

PODER POLÍTICO Y CRISIS INSTITUCIONAL: HACIA LA RECONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

*Political Power and Institutional Crisis: Towards the Constitutional
Reconfiguration of the Public Prosecutor's Office*

MAG. SARITA DEL ROSARIO COBEÑAS CORDOVA

RESUMEN

El presente artículo analiza críticamente la relación entre el poder político y el Ministerio Público en el marco del Estado Constitucional de Derecho, poniendo especial énfasis en el fenómeno del *lawfare* como forma de instrumentalización del sistema penal. Se examina cómo la concentración de funciones en el fiscal de la Nación genera incentivos estructurales para la injerencia política, debilitando la autonomía institucional. A partir de ello, se propone una reforma estructural basada en la redistribución funcional del poder dentro del Ministerio Público, mediante la creación de una fiscalía suprema constitucional especializada, orientada a garantizar la independencia en la persecución penal de altos funcionarios y el control constitucional.

Fundamento legal: Artículos 158 y 159 de la Constitución Política del Perú; Decreto Legislativo N.º 052 (Ley Orgánica del Ministerio Público); Código Procesal Penal; Código Procesal Constitucional.

PALABRAS CLAVE: *Ministerio Público, lawfare, poder político, autonomía institucional, división de poderes, reforma estructural*

ABSTRACT

This article critically examines the relationship between political power and the Public Prosecutor's Office within the framework of the Constitutional State, focusing on *lawfare* as a mechanism for the instrumentalization of criminal justice. It explores how the concentration of

powers in the Attorney General fosters structural incentives for political interference, weakening institutional autonomy. It proposes a structural reform based on the redistribution of functions within the Public Prosecutor's Office, including the creation of a constitutional supreme prosecutor's office aimed at ensuring independence in prosecuting high-ranking officials and strengthening constitutional control.

KEYWORDS: *Public Prosecutor's Office, lawfare, political power, institutional autonomy, separation of powers, structural reform*

1. INTRODUCCIÓN

El tránsito del Estado legal al Estado Constitucional de Derecho implicó no solo la supremacía normativa de la Constitución, sino también la transformación del poder en un fenómeno jurídicamente limitado. Sin embargo, esta evolución no ha eliminado una constante histórica: la tendencia natural del poder a expandirse y a capturar espacios institucionales estratégicos.

En este contexto, el Ministerio Público —como titular de la acción penal y director de la investigación criminal— ocupa una posición privilegiada dentro del sistema democrático. Su rol no solo incide en la persecución del delito, sino también en la configuración de la legitimidad política, en tanto la imputación penal contra altos funcionarios tiene efectos directos en la estabilidad del poder.

Es precisamente en este punto donde emerge el fenómeno del lawfare: la utilización del sistema jurídico-penal como herramienta de disputa política. Esta práctica no solo desnaturaliza la función jurisdiccional y fiscal, sino que erosiona los fundamentos del Estado de Derecho, al convertir la justicia en un instrumento de poder.

Frente a este escenario, surge una interrogante central: ¿puede el diseño actual del Ministerio Público garantizar su independencia frente al poder político? La hipótesis de este trabajo sostiene que la concentración de funciones en el fiscal de la Nación genera vulnerabilidades estructurales que facilitan la injerencia política, siendo necesaria una reforma institucional profunda.

Una característica esencial del Estado liberal radica en el gobierno de las leyes, y no el gobierno de los hombres. Esta premisa de naturaleza política se concretizó jurídicamente en la revolución francesa, con la aparición del Estado Legislativo de Derecho en 1789, el cual tiene como dogma la igualdad de los hombres ante la ley, sin importar su credo, su sexo, sus ideas, o lugar de nacimiento, a esta igualdad entre los hombres, se sumó la legitimidad para ejercer el poder solo puede recaer en el pueblo, comenzando así la democracia representativa; en razón que todos los hombres son iguales en dignidad, la única forma legítima de exigir obediencia al otro, es mediante un sistema democrático representativo, sobre ello se afirma:

El gobierno democrático representativo se sustenta en el respecto de los derechos fundamentales que deben ser los pilares en los que

se sustenta la legitimidad de la autoridad política. El poder por el poder, sin límites, no tiene legitimidad y, por tanto, lleva a los gobernantes a cometer excesos y hasta tropelías, ya que cacen de los mecanismos que le permitan ser capaces de controlarse así mismo (Ferrero, 2015, p.p. 27)

El Estado de Derecho constituye la piedra angular sobre la cual se ha construido la civilización occidental, al considerar a todos los hombres iguales, quedó proscrita el uso subjetivo y arbitrario de la ley, más aún, cuando la norma reviste naturaleza y contenido penal; esta garantía de igualdad implica sobre todo certeza y seguridad, *lex scripta* (ley escrita) y *lex certa* (ley cierta), que implica, que solo es posible ser castigado por las acciones que uno realiza, y no por ser quien se es, convirtiendo el derecho penal, en un derecho de actos y quedando proscrito el derecho de autor, que en palabras de la Corte Suprema afirma:

[...] principio de culpabilidad, puesto que este principio impone que nadie debe responder penalmente por su personalidad, o por su carácter; además, el Derecho Penal vigente es un Derecho Penal de acto y no un Derecho penal de autor o de la personalidad; cuando se valora la personalidad, el juzgamiento inquiere en lo interno, en lo privado de la persona, al cual el Derecho Penal tiene prohibido el ingreso, de allí que tiene razón Jakobs a enfatizar que «cuando el Estado se inmiscuye en el ámbito privado termina la privacidad y con ella la posición del ciudadano como sujeto; sin su ámbito privado el ciudadano no existe» (Casación 724-2014 Cañete ff.jj 3.6.2.)

Siendo de tal importancia la igualdad ante la ley, que constituye un mandato establecido en el artículo 2 de la Constitución y el artículo 10 del Código Penal, de tal suerte que la aplicación de la ley penal es para todos por igual, solo aceptando algunos supuestos en razón de la función o cargo, sobre ello la Corte Suprema ha tenido la oportunidad de mencionar lo siguiente:

Es pertinente aclarar que la “*igualdad ante la ley*” es un presupuesto indispensable para el ejercicio de los distintos y plurales derechos individuales, cuya exigencia de justicia obliga al Estado a evitar que el penado no sufra una discriminación. Sin embargo, no se trata de un derecho autónomo ni absoluto, en la medida que se encuentra conectado con los restantes derechos, facultades y atribuciones

constitucionales y legales. Si bien la Constitución promueve el trato igualitario de todas las personas, no descarta la posibilidad de aplicar un tratamiento diferenciado a sujetos y situaciones de facto que se encuentren amparados en una misma hipótesis, siempre y cuando exista una razón objetiva, suficiente y clara que lo justifique (Acuerdo Plenario 2-2015/CJ-116 ff.jj. 23)

Es en este razonar argumentativo, todos nos encontramos obligados a tratar a los hombres en igualdad de derechos, pero dicha exigencia adquiere mayor intensidad en los representantes del Ministerio Público, al tratar a todos por igual, en clave de presunción de inocencia, puesto que conforme el artículo 159 de la Constitución Política, constituyen un cuerpo autónomo, teniendo el mandato de conducir la investigación criminal, y con ello devenir en el titular de la acción penal. En caso en específico, también la norma fundamental establece que es el fiscal de la Nación quien preside el Ministerio Público, siendo que entre sus funciones la conducción de la investigación y titular de la acción penal contra los altos funcionarios establecidos en el artículo 99 de la Constitución Política, al respecto el artículo 450 del NCPP establece lo siguiente:

Artículo 450. Reglas específicas para la incoación del proceso penal

1. La incoación de un proceso penal, en los supuestos del artículo anterior [contra los altos funcionarios establecidos en el artículo 99 de la Constitución], requiere la previa interposición de una denuncia constitucional, en las condiciones establecidas por el Reglamento del Congreso y la Ley, por el Fiscal de la Nación, el agraviado por el delito o por los Congresistas; y, en especial, como consecuencia del procedimiento parlamentario, la resolución acusatoria de contenido penal aprobada por el Congreso.

En ese razonar, tenemos que el fiscal de la Nación, no solo tiene la dirección institucional de un organismo constitucional autónomo, sino que además, la conducción de la investigación penal contra los altos funcionarios establecidos en el artículo 99 de la Constitución, lo cual abarca en especial a los representante del poder político (el presidente de la República, ministros y ex ministros de Estado, así como parlamentarios (congresistas), sin perjuicio de los representantes de poderes neutros como jueces y fiscales supremos, defensor del pueblo, y contralor general de la República). Esta conducción

en la investigación penal de quienes ejercen el poder político, constituye a nuestra consideración, la generación de narrativas y luchas en diferentes niveles (políticas y jurídicas) con el propósito de captar o influir en las riendas de la conducción del Ministerio Público, puesto que tener control, o quizá, la influencia sobre el destino jurídico penal de quienes se le imputa la comisión delictiva, implica una cuota de poder sumamente codiciada para el poder político, pues podría generarle impunidad en la comisión delictiva propia o de sus aliados, o utilizar la acción penal como un instrumento de lawfare contra los rivales políticos, esta situación resulta sumamente preocupante, en la medida que utilizar la justicia penal, con fines políticos no solo vulnera el principio de igualdad, sino que además, desmorona por dentro el sistema democrático, sobre lo que implica se comenta:

El “lawfare” es el uso estratégico y abusivo del sistema jurídico con fines políticos para deslegitimar y eliminar adversarios, sustituyendo la violencia física por procesos judiciales prolongados, denuncias infundadas y prisiones preventivas. En el Perú, la judicialización de la política ha convertido a jueces, fiscales y medios de comunicación en protagonistas de una “guerra híbrida” legal (Quiroga, 2025, p. 01)

En ese marco de realidad expuesta, el poder político busca generarse influencia sobre la conducción del Ministerio Público, de tal suerte que se generan narrativas dirigidas a la opinión pública y ciudadanía, de cuestionar la legitimidad de quien ocupase la silla del fiscal de la Nación, permitiendo con ello, un debilitamiento de la credibilidad en las autoridades, y siendo que la esencia de la democracia radica en la confianza entre los ciudadanos y sus representantes, la reforma del Ministerio Público resulta una necesidad institucional, pero entre todos los mecanismos, la necesidad de dividir para salvaguardar el Ministerio Público del poder político, siendo requisito para ello, dividir el poder del fiscal de la Nación, no para debilitarlo, sino para limitar su exposición al poder, y así liberarlo de la presión política, la cual encontramos en la premisa básica del constitucionalismo liberal: el de dividir para controlar, sobre ello:

La división de poderes significaba una intervención parcial de un poder en los actos del otro. La idea de los *chek and balance* sirve porque los diferentes poderes (compuestos por diferentes personas) al tener intereses contrapuestos, se controlen entre sí, lo que llevaría

a la limitación y equilibrio del poder como garantía de los derechos y las libertades de las personas (Dominguez, 2024, p.13)

Despojar al fiscal de la Nación de las prerrogativas de investigar a los altos funcionarios establecidos en el artículo 99 de la Constitución, entre ellos al presidente de la República; a los representantes al Congreso; a los ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros de la Junta Nacional de Justicia; a los jueces y fiscales supremos; al defensor del pueblo y al contralor general permitiría liberar la espada de Damocles que cuelga sobre la silla del fiscal de la Nación, esto mediante exención de la presión que pudiera generar el poder político en cuanto a las investigaciones que realiza, debiendo delegar estas funciones a una fiscalía suprema de naturaleza constitucional, que además, deberá encargarse de la presentación de las demandas de in-constitucionalidad conforme mandato constitucional, tal y como veremos más adelante.

2. EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y LA EXPANSIÓN DEL PODER PUNITIVO

El constitucionalismo moderno se erige sobre la premisa de limitar el poder mediante su distribución. No obstante, esta lógica no solo aplica a los poderes clásicos del Estado, sino también a los organismos constitucionales autónomos. El Ministerio Público, en el modelo peruano, ha experimentado una expansión significativa de su poder a partir de la implementación del sistema acusatorio. Bajo este paradigma, la acusación fiscal se convierte en condición necesaria para la imposición de una sanción penal, lo que otorga al fiscal una posición determinante en el sistema de justicia.

Esta centralidad funcional genera un efecto ambivalente: por un lado, fortalece la persecución del delito; por otro, incrementa el riesgo de abuso o instrumentalización del poder punitivo. En términos estructurales, el monopolio de la acción penal convierte al Ministerio Público en un actor clave en la disputa por el control del poder político.

Así, el problema no radica únicamente en la existencia del poder, sino en su concentración. La ausencia de mecanismos internos de redistribución funcional genera escenarios propicios para la captura institucional, especialmente cuando dicho poder incide directamente sobre actores políticos relevantes.

El poder tiende naturalmente a expandirse, razón por la cual, la mejor manera de controlar el poder es dividirlo, esta constituye uno de los baluartes del constitucionalismo liberal, en razón de quien ejerce el poder en una sociedad, puede terminar usando sus prerrogativas de sus funciones públicas con el propósito de intereses personales, es así que se afirma que *“desde una perspectiva histórica, el control del poder surge como anhelo y proyecto en situaciones de transición de un régimen monocrático, totalitario o autoritario hacia algo diferente, en especial, hacia un Estado Constitucional”* (Dieter Nohlen, 2013, p. 390)

La división de poderes permite, que el poder no se encuentre concentrado en pocas manos, sino por el contrario, al existir varios detentadores de este, se ejerza un control cruzado, limitando así cualquier ejercicio abusivo; esta premisa, supuso en un inicio, una división del poder en tres: un poder encargado del gobierno, un poder encargado de legislar, y un último encargado de administrar justicia; en ese razonar, si bien en la actualidad la mayoría de las democracias occidentales tienen como configuración del poder, la división tripartita, en la actualidad los códigos políticos establecen la coexistencia de organismos autónomos, que sin constituir uno de los tres clásicos poderes del Estado, cuentan con una cuota de poder en la toma de la decisión pública.

El Ministerio Público hace aparición como organismo constitucional autónomo en la Constitución de 1979, y se concretiza con la Constitución de 1993, la cual le otorga plena independencia respecto al poder político (legislativo y gobierno, así como del poder jurídico (judicial)). Esta función autónoma alcanzó mayor intensidad con la implementación del Código Procesal Penal de 2004, que fue aplicada progresivamente en los diversos distritos judiciales a nivel nacional, esto supuso que el Ministerio Público se posicionara en un rol expectante en la conducción de la investigación penal, en razón que el principio acusatorio, solo es posible condenar a una persona, con la existencia de un requerimiento acusatorio por parte del fiscal, esta premisa, analizada a la luz de la teoría del poder, implicó una enorme responsabilidad en los fiscales, pues solo ellos, podrían llevar a una persona a hacia una condena, lo que ha ocasionado, en algunas lamentables oportunidades, la utilización del proceso penal, con fines ajenos a lo jurídico, así la función del defensor de la legalidad, puede verse trastocado, como un mecanismo de *laware*:

El artículo 158 de la Constitución Política declara al Ministerio Público como organismo autónomo. Este sector del sistema penal está encargado de la defensa de la legalidad y los intereses públicos tutelados por el derecho, vela por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia (Villavicencio, 2006, p. 15)

La primacía del principio acusatorio, y el monopolio de la investigación por parte del fiscal, implicó que el poder político busque las formas de acercarse a la conducción del Ministerio Público, tanto así que en estos últimos años, hemos visto como la lucha sin precedente por presidir la silla del fiscal de la Nación, situación que debiera ser exclusivamente institucional (en la búsqueda de lo que debiera ser mejor para dicho organismo autónomo), ha devenido a una lucha contraria entre diversas esferas del enfoque político, tanto así como si de un escaño parlamentario más se tratara en el marco de la lucha por el poder.

Esta situación bien podría explicarse en razón que, la conducción de la investigación de las más altas esferas del poder político (sobre todos ministros, exministros, congresistas, los futuros diputados y senadores, y ex presidentes) resulta de especial interés, en la medida que el *lawfare*, constituye un instrumento en la cual el poder político se vale de mecanismos judiciales para favorecerse asimismo y aliados, o incidir negativamente en los rivales en la lucha por el poder, con el propósito de tener como aliado a quien conduce la investigación sobre los altos funcionarios del Estado.

Esta lucha por el poder, se encamina en la lucha por la silla del fiscal de la Nación, y si bien, institucionalmente el Ministerio Público es autónomo, sus funcionarios que la dirigen se encuentran sometidos a mecanismos de control, que están bajo la rienda del poder político, tales como la acusación constitucional por parte del Parlamento y la posibilidad latente de una inhabilitación, esto supone una espada de Damocles sobre la silla del fiscal más importante del país. Por ello, en ese razonar, alivianar el poder que tiene el fiscal de la Nación, y dejarlo con facultades de la conducción institucional del Ministerio Público, no solo repercute en reducir la presión política sobre su accionar, sino que también libera esfuerzos para el fortalecimiento institucional, delegando las funciones que tiene en cuanto conducción de la

investigación de altos funcionarios en otro fiscal, que por sus características, debiera ser un fiscal supremo especializado en lo constitucional.

La fiscalía suprema constitucional constituiría el punto de equilibrio entre el control jurídico y el poder político, teniendo a su cargo la dirección de la investigación preliminar contra los funcionarios establecidos en el artículo 99 de la Constitución Política, entre ellos al presidente de la República en ejercicio, conforme los límites establecidos en Sentencia recaída en el Expediente N° 00006-2024-PCC/TC Lima (10 de julio de 2025) Tribunal Constitucional, esto es expresidentes, ministros y exministros de Estado, diputados, senadores, jueces y fiscales supremos, defensor del Pueblo, y contralor general, esto supone, también el de presentar al Parlamento, una acusación constitucional, para el levantamiento del procesamiento de los altos funcionarios, y con ello poder formalizar y continuar la investigación preparatoria, así como de ser el caso, el respectivo requerimiento acusatorio ante el Juez Supremo de Investigación Preparatoria, bajo los cauces constitucionales, conforme el numeral 2 del artículo 450 del NCPP que refiere lo siguiente:

[...]

2. El Fiscal de la Nación, en el plazo de cinco días de recibida la resolución acusatoria de contenido penal y los recaudos correspondientes, emitirá la correspondiente Disposición, mediante la cual formalizará la Investigación Preparatoria, se dirigirá a la Sala Penal de la Corte Suprema a fin de que nombre, entre sus miembros, al Vocal Supremo que actuará como Juez de la Investigación Preparatoria y a los integrantes de la Sala Penal Especial que se encargará del Juzgamiento, y designará a los Fiscales Supremos que conocerán de las etapas de Investigación Preparatoria y de Enjuiciamiento.

Aunado a dicha función, queda aún por delimitar la facultad que tiene el Fiscal de la Nación para presentar demandas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, acción que por cierto es una de las menos utilizadas por parte del Ministerio Público, habiendo suplido dicho espacio los colegios de abogados, ello a pesar de la abundante legislación emitida en materia penal y procesal penal por parte del legislativo. Sobre el referido, es importante mencionar que esta función de requerimiento de control de constitucionalidad, se deberá realizar previo acuerdo a la Junta de Fiscales

Supremos, pero su operativización deberá estar a cargo del fiscal supremo en lo constitucional. Conforme ello, el fiscal de la Nación, al verse liberado de las funciones de fiscal en cuanto a la conducción de la investigación y acción penal contra altos funcionarios, así como, activar la función poco ejercida del requerimiento de control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, conforme el segundo párrafo del artículo 98 del Código Procesal Constitucional:

Artículo 98. Representación procesal legal

[...]

El presidente del Poder Judicial o el fiscal de la nación interponen la demanda con acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente.

3. Ministerio Público, poder político y dinámicas de lawfare

El lawfare puede definirse como el uso estratégico del derecho con fines de persecución política. En el ámbito penal, esta práctica se manifiesta a través de investigaciones selectivas, imputaciones mediáticamente amplificadas y procesos prolongados que, independientemente de su resultado, generan efectos políticos concretos.

En el caso peruano, la estructura del Ministerio Público facilita esta dinámica por dos razones principales:

i) Concentración funcional en el fiscal de la Nación:

El fiscal de la Nación no solo dirige institucionalmente el Ministerio Público, sino que además tiene la competencia para investigar a los altos funcionarios del Estado. Esta doble función lo expone directamente al poder político, generando incentivos de presión, negociación o confrontación.

ii) Vulnerabilidad frente a mecanismos de control político:

El fiscal de la Nación puede ser objeto de acusación constitucional, lo que introduce un elemento de dependencia indirecta frente al Congreso. Esta situación genera una tensión estructural entre autonomía formal y vulnerabilidad real.

Como consecuencia, la figura del fiscal de la Nación se convierte en un punto de convergencia entre poder jurídico y poder político, lo que incrementa el riesgo de instrumentalización del sistema penal.

En este contexto, la lucha por el control de dicha posición deja de ser una cuestión meramente institucional y se transforma en una disputa política de alto nivel, donde la justicia penal puede ser utilizada como herramienta de legitimación o deslegitimación.

Iniciamos afirmando una verdad manifiesta, el poder naturalmente tiende a expandirse, en consecuencia, el lapso natural del tiempo, si es que no existe algún tipo de impedimento, el poder se expande y se concentra en pocas manos y voluntades. En ese razonar, tenemos que, esta regla en cuanto a la naturaleza del poder, es aplicable a todo grupo social donde exista relaciones de subordinación mando – obediencia, esta afirmación implica que, desde los inicios del Estado liberal, se tiene la premisa: - dividir para controlar-, siendo este el mecanismo el más idóneo [hasta ahora] que ha encontrado el Estado Constitucional de Derecho, para limitar el ejercicio abusivo del poder, así se afirma que:

Así, en el Estado constitucional de derecho, el poder se somete al derecho [...] la Constitución, como ocurría en el Estado legal de derecho, ya no vale en el marco de la ley, sino que es la ley la que vale en el marco de la Constitución (Castillo, 2019, p. 442)

Siendo que el poder tiende naturalmente a expandirse, nos corresponde definir que entendemos por poder, para ello hemos de decir que el poder consiste en la facultad de imponer la voluntad propia, por encima de la voluntad de los demás, siendo que mientras mayor sea nuestra cuota de poder, mayor es la probabilidad de que nuestra voluntad prevalezca. En una sociedad jurídicamente organizada, tenemos en el Estado el máximo detentador del poder político, en razón que, sobre un territorio no pueden existir dos o más voluntades diferentes, debiendo prevalecer una, siendo esta, la voluntad del Estado¹, por el contrario, en aquellos territorios donde existe voluntades

1 De tal suerte en un territorio donde existen voluntades más fuertes que la del Estado, nos encontramos ante un Estado fallido, donde particulares imponen su voluntad a la

mayores a la del poder del Estado, dicha sociedad tiende a exponerse a su propio colapso, o en el mejor de los supuestos, a un cambio de dirección en las riendas políticas.

Estando a ello, tenemos que la clásica definición de división de poderes, como consecuencia de la lucha contra el absolutismo, es consecuencia necesaria del pensamiento ilustrado, la idea de dividir para controlar, constituye el baluarte del Estado liberal, contra los excesos irracionales y volitivos del poder de los reyes, y encontró su cúspide con Montesquieu en cuanto a la clásica división de poder, que hoy conocemos y damos por sentado, como Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Ahora, el tiempo y la necesidad de limitar aún más la cuota de poder, de quienes detentaban estos poderes tri partitos, gestaron la formación de organismos autónomos con respaldo constitucional, que, sin pertenecer a la forma tripartida de división del Estado, no dependen funcionalmente de ninguna otra, debiendo su legitimidad al mandato del poder constituyente.

En el caso peruano, desde la Constitución Política de 1979, y la actual Constitución de 1993, establece en su artículo 158 la existencia del Ministerio Público como organismo constitucional autónomo, independiente de los otros tres poderes, y demás organismos constitucionales, que, por mandato constitucional, tiene la función de investigar el delito, representar a la sociedad en juicio, y en especial: ser titular de la acción penal pública. Esto último de especial relevancia en un sistema de balance de poderes.

Desde la aplicación del NCPP, la cuota de poder del Ministerio Público ha crecido potencialmente, en razón de una premisa sencilla, pero de gran intensidad: conforme el principio acusatorio, no hay responsabilidad penal, sin acusación fiscal, o, en otras palabras, nadie pueda ser sancionado, si es que no existe un requerimiento fiscal solicitándolo, y si bien es cierto, no toda acusación termina en sanción, no existe sanción, que no fuera primero una acusación. Esta premisa, deviene en el Ministerio Público, como el garante de la legalidad en el sistema jurídico peruano, pero también, implica, en una variante oscura, terminar siendo utilizado por el poder político, como un instrumento para la ejecución de dinámicas por la

población, sin que esta encuentre respaldo en el Estado, tales como zonas bajo el control del narcotráfico, terrorismo o grupo independentista.

lucha del poder, convirtiendo la justicia penal en una espada para decapitar a todo aquel que pretenda participar en contra de los intereses del poder político.

Las dinámicas de la lucha por el poder, es el conjunto de estrategias y tácticas de diversos actores políticos, en el afán de acceder, aumentar, mantenerse, e influir en la toma de decisión pública, lo cual implica por cierto, estratagemas para disminuir, retirar, y socavar la influencia del rival sobre la decisión pública, este rol de juegos *per se* no es pernicioso, por el contrario son las reglas de la democracia participativa; no obstante, deviene en pernicioso y nociva cuando se traslada el terreno penal, en concreto al campo de la investigación penal, pues allí se absolver las responsabilidades criminales propias y de aliados, así como de forzar, sanciones penales contra enemigos y competidores; se utilizan mecanismos para fortalecer la posición propia, y en otros casos, debilitar la posición contraria.

En ese supuesto, la investigación y pretensión de sanción penal, por parte del Ministerio Público que debiera constituir un mecanismo apolítico, en razón que busca sancionar conductas punitivas, trasmuta indebidamente en la utilización de la justicia penal con fines políticos, lo que la literatura politológica y penal denomina *lawfare*, la cual es uno de los instrumentos más nefastos y poderosos en la lucha por el poder, puesto que no solo implica una posible sanción por la comisión delictiva de manera indebida, sino, el mismo hecho de ser investigado a nivel fiscal, constituye dentro del imaginario social, la existencia de algún tipo de responsabilidad, pues si bien la presunción de inocencia es un baremo infranqueable para las ciencias jurídicas, no lo es así para las ciencias políticas, en razón que en el imaginario social, más aún en sistemas políticos altamente polarizados, la culpabilidad se presume, y lo que se prueba es la inocencia.

Es en este razonar, y habiendo explicado los motivos por el cual el poder político desea instrumentalizar al Ministerio Público como mecanismo de control del poder, resulta pertinente a su vez revisar su operativización en dos aspectos críticos: i) quien tiene las riendas del poder persecutorio penal, y como se logra acceder y mantenerse en ella, y ii) que instrumentos existen para limitar dicho poder, y si esto está funcionando correctamente.

Sobre las riendas del poder en el Ministerio Público

Tenemos que el Ministerio Público al ser un organismo constitucional autónomo, deviene en una institución independiente en la toma de sus decisiones, esto es, no existe persona o institución que pueda dirigir, observar, cuestionar o modificar las decisiones que tome dicho organismo autónomo. En consecuencias las riendas del poder al interior del Ministerio Público se encuentran al interior de la propia institución, y no fuera de este.

En ese pensar, también advertimos del texto constitucional, así como de su Ley Orgánica, que el Ministerio Público es un organismo jerarquizado, lo cual supone, que sus funcionarios - los fiscales - se ordenan en razón de sus jerarquías, estableciendo la existencia de tres niveles, tanto de fiscal provincial, de fiscal superior, así como de fiscal supremo, aunado, a que junto con estos, la existencia de fiscales adjuntos, los cuales tienen la jerarquía inmediatamente inferior, al grado en la que están, que en palabras del Tribunal Constitucional refiere:

[...] este Tribunal señaló que el artículo 158 de la Constitución reconoce la autonomía del Ministerio Público. A su vez, dicha característica ha sido recogida en el artículo 1 del Decreto Legislativo 052, Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP). Por tanto, los fiscales gozan de autonomía funcional y pueden actuar con independencia, tal como lo establece el artículo 5 de la LOMP cuando refiere lo siguiente:

Los Fiscales actúan independientemente en el ejercicio de sus atribuciones, las que desempeñarán según su propio criterio y en la forma que estimen más arreglada a los fines de su institución. Siendo un cuerpo jerárquicamente organizado deben sujetarse a las instrucciones que pudieren impartirles sus superiores. (STC 01536-2018PHC/TC, ff.jj. 04)

Siendo en consecuencia el Ministerio Público un ente jerarquizado, tenemos que la conducción institucional, prima lo resuelto por el superior en grado, así el criterio motivado del fiscal superior prima sobre los resuelto por el provincial, y lo resuelto por el superior, se limita a lo resuelto por la fiscalía suprema, en ese razonar, concluimos, que es en las fiscalías supremas, donde podemos ubicar a quien conduce las riendas del poder en el Ministe-

rio Público; sin embargo, nos encontramos que las fiscalías supremas están compuestos por más de un integrante, a lo que la Ley Orgánica denomina la Junta de Fiscales Supremos, el cual es el máximo órgano deliberativo y de decisión en dicho organismo constitucional, así la conducción y representación institucional, recae sobre un *primus inter pares*, el cual es elegido en junta de fiscales supremos.

El fiscal de la Nación es quien dirige institucionalmente al Ministerio Público y, en consecuencia, es quien tiene las riendas del poder en aquel organismo constitucional autónomo, esto bien supone, una cuota de poder apetecible para el poder político, por ello no es de extrañar, las intensas luchas de naturaleza política y jurídica para influir quien se sentará en la silla del fiscal de la Nación. Esta lucha deviene en un problema perceptible para la sociedad, el cual repercute en la credibilidad e independencia con la que debe gozar un organismo constitucional de especial relevancia para la democracia y el Estado de Derecho.

Sobre el poder del fiscal de la Nación

Para ser fiscal de la Nación se requiere inicialmente ser fiscal supremo, esto implica haber participado en un concurso público convocado por la Junta Nacional de Justicia, debiendo para ello no solo aprobar los respectivos exámenes, entrevistas y pruebas de confianza, sino que también quedarse con una de las plazas convocadas, en orden de mérito. Además, se requiere ser mayor de cuarenta y cinco años de edad, ser abogado, encontrarse en ejercicio de la ciudadanía y haberse desempeñado como juez o fiscal superior por diez años, o en el ejercicio de la abogacía o docencia universitaria en materia jurídica por quince años.

Una vez designado como fiscal supremo, se forma parte de la junta de fiscales supremos, órgano de máxima deliberación y toma de decisión en el Ministerio Público, los cuales, en elección, deciden quien será el próximo fiscal de la Nación por el periodo de tres años, con posibilidad de reelección por otros dos años más. Esto implica, que en la actualidad existen pocos fiscales supremos titulares, todos habilitados por mandato constitucional, de convertirse en fiscal de la Nación, ello supone una alta concentración de poder, en pocas manos, lo que genera la existencia de grupos de presión institucional para influir sobre quien accededa a dicho puesto.

Ahora bien, el fiscal de la Nación, no solo dirige institucionalmente el Ministerio Público, lo cual *per se* supone una alta cuota de poder, sino, además, la facultad de investigar a los altos funcionarios establecidos en el artículo 99 de la Constitución Política, así como el presentar demandas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Esto supone una prerrogativa de especial interés, en razón que supone, la inexorable exposición al poder político, puesto que las decisión de iniciar la investigación, o en su defecto disponer el archivo de la misma, termina por exponerlo a la presión del poder político para favorecer o entorpecer según corresponda a sus intereses; sin embargo, advertimos que en el Poder Judicial, la figura de presidente del Poder Judicial, y la de ser miembro de una de las Salas Supremas son incompatibles, de tal forma, que cuando un juez supremo es designado presidente de la Corte Suprema, y en consecuencia del Poder Judicial, deja de ejercer funciones jurisdiccionales, con el propósito ejercer función institucional, por ello, cabría preguntarnos en consecuencia ¿resulta necesario que el fiscal de la Nación ejerza a la vez funciones de máximo representante del Ministerio Público y además continúe con funciones de investigación de la acción criminal de altos funcionarios establecidos en el artículo 99 de la Constitución?

Para dar respuesta a dicha interrogante, advertimos en primer lugar que no son funciones que se contrapongan entre sí (las institucionales y las de investigación), puesto que desde inicios de la actual Constitución Política de 1993, ambas prerrogativas no han sido excluyentes; sin embargo, el aumento de altos funcionarios públicos comprendidos en el artículo 99 del texto fundamental, en especial parlamentarios, ministros y presidentes, que vienen y han sido investigados por comisión delictiva en el ejercicio de sus funciones, ha devenido en que el fiscal de la Nación, termine investigando acciones delictivas cometidas por el poder político hoy más que antes, y al parecer todo indica, que este fenómeno aumentará.

En consecuencia, si bien no constituyen funciones contrarias entre sí, al converger en un solo funcionario: funciones de gestión y de dirección institucional por un lado, así como de conducción de la investigación penal contra el poder político por el otro; esta situación divide el esfuerzo en dos frentes, y si bien a *prima facie* podría considerarse la existencia del tratamiento de cuerdas paralelas, por un frente el tratamiento interinstitucional (Ministerio Público / Poder Legislativo, Ministerio Público / Poder Judicial, Ministerio Público / Poder Ejecutivo), y por el otro frente, la investigación de altos

funcionarios públicos comprendidos en el artículo 99 de la Constitución Política (investigación a presidentes, expresidentes, ministros, ex ministros, parlamentarios, así como demás magistrados supremos), lo cierto es que la naturaleza humana no permite mantener tal grado de objetividad, en especial la del poder político, puesto que la primacía de intereses institucionales deja de ser una prioridad, cuando la propia libertad se encuentra en juego, por ello, desdoblar las funciones de fiscal de la Nación de manera exclusiva y excluyente en la dirección institucional, y de las políticas públicas contra la criminalidad y defensa de la legalidad.

Por el otro lado, la asunción del fiscal supremo en lo constitucional, encargado de la presentación de denuncias constitucionales por antejuicio constitucional contra los funcionarios comprendidos en el artículo 99 de la Constitución, resulta en nuestro argumento un antídoto contra el laware, puesto que dividimos para controlar, sobre el antejuicio resulta oportuno mencionar lo siguiente: *“el antejuicio ha sido concebido como una prerrogativa funcional cuyo objeto es la proscripción de un proceso penal contra alto funcionario si es que previamente no ha sido sometido a un proceso investigatorio y acusatorio en sede parlamentaria”* (Pérez, 2022, p. 280), aunado a que el fiscal supremo en lo constitucional continuará con la conducción de la investigación preliminar y preparatoria contra dichos altos funcionarios, aunado a la facultad de interponer las demandas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, previo acuerdo con la Junta de Fiscales Supremos.

4. CONCLUSIONES

El presente trabajo luego del análisis de las dinámicas de poder en las cuales participa el Ministerio Público, ha llegado a las siguientes conclusiones, las cuales por cierto no son definitivas, pero esperan contribuir al debate académico sobre dicho extremo:

PRIMERO: El poder tiene naturalmente a expandirse, esta es la razón por la cual el constitucionalismo liberal se ha esforzado en el intento de establecer límites al poder, encontrando en la división de poderes el mecanismo idóneo para limitar el ejercicio abusivo de quienes ostentan el poder político. Esta división de poderes no solo es aplicable a los Estados en general, sino también a cuerpos institucionales, cuando quienes ejercen la dirección insti-

tucional de un poder u organismo constitucional autónomo, suelen concentrar mucho poder, con pocos mecanismos de control.

SEGUNDO: El fiscal de la Nación concretiza la dirección institucional del Ministerio Público, que como organismo constitucional autónomo ejerce plena independencia con respecto a los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), así como respecto a los demás órganos constitucionales; no obstante, conforme mandato constitucional, también recae en el fiscal de la Nación la función de investigar y ejercer la acción penal pública contra los altos funcionarios establecidos en el artículo 99 de la Constitución Política, entre los que se encuentra el poder político, esta situación repercute en la existencia de una lucha por parte del referido poder político (presidentes, ministros y parlamentarios investigados) de influir en la toma de decisiones del fiscal de la Nación, pretendiendo convertir la silla del fiscal de la Nación en un escaño parlamentario fuera de la sede del poder legislativo.

TERCERO: La necesidad de la existencia de una fiscalía suprema en lo constitucional permitirá la existencia de cuerdas separadas en la conducción de la investigación penal y la conducción institucional del Ministerio Público, aunado a que desdoblará las facultades del fiscal de la Nación en su relación con el poder político. Conforme a ello, la existencia de una fiscalía suprema en lo constitucional permitirá mayor especialidad en la conducción de la investigación penal proveniente del poder político, que por su propia naturaleza difiere de la criminalidad ordinaria, y la organizada.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Castillo Cordova L. (2019) *Cuestiones teóricas y prácticas en torno de hábeas corpus*, Gaceta Jurídica.
- Dominguez Haro, H. (2024) *Constitución peruana interpretada y pluri-poderes públicos*. En Arturo Crispín (coord.) en *La Constitución 30 años después*. Gaceta Constitucional.
- Ferrero Costa, R. (2015) *El control constitucional del poder*. Instituto Pacífico
- Quiroga León, A. (2025) *Lawfare en el Perú: la persecución judicial*. Revista de Estudios Jurídicos. Universidad de Jaén.

- Nohlen Dieter (2013) *El control del poder en procesos de transición*. En Peter Haberle y Domingo García Brlaunde (coord.) en *El control del poder. Libro homenaje a Diego Valades*. Editorial Griley.
- Pérez López J. (2022) *Medios técnicos de defensa y tutela de derechos*, Instituto Pacífico
- Villavicencio Terrenos F. (2006) *Derecho Penal. Parte General*, Editorial Griley.