ejemplo, que la Corte Constitucional de Colombia ha configurado este derecho a través de las sentencias C-024/1994, C-650/2003, C-442/2011, C-742/2012, C281/2017 y la C-009/2018.²²
 12. A los efectos que aquí interesan, es de notar que la jurisprudencia constitucional colombiana concibe al derecho a la protesta (movilización social) como una materialización conjunta de tres principios constitucionales, a saber, la libertad de expresión, asociación y participación.²³ También se ha reconocido que el ejercicio de este derecho, pasa por limitar temporalmente los derechos de los no manifestantes perturbando la normalidad de su vida cotidiana para que la protesta alcance sus finalidades.²⁴ A lo que puede agregarse que es deber de las autoridades el **respeto de los manifestantes**, siendo una de sus dimensiones la **prohibición de realizar “señalamientos infundados y que atenten contra el buen nombre de los manifestantes”**.²⁵
 13. Por lo expuesto, puede concluirse que en el Perú, el derecho a la protesta es, en definitiva, un verdadero derecho constitucional no enumerado. En su faz negativa, le impone deberes de abstención al Estado; mientras que, en su dimensión positiva, le impone al Estado el deber de generar las condiciones mínimas para garantizar el ejercicio de este derecho.
 14. Por tanto, de manera meramente enunciativa, un Estado vulneraría el derecho a la protesta en cualquiera de los siguientes escenarios: si “disuelve”, mediante la fuerza pública, manifestaciones pacíficas; si utiliza la fuerza de una manera desproporcionada; si realiza detenciones arbitrarias sin distinguir a manifestantes violentos de los pacíficos; si mella el buen

²¹ STC 00009-2018-PI, fundamentos 89-91.

²² PERILLA GRANADOS, J. S. A. *La protesta social como derecho fundamental desde la Corte Constitucional colombiana*. Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público. 71 (2). 2023. pp. 155-161.

²³ *Ibid*, p. 159.

²⁴ *Ibid*, pp. 157-158.

²⁵ *Ibid*, pp. 159-160.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

hombre de los manifestantes utilizando calificativos estigmatizantes que generalicen a todos los manifestantes; entre otros.

Sobre las detenciones arbitrarias realizadas en el presente caso

15. Las detenciones realizadas el 21 de enero de 2023 en las instalaciones de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, se produjeron en el contexto de las protestas contra la vacancia de Pedro Castillo Terrones y la posterior sucesión presidencial de Dina Boluarte Zegarra, iniciadas en el país el 7 de diciembre de 2022.
16. Debido al persistente centralismo del sistema político, las protestas solo suelen recibir atención si ocurren en Lima. Por ello, muchos ciudadanos del interior del país, especialmente de la sierra sur, viajaron a la capital para ejercer su derecho a la protesta, a pesar de no contar con recursos para su estadía. Eran personas humildes que buscaban ser escuchadas, y aunque su mensaje no fuera compartido por todos, tenían derecho a expresarse pacíficamente. Por esta razón, muchos pernoctaron en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
17. Es de público conocimiento que la Policía Nacional del Perú ingresó por la fuerza a la universidad con un gran contingente policial y realizó detenciones masivas. Tal como se expuso en la ponencia, durante dicho operativo policial se registraron diversas actuaciones irregulares, tales como el uso de bombas lacrimógenas, detenciones sin presencia del Ministerio Público ni de autoridades universitarias, impedir el ingreso de personal de la Defensoría del Pueblo y abogados de parte, entre otros.
18. Dichas irregularidades advertidas en las detenciones de las que fueron objeto los favorecidos de la presente demanda de *habeas corpus* representan una evidente vulneración de los derechos a la libertad y a la protesta previamente desarrollados.
19. Como mencioné en el voto singular que emití en el expediente N.º 02513-2023-PHC/TC, ni siquiera la declaración del Estado de Emergencia mediante el Decreto Supremo 009-2023-PCM, justifica los hechos ocurridos. Aunque en este contexto se restringen algunos derechos, ello no implica la suspensión por completo del Estado Constitucional de Derecho.

S.

GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Con el debido respeto por la posición de mis distinguidos colegas, emito el presente fundamento de voto, pues estimo necesario brindar consideraciones adicionales en torno a lo resuelto, en especial en lo que corresponde a la exhortación realizada y la remisión de los actuados al Ministerio Público, y también en torno a las pautas jurisprudenciales establecidas por este Tribunal en torno a las intervenciones policiales y al derecho a la protesta. En ese sentido, en las siguientes líneas me permito explicar mi posición en los siguientes términos:

§1. Sobre la intervención policial en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos el 21 de enero de 2023

Conforme ha sido resuelto en la sentencia aprobada por esta Sala, como también en una sentencia previa (Sentencia 02513-2023-HC), la intervención policial ocurrida en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en el marco de la intervención policial que ocurrió en su recinto ocurrido el 21 de enero de 2023, fue ilegal y desproporcionada, y en ese contexto se vulneraron diversos derechos fundamentales.

Efectivamente, en los actuados ha quedado acreditado que un contingente de efectivos de la Policía Nacional del Perú ingresó a la sede de la mencionada universidad, por la presunta comisión de delitos que no fueron comunicados debidamente y sin que participara el Ministerio Público. En dicho marco se realizaron múltiples detenciones arbitrarias, sin permitirse la presencia de los abogados de los detenidos ni tampoco de los traductores que se apersonaron.

Asimismo, se produjo un uso innecesario y desproporcionado de la fuerza, tanto en lo que implicó el ingreso a la Ciudad Universitaria – con una tanqueta que rompió el frontis del campus y haciendo uso a mansalva de gases lacrimógenos – como respecto de las detenciones masivas que ocurrieron seguidamente, en la que fueron detenidas 192 personas, en un operativo en el que también se empleó desmedidamente la violencia, como fue de público conocimiento. En ese contexto, al realizarse las detenciones no se explicó a las personas, debidamente, las razones que justificaban todos esos arrestos – en los términos exigidos claramente por la Constitución – ni tampoco se verificó la supuesta comisión de hechos delictivos, por lo cual posteriormente fueron liberados 191 detenidos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

Además, entre los detenidos estuvieron estudiantes y residentes de la vivienda universitaria que se encontraban realizando sus actividades regulares, y que entre los detenidos se encontraban asimismo mujeres gestantes, una niña, así como integrantes de comunidades campesinas e indígenas, todas estas personas que, antes bien, debían haber sido tratados como sujetos merecedores de una especial protección por parte del Estado.

Finalmente, tampoco fue posible el control posterior y oportuno de esta intervención policial, en la medida que, además de no estar presente el Ministerio Público al momento en que ocurrió el operativo, tampoco se permitió la participación del personal de la Defensoría del Pueblo ni de los abogados defensores de los detenidos y, aunado a ello, las actas de detención fueron redactadas muchas horas después. Siendo así, se verifica que las personas estuvieron detenidas sin conocer las razones de su detención, sin ningún tipo de asistencia legal y sin la posibilidad efectivamente de cuestionar la arbitrariedad que estaba siendo cometida en su contra.

Por todas estas consideraciones, se encuentra justificado que, pese a la sustracción de la materia existente – pues las personas detenidas ya fueron liberadas – esta Sala ingrese a pronunciarse sobre el fondo de lo ocurrido, en el marco de una incursión policial que, como ha sido detallado, fue violenta, masiva e irregular.

Por lo mismo, y a diferencia de lo que se llegó a expresar en la Sentencia 02513-2023-HC, compuesta por tres votos de mis colegas, también resulta imprescindible exhortar esta vez al Ministerio del Interior y a la Policía Nacional del Perú para que, en lo sucesivo, en situaciones como esta su actuación sea respetuosa de la Constitución y del derecho a la libertad personal, evitando detenciones irregulares y debiendo actuar asimismo conforme a los protocolos existentes y la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional en lo que concierne al uso proporcionado de la fuerza, bajo responsabilidad. Como será objeto de desarrollo en el siguiente apartado, este Tribunal Constitucional, ha insistido, en casos recientes, en la necesidad que la Policía Nacional del Perú ejerza siempre sus competencias conforme a los parámetros constitucionales, pues solo en ese marco se justifica cualquier privación de la libertad personal como el eventual uso de la violencia estatal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

También, con base en lo anterior, y a diferencia de lo resuelto en la Sentencia 02513-2023-HC, queda justificada, asimismo, la disposición de remitir los actuados al Ministerio Público y a la Inspectoría General de la Policía Nacional del Perú (PNP), para que obren de acuerdo con sus atribuciones. Ya que ha quedado claro que se ejecutaron intervenciones inconstitucionales e ilegales, y se hizo un uso desproporcionado de la fuerza, corresponde determinar las responsabilidades a que hubiera lugar, para que infracciones graves a los derechos fundamentales, como las ocurridas el 21 de enero de 2023 en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, no queden impunes.

§ 2. Líneas jurisprudenciales del Tribunal Constitucional sobre este las intervenciones de la Policía Nacional del Perú

En el marco de un Estado Constitucional el ejercicio del poder público, en especial aquel que implica el uso de la fuerza o la restricción de derechos fundamentales, debe observar siempre, y de manera estricta, los derechos fundamentales, el debido procedimiento y la proporcionalidad en el modo de actuar.

Precisamente, en diversos pronunciamientos recientes, el Tribunal Constitucional ha delimitado los contornos en los que debe ejercerse la actividad policial, en especial, en relación con actuaciones que pueden implicar restricciones de derechos de los ciudadanos, destacando que, en todo caso, las intervenciones policiales deben realizarse respetando la libertad e integridades personales, el derecho a la vida, el debido procedimiento, la presunción de inocencia e incluso la dignidad de la persona.

En este sentido, por ejemplo, en la Sentencia 00413-2022-HC, este Tribunal se pronunció sobre los alcances de las intervenciones y detenciones policiales, así como sobre el control de identidad, en un caso en que se había producido una intervención policial carente de fundamento a dos personas, quienes fueron detenidas y trasladadas a una dependencia policial sin que exista flagrancia ni orden judicial, supuestamente con la finalidad de acreditar su identidad, permaneciendo incomunicados en la comisaría hasta el momento en que se interpuso el hábeas corpus.

En dicha sentencia se enfatizó que el control de identidad no es una prerrogativa discrecional de la Policía Nacional, sino una actuación que debe estar sustentada en razones objetivas y orientada a la prevención del delito o a la obtención de información pertinente para su esclarecimiento. Se afirmó,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

además, que el traslado del intervenido a una dependencia policial solo puede justificarse en supuestos excepcionales y tan solo cuando no sea posible acreditar su identidad por otros medios razonables. Aunado a ello, se estableció que la duración de este control no puede superar las cuatro horas, como lo prevé la ley, y que es un límite temporal estricto. La sentencia resalta, además, que el traslado sin justificación suficiente constituye una forma de detención encubierta, constitucionalmente inadmisibles, y que toda actuación policial debe estar debidamente motivada y sustentada en elementos objetivos, sin que resulten suficientes alegaciones genéricas de sospecha o actitud inusual.

El actual colegiado del Tribunal Constitucional se ha pronunciado también sobre el uso de la fuerza letal por parte de los efectivos policiales, esto en la Sentencia 00008-2021-PI. En dicha ocasión, se resolvió la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la denominada “Ley de Protección Policial”, que regulaba la imposibilidad de que sea detenido un integrante de la Policía Nacional que hubiera usado sus armas de fuego en actos de servicio.

El Tribunal, en dicha ocasión, sostuvo que el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú debe ejercerse siempre con base en los parámetros constitucionales y los tratados internacionales de derechos humanos; precisó, asimismo, que la eliminación expresa del principio de proporcionalidad en la ley no implicaba, de ningún modo, su desaparición del ordenamiento jurídico y, por ende, que los efectivos policiales siguen vinculados a dicho principio.

En relación con la restricción para dictar detención preliminar o prisión preventiva contra policías que, en cumplimiento de su función, causen lesiones o muerte con sus armas, se estableció que dicha regulación solo podría ser constitucional si se refiere a un uso de la fuerza legítimo y conforme a la ley, por lo que, con base en una interpretación *a contrario sensu*, si un policía usa la fuerza de manera arbitraria, ilegal o fuera de sus funciones, sí pueden aplicarse medidas cautelares como la detención preliminar o la prisión preventiva. En este sentido, si bien se declaró la constitucionalidad de la ley, el Tribunal reiteró que el uso de la fuerza letal solo puede ejercerse bajo los estándares constitucionales y convencionales, y que no se avala ninguna impunidad para los efectivos que trasgredan derechos.

Finalmente, en la Sentencia 00014-2021-PI, el Tribunal Constitucional, con ocasión de examinar la validez de una ordenanza municipal que facultaba



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

a la autoridad edil a intervenir vehículos estacionados en la vía pública, se pronunció de modo detallado respecto de las garantías mínimas que debe existir, a nivel policial, para se respete el debido procedimiento en relación con la determinación de infracciones de tránsito y la imposición de multas.

La decisión reafirma que la competencia para imponer sanciones en materia de tránsito corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, a través de la reglamentación correspondiente, y se precisa que únicamente los efectivos de la Policía Nacional asignados al control del tránsito – por ende, no cualquier otro efectivo policial – son los facultados para iniciar procedimientos sancionadores e imponer papeletas.

En tal sentido, este colegiado destacó que la legalidad de la actuación administrativa no solo depende del contenido material de la medida adoptada, sino también del correcto ejercicio de la competencia del órgano que la emite, lo cual resulta esencial para proteger a los ciudadanos frente a eventuales excesos o desviaciones en el ejercicio del poder sancionador estatal.

Como puede apreciarse, en todas estas decisiones del actual colegiado del Tribunal Constitucional, se ha trazado una línea jurisprudencial consistente, que pone de relieve los límites constitucionalmente establecidos para el ejercicio del poder coercitivo del Estado, en especial, el que puede ejercer la Policía Nacional del Perú y cuyo propósito último es reafirmar la protección de los derechos fundamentales y el valor de la persona humana como fundamento último del ordenamiento jurídico constitucional y como límite para la actuación estatal.

En este mismo orden de ideas, la presente sentencia destaca que en los actuados “se constató la vulneración al debido procedimiento policial, en lo que concierne al procedimiento regular de detención, que están obligados a realizar los efectivos policiales al momento de hacer uso de la fuerza”, que “las detenciones realizadas por las autoridades policiales representaron un uso desmedido de la fuerza, la cual no tenía una justificación proporcional” y, finalmente, que los “acontecimientos como los ocurridos en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, el día 21 de enero de 2023, deben ser evitados en un Estado Constitucional de Derecho como el nuestro, en el cual el respeto de los derechos fundamentales está sobre cualquier institución pública, las que deben llevar a cabo sus actividades siempre en sumisión a ellos”, de los que se desprenden criterios que deben agregarse como parte de los estándares fijados por este Tribunal respecto de los límites constitucionales para la actividad policial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

Aunado a lo anterior, es necesario mencionar que en la Sentencia 02513-2023-HC, la Sala no solo se refirió a la arbitrariedad en la actuación policial, sino que puso énfasis en la relación entre estas intervenciones y detenciones arbitrarias, y el derecho fundamental a la protesta, derecho al que nos avocaremos seguidamente.

§3. Sobre el derecho a la protesta como derecho fundamental: límites para el accionar policial e intervenciones legítimas

El derecho a la protesta es un derecho fundamental, tal como ha sido reconocido en diversos pronunciamientos de este Tribunal Constitucional. Sea porque se le considere como una manifestación de las libertades de reunión o de expresión, como un derecho innominado con base en el artículo 3 de la Constitución o como una expresión del derecho complejo a participar en la vida política de la Nación (cfr. Sentencias 00009-2018-AI y 02513-2023-HC), lo cierto es que, indubitablemente, se trata de una posición iusfundamental garantizada por nuestro ordenamiento constitucional.

Al tratarse de un derecho fundamental, su ejercicio goza de una presunción de licitud y exige deberes de respeto, facilitación y protección por parte del Estado. Con base en lo anterior, el Estado no solo se encuentra obligado a abstenerse de interferir arbitrariamente el ejercicio del derecho de protesta, sino también a adoptar medidas positivas para garantizar el derecho de los manifestantes e incluso para favorecer a su adecuado ejercicio.

Su ejercicio, ciertamente, abarca tanto modalidades tradicionales, como es el caso de marchas, plantones o concentraciones públicas; como también formas más novedosas de expresión, por ejemplo, en el entorno digital, a través de protestas mediante redes sociales o acciones colectivas virtuales.

En tanto que derecho constitucional, la protesta pacífica goza de protección constitucional *prima facie*, por lo que le corresponde al Estado, en caso de algún tipo de intervención, acreditar la legalidad, razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de cualquier limitación que pretenda imponer.

La noción de protesta, además, debe ser entendida de manera amplia (extensiva) y *pro persona*, comprendiendo no solo a las movilizaciones físicas y masivas, sino también aquellas expresiones no convencionales – como *performances*, expresiones artísticas con contenido político o bloqueos temporales –, así como las diversas formas de participación y activismo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

digital, siempre que no involucren violencia contra personas o daños irreversibles a bienes públicos o privados.

Ahora bien, es necesario reconocer que el derecho a la protesta es uno típicamente disruptivo, que puede generar incluso incomodidades a efectos de lograr su cometido: a saber, llamar la atención de las autoridades por un asunto desatendido o que no ha encontrado una respuesta adecuada mediante los canales institucionales correspondientes. Es más, en muchas ocasiones la protesta social es realizada por personas en situación de pobreza, exclusión o vulnerabilidad que, lamentablemente, tienen a los reclamos y manifestaciones como único mecanismo para hacer sentir su voz frente a la falta de atención por parte de los poderes públicos.

En este contexto, debe tenerse en cuenta que el solo hecho de que una manifestación ocasione molestias al tránsito vehicular, alteraciones menores al orden cotidiano o pérdidas económicas marginales no justifica su disolución, pues estas consecuencias son inherentes al ejercicio de un derecho político en el espacio público.

Sin embargo, al mismo tiempo, tal como aparece en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional y forma parte de los estándares establecidos por las cortes internacionales, la protesta constitucionalmente garantizada es tan solo aquella pacífica y sin armas. En tal sentido, las eventuales incomodidades que pueden suscitarse – como suele ocurrir con el ejercicio de muy diversos derechos fundamentales – son aceptadas siempre que el carácter de la protesta carácter sea pacífico y que las eventuales intervenciones en otros bienes constitucionalmente protegidos sean equilibradas o proporcionales.

Asimismo, debe ponerse énfasis en que la conducta violenta de algunos manifestantes individuales no deslegitima automáticamente el conjunto de la manifestación, cuando esta es ejercida dentro de los cauces constitucionales. En este sentido, la actuación del Estado debe guiarse por el principio de individualización de la responsabilidad, debiendo la autoridad competente aislar y neutralizar selectivamente a quienes incurran en actos de violencia, sin extender indiscriminadamente el uso de la fuerza contra todo el colectivo.

Aunado a lo anterior, de conformidad con nuestro ordenamiento constitucional y la jurisprudencia de este mismo Tribunal, las reuniones públicas no requieren autorización previa, si bien con las atenciones previstas asimismo en el §12 de la Sentencia 04677-2004-AA (que establece un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

precedente constitucional sobre los alcances y garantías en favor de la libertad de reunión). Por ende, cualquier objeción a su realización por parte de la autoridad debe fundarse en la acreditación de un riesgo concreto, real e inminente, asimismo, toda decisión restrictiva debe estar debidamente motivada y sujeta a control judicial.

En cuanto a las modalidades de intervención estatal, el uso de la fuerza debe estar sometido a protocolos estrictos y sujetos a control. En este sentido, el empleo de la contención física por parte de los agentes policiales – cuando resulte necesaria – deberá excluir los golpes en zonas vitales, debe ser en todo caso proporcional y, preferirse el uso de armas no letales (menos letales) frente a las letales. Asimismo, el uso de proyectiles de impacto o de gases químicos debe quedar limitado a situaciones excepcionales, su lanzamiento debe hacerse desde una distancia prudente de los manifestantes y proibirse su utilización dirigida a la cabeza o zonas sensibles.

Otro aspecto importante, como parte de los deberes estatales correlativos con el derecho a la protesta, es la obligación de no criminalizar la protesta legítima. En este sentido, debe proibirse regulaciones penales abiertas o ambiguas, que permitan sancionar conductas meramente disidentes y únicamente debe considerarse como penalmente perseguibles los actos que constituyan violencia grave contra personas o bienes, más no la protesta en sí misma. Asimismo, la responsabilidad de los organizadores solo puede atribuirse en caso haya existido una instigación directa a la violencia, mediando dolo específico, pues lo contrario – perseguir a los organizadores y líderes políticos, sin que hayan tenido relación con hechos violentos acaecidos – implicaría una forma encubierta de criminalización.

A este respecto, además de tomar en consideración los efectos directos del castigo penal, es necesario atender al eventual “efecto de desaliento” (*chilling effect*) que puede generar ciertas medidas restrictivas (por ejemplo, despidos y sanciones administrativas), en la medida que, sin prohibirse directamente las manifestaciones o protestas, algunas previsiones pueden generar un contexto en el que las personas tengan miedo a manifestarse, desincentivándose así, gravemente, su ejercicio, pese a que se trata de un auténtico derecho fundamental.

Por último, es necesario subrayar la necesidad de que se brinde una protección reforzada para determinados actores durante las manifestaciones, como es el caso de periodistas, defensores de derechos humanos, personal de salud orientado a atender a los manifestantes, así como observadores



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02370-2023-PHC/TC

LIMA

MADELEINE MORAL CASTRO y otros,
representados por JUAN CARLOS RUIZ
MOLLEDA – ABOGADO

independientes, quienes deben contar con garantías de seguridad, acceso a las zonas de protesta y mecanismos de identificación visibles. Cualquier agresión contra ellos no solo vulnera derechos individuales, sino que afecta gravemente la rendición de cuentas y la transparencia de la actuación estatal.

El caso de autos, en efecto, estuvo relacionado a manifestaciones sociales que se produjeron en la ciudad de Lima y a personas que pernoctaron en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. En dicho contexto, cabe interpretar la manera arbitraria de proceder por parte de los agentes policiales, como una forma de criminalización de la protesta social de los manifestantes, con el indeseable efecto de desaliento que ella implica, por lo que considero que, en el sentido indicado, también se encuentra acreditado que se vulneró el derecho fundamental a la protesta de las personas detenidas.

S.

OCHOA CARDICH