

LAWFARE EN EL PERU: LA PERSECUCIÓN JUDICIAL

LAWFARE IN PERU: THE JUDICIAL PROSECUTION

Aníbal Quiroga León^{*1}

¹ Universidad César Vallejo, Perú

* Profesor de Derecho Constitucional de la UCPP y Decano en la UCV

Cómo citar:

Quiroga León, A. (2025). Lawfare en el Peru: la persecución judicial. *Revista Estudios Jurídicos. Segunda Época*, 25, e9824. <https://doi.org/10.17561/rej.n25.9824>

Recibido: 01 agosto 2025 / Aceptado: 04 agosto 2025



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

Resumen

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. Casos como la vacancia y encarcelamiento de Pedro Castillo o las acusaciones contra Dina Boluarte por la muerte de manifestantes ilustran cómo el derecho se emplea como arma política, erosionando la confianza en las instituciones y desafiando el equilibrio entre los poderes del Estado. Fortalecer la independencia, imparcialidad y eficiencia de la justicia es esencial para garantizar el Estado de Derecho constitucional.

Palabras clave: Lawfare, persecución judicial, judicialización de la política, politización de la justicia, Estado de Derecho

Abstract

The "lawfare" is the strategic and abusive use of the legal system for political purposes to delegitimize and eliminate adversaries, replacing physical violence with lengthy judicial proceedings, unfounded complaints and preventive imprisonment. In Peru, the judicialization of politics has turned judges, prosecutors and the media into protagonists of a legal "hybrid war". Cases such as the vacancy and imprisonment of Pedro Castillo or the accusations against Dina Boluarte for the death of demonstrators illustrate how the law is used as a political weapon, eroding confidence in institutions and challenging the balance between state powers. Strengthening the independence, impartiality and efficiency of justice is essential to guarantee the constitutional rule of law.

Keywords: lawfare, judicial prosecution, judicialization of politics, politicization of justice, rule of law

SUMARIO

I. Definición de *Lawfare*: ¿Qué es? II. Evolución. III. Contexto peruano. IV. Conclusiones. V. Financiación. VI. Bibliografía.

"La guerra es simplemente la continuación de la política por otros medios".

Carl Von Clausewitz

"Ataca al adversario donde no esté preparado, muéstrate donde no te espera"

Sun Tzu

"Amat victoria curam"

Dicho romano

"Dame seis horas para cortar un árbol y pasaré las primeras cuatro afilando el hacha"

Abraham Lincoln

I. DEFINICIÓN DE *LAWFARE*: ¿QUÉ ES?

El *lawfare* es un término anglosajón, un neologismo, que combina los significados las palabras *law* (ley-derecho) y *warfare* (guerra). Es utilizado en su acepción política, diferente del escenario militar en el que se le dio nacimiento- en los textos actuales para describir el redescubrimiento del uso y el abuso de procedimientos judiciales, o del sistema jurídico en general, con fines y objetivos políticos, a menudo con el objetivo de eliminar, dañar o deslegitimar a un adversario, dentro de la lucha o lid política en los estados constitucionales contemporáneos.

En lugar de emplear armas, o la fuerza bruta, para la lucha política como en el pasado en la formación de las naciones democráticas de derecho, en que antaño se sucedían luchas intestinas, facciones o guerras civiles, en las naciones que aspiran a ser democráticas y constitucionales (que ahora siguen el *rule of de law*), hogaño se usan las leyes, los tribunales de justicia o el propio derecho internacional y sus instituciones en una guerra más sofisticada, pero guerra al fin, hoy conocida como la "*guerra híbrida*" para hostigar o debilitar a las naciones o sociedades que se consideren enemigos reales o potenciales, líderes políticos nacionales o extranjeros, activistas o funcionarios que nos

resulten adversarios, con la finalidad de desaparecerlos del mapa político, o debilitarlos o mellar grandemente en su legitimidad social o internacional.

Esta práctica puede involucrar denuncias infundadas, investigaciones prolongadas, procesos múltiples, seriados procesos de bagatela, prisiones preventivas indiscriminadas e interminables y hasta condenas injustas a largas penas de prisión.

El adversario, entonces, es herido jurídicamente, cuando no muerto legalmente o vencido en el campo de batalla con una base de legitimidad jurídica que le otorgue la necesaria legitimidad internacional de la “guerra justa” o la “guerra necesaria”. Aunque puede presentarse como un ejercicio legítimo de la justicia, el *lawfare* se distingue por la manipulación o instrumentalización del sistema jurídico nacional o internacional (incluyendo el sistema judicial nacional o internacional) para obtener ventajas políticas y militares. La victoria militar sobre una base de legitimidad jurídica.

Hay muchos ejemplos en la historia comparada, pero a guisa de ejemplo, se puede citar el caso del presidente John F. Kennedy, en los Estados Unidos, que en la “*crisis de los misiles*” en 1963, que le enfrentó internacionalmente con Cuba y la URSS de entonces, previa a cualquier maniobra militar y su ultimátum, tuvo la necesidad de resguardarse de una resolución de sanciones de la OEA antes de proceder a la “*cuarentena*”.

El siempre discutido caso del presidente George W. Bush, al lado del Gral. Colin Powell, y la coalición liderada por los EEUU, para invadir Irak bajo la acusación de poseer armas de destrucción masiva (ADM) información que se discute en su veracidad- en una alegada violación de un Convenio de la ONU de 1991 y la fundamentación en diversas resoluciones del su Consejo de Seguridad.

En el caso de la Guerra Ruso-Ucraniana, desde mediados de 2021, tanto los rusos con el Presidente Vladimir Putin a la cabeza alegan el derecho a la legítima defensa frente a una adscripción de Ucrania a la OTAN, alentado la segregación de Ucrania con las denominadas República Popular de Donetsk y la República Popular de Lugansk, al este de Ucrania, en tanto que frente a la “*operación militar especial*” rusa, en la mayor guerra convencional en territorio europeo luego de Segunda Guerra Mundial, la Asamblea General de la ONU aprobó la Resolución ES-11/1 condenando la invasión rusa por ilegítima, y exigiendo la retirada rusa inmediata y total.

Todos estos ejemplos muestran claramente la utilización de la *lawfare* al lado de acciones bélicas concretas y directas, en lo que ha venido en denominarse una “*guerra híbrida*”.

II. EVOLUCIÓN: evolución general desde los atentados, desapariciones forzadas, secuestros, deportaciones, hasta ahora con largos procesos, prisiones preventivas o largas condenas y la indebida interpretación de la ley-pena.

El *lawfare*, en su acepción jurídico judicial (Suberviola Gilabert, 2016)¹ ha evolucionado a medida que los conflictos políticos han adoptado formas más sofisticadas y menos visibles que la violencia física directa en el pasado en la formación del Estado nación basado en una Constitución.

En épocas anteriores, los regímenes autoritarios y gobiernos opresivos recurrían al atentado directo, al secuestro, a la tortura, la desaparición forzada, la deportación o expatriación forzosa de los opositores políticos como principales instrumentos de la política nacional para sojuzgar, silenciar o alejar la disidencia del opositor.

Los atentados selectivos, los pardones, los fusilamientos individuales o masivos, o la horca indiscriminada, hoy han sido sustituidos por medios un poco más sutiles, pero igualmente bárbaros al final de cuentas. Lo métodos anteriores, en la hora actual, eran evidentes y fáciles de identificar como represión indiscriminada e inaceptable en una sociedad democrática que quisiera estar basada en la idea firme de una Constitución, cuando no en delitos de *lesa humanidad*, que generaron resistencia y repudio tanto nacional como internacional por lo que fueron dejados de lado, abriéndose una vertiente en la lucha política con la utilización de los instrumentos jurídicos ofrecidos por el propio Estado constitucional, para reconducir por ahí la disputa y el fragor de la política nacional e internacional.

Con el tiempo, y especialmente en contextos donde la necesidad de legalidad, la legitimidad constitucional y la democracia como sistema esencial de gobierno es más importante como ahora, estos métodos resultaron intolerables en una sociedad democrática que, poco a poco, fueron sofisticando más la lucha política, de modo que han sido reemplazados por el uso estratégico del sistema judicial y jurídico en general para perseguir a adversarios políticos. El *lawfare* en su vertiente jurídico-política permite que, bajo una fachada de legalidad y legitimidad jurídica, se encarcelen a los adversarios políticos con detenciones preventivas harto discutibles de procesos igualmente discutibles, o con largas condenas igualmente cuestionables, que se logre inhabilitar, deslegitimar o desacreditar a figuras políticas y sociales opositoras a las que hay que “destruir” como al “enemigo” a través de procesos judiciales, políticos, fiscales o jurídicos en general, aparentemente legítimos.

Esto puede incluir juicios por corrupción, manipulación de pruebas, prolongación de investigaciones sin fundamentos sólidos, reapertura permanente de investigaciones policiales o fiscales bajo el pretexto de que no generan cosa juzgada judicial, largas e interminables investigaciones por “*lavados de activos*” autonomizados y sin delito fuente, con todas las consecuencias colaterales que eso trae “*enriquecimiento indebido*”, imputaciones leves por “*organización criminal*” (el caso del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski o de la ex Fiscal de la Nación Patricia Benavides i.e.) y demoledoras campañas mediáticas direccionadas y alineadas con el aparato judicial-fiscal.

Así, los jueces, fiscales y, en general, todos los operadores jurídicos del sistema, aparecen como los nuevos protagonistas de la política nacional, jalonando el día a día de la contienda, la lucha y el pulseo político de una sociedad que pretende estar viviendo en Democracia Constitucional y en un Estado de Derecho basados en una Constitución *rule of the law* y *government by laws* como un modo de superación de las formas autocráticas que pretenden ser ahora superadas *government by men*.

A diferencia de los métodos anteriores, esta forma de represión es más sutil y mucho más difícil de identificar y denunciar, ya que se presenta como parte del Debido Proceso y del acceso irrestricto a la Tutela Judicial efectiva de jueces y tribunales de justicia, como la extensión del ejercicio de un derecho fundamental (Quiroga León, 2003).

Esto ha permitido que el *lawfare* sea utilizado en democracias modernas y países donde la represión física directa sería más difícil de justificar. En muchos casos, el *lawfare* se aprovecha de las debilidades del sistema judicial y de la influencia política sobre jueces o fiscales.

Pero no hay que olvidar que todo derecho legítimo puede ser objeto de un abuso del derecho (*Uti, non abuti*), lo que, al ser una contradicción en sus propios términos, termina siendo recusado por el propio Derecho. En el abuso del derecho, el inicio de la acción es legítima, pero su destino es claramente ilegítimo, viciando el corazón del derecho mismo.

En resumen, la evolución ha sido de la represión física abierta (muertes extrajudiciales, masivas o selectivas, desapariciones forzosas, expatriaciones, deportaciones, tortura física o moral), hacia una represión sutilmente encubierta dentro del sistema jurídico su instrumento, su arma, donde las leyes, su manipulación y los tribunales con su uso abusivo e intencionado se han convertido en el nuevo campo de batalla para disputas políticas y control social en la actualidad, y el descredito político, social, familiar y personal que

eso trae consigo, cuando no la propia afectación económica (costosos gastos de defensa, desposesión de bienes, embargos, incautaciones, confiscaciones, “extinción de dominio”, etc.).

III. CONTEXTO PERUANO: Ministerio Público Jurado Nacional de Elecciones Junta Nacional de Justicia, Congreso de la República

En el Perú vivimos bajo la Constitución de 1993, que ya ha cumplido más de 30 años de vigencia ininterrumpida, más allá de los avatares que ha soportado estoicamente, las marejadas y los vientos de fronda.

Pero ha tenido la suficiente capacidad homeostática de resistencia para no romperse, no quebrarse y poder resistir las muy variadas crisis políticas y constitucionales que han acontecido en los últimos tres decenios, algunas realmente severas como la que quiso protagonizar el expresidente Pedro Castillo el 7 de diciembre de 2022, que terminó con su relevo constitucional por vacancia presidencial declarada por el Congreso por atentar contra la Constitución, la democracia y rebelión, su inmediato juzgamiento en flagrancia y su posterior encarcelamiento, situación en la que continua hasta la fecha por los graves cargos de haber atentado contra el Estado de Derecho al intentar dar un nuevo “*autogolpe de Estado*”, al estilo del expresidente Alberto Fujimori, pretendiendo asumir, por sí y ante sí, todos los poderes del Estado en su sola mano cerrando el Congreso, el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público y los demás órganos constitucionales autónomos. Es decir, acabando de un plumazo con la esencial separación de poderes, invocando para ello como Comandante Supremo- el necesario apoyo de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, el que sin embargo le fueron negados desde el primer instante (Quiroga León, 2023, p. 23) siendo detenido camino a su asilo en la Embajada de México- por su propio cuerpo de seguridad policial y conducido por este hacia el centro de detención preventiva.

La indebida interacción entre estas instituciones ha generado un clima de desconfianza mutua y de luchas intestinas, tratando de alterarse el sistema político y constitucional. Las investigaciones contra presidentes y altos funcionarios, la destitución de Magistrados judiciales y del Ministerio Público y la manipulación del aparato judicial han creado un contexto de evidente *lawfare* como una herramienta jurídico-judicial para la lucha dura y madura por hacerse del control político.

La politización del sistema judicial, y la indebida intervención del Congreso en investigaciones judiciales, han incrementado la percepción de que el

lawfare es una estrategia común en la política peruana, socavando la confianza en las instituciones democráticas y la propia estabilidad política.

Ciertamente, de ello no se salvan ni los ministros de Estado, ni los congresistas de la República, ni ninguna de las altas autoridades de la República, ni siquiera la misma presidenta de la República, desde socavar su legítima autoridad constitucional con un interinato que no le calza conforme a la Constitución, hasta una serie de Carpetas Fiscales (sumarios) en gran número, hasta haber sufrido el allanamiento fiscal-policial de su vivienda personal. Sin contar con las varias requisas que se han efectuado en los ambientes del propio Palacio de Gobierno, sede del Poder Ejecutivo, desde el 2019 hasta la actualidad.

Es así que, a partir de que la presidenta Dina Boluarte asumió el poder constitucionalmente en diciembre de 2022, se le abrieron una serie de acusaciones por delitos cometidos en contra de los manifestantes, quienes ejercieron fuerza social ante la negativa de aceptarla como presidenta luego del autogolpe de Pedro Castillo.

Producto de aquel enfrentamiento entre manifestantes con las Fuerzas Armadas peruanas, murieron 49 personas y 937 heridos². Luego del ataque, las altas autoridades, como la presidenta y sus ministros, fueron denunciadas tanto en instancias nacionales como internacionales, alegándose una supuesta obstaculización de investigaciones y haber dejado a los casos en situación de impunidad.

Es así que ahora, Dina Boluarte y la que fuera su cartera de ministros en ese momento, enfrentan graves acusaciones en la Corte Penal Internacional³.

El tema de la ley penal aplicada por una constitucionalmente prohibida analogía en casos anticorrupción el caso del llamado “*extra-neus*”, la pugna eterna irresuelta entre el *activismo vs el garantismo*, la llamada “*guerra civil ideológica*”, la aplicación indebida desdoblada de la Ley Procesal Penal y la Ley Penal Sustantiva en conflicto con la prohibición constitucional y convencional de la retroactividad en materia penal, la indiscriminada aplicación de la ley penal por analogía, la “*imprescriptibilidad de los delitos*” y la actualidad del debate de la aplicación de la figura típica de la *lesa humanidad* recién incorporada a sistema penal peruano a partir de 2003, pero aplicada por jueces y fiscales de la justicia civil a militares y policías por actos y hechos ocurridos con anterioridad, desde 1990.

En resumen, no queda duda que hoy el *lawfare* en la vida política del Perú ha evolucionado en un ambiente donde la fuerte y permanente tensión entre

el Legislativo, Ejecutivo y el Sistema Judicial en general es muy crítica y hay momentos en que parecería que el propio sistema político pudiere colapsar en una evidente *judicialización de la política* o *politización de la justicia*.

Las acusaciones de manipulación del Poder Judicial para objetivos políticos se han vuelto frecuentes, lo que refleja una batalla por el poder entre las principales instituciones del Estado.

El resultado de todo ello es impredecible. Por un lado, se requiere una fuerte y sólida administración de la justicia (Poder Judicial, Ministerio Público, Junta Nacional de Justicia, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional) que otorgue seguridad jurídica, la más apropiada interpretación y actualización constitucional, seguridad jurídica para las inversiones nacionales y extranjeras, estabilidad social, acceso a la justicia, celeridad jurisdiccional y sentimiento de justicia, a fin de colaborar a consolidar un cada vez más consolidado Estado de Derecho Constitucional.

Por otro lado, se necesita que el Estado de Derecho Constitucional de Derecho aleje la tentación de un mal funcionamiento del sistema, de una indebida utilización política de sus esencias y, al mismo tiempo, forje el respeto de la clase política por las formas jurídico-judiciales, evitando su mala utilización como instrumento indebido de la lucha y competencia por el lograr el poder político bajo las reglas diferentes a las que imponen la democracia. Es decir, solo a través del voto ciudadano, sin la manipulación del sistema jurídico judicial.

Ese delicado y frágil equilibrio, esencial en una verdadera democracia constitucional, es aún una tarea pendiente de consolidar corriendo ya el primer quinto del Siglo XXI.

IV. CONCLUSIONES

En suma, el *lawfare*, entendido como la utilización del sistema jurídico para fines políticos, se ha consolidado en el contexto peruano como una herramienta sofisticada para desacreditar y eliminar adversarios políticos. A lo largo de los años, esta práctica ha evolucionado desde métodos represivos físicos y humillantes, hasta estrategias jurídicas menos evidentes, aprovechando debilidades del sistema judicial y manipulando los procedimientos legales. La politización de la justicia ha exacerbado la desconfianza pública y ha afectado la percepción de imparcialidad en el Poder Judicial.

En Perú, el uso del *lawfare* se ha manifestado a través de la judicialización de la política, generando tensiones críticas entre los poderes del Estado. Ejemplos

recientes incluyen el caso de Pedro Castillo, cuyo intento de golpe de Estado culminó en su destitución y posterior encarcelamiento, y las acusaciones contra la presidenta Dina Boluarte y sus ministros por las muertes de manifestantes durante los enfrentamientos tras asumir el poder. Estos casos ilustran el uso del sistema jurídico como un campo de batalla político.

Para consolidar un verdadero Estado de Derecho y evitar el colapso del sistema político, se requiere de una justicia sólida, imparcial y eficiente, alejada de la manipulación política. Es necesario respetar las formas legales y evitar el uso indebido del sistema jurídico como arma política. Solo así se podrá garantizar la estabilidad democrática y la confianza en la institucionalidad del Estado.

En definitiva, la lucha por el poder en el Perú ha encontrado en el *lawfare* un mecanismo que pone en riesgo la consolidación de la democracia constitucional de derecho, planteando como tarea pendiente el fortalecimiento del equilibrio entre los poderes del Estado y la transparencia en la administración de justicia.

V. FINANCIACIÓN

El presente trabajo es el resultado del proyecto de investigación subvencionado por la Secretaria General de Política y Defensa (SEGENPOL) del Ministerio de Defensa con el n. 130-192480 (convocatoria 2024).

VI. BIBLIOGRAFÍA

Powell, C., & Bush, G. W. (2003). *Fundamentación para la invasión de Irak*. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Quiroga León, A. (2003). *El debido proceso legal en el Perú y en el sistema interamericano de derechos humanos*. Jurista Ed.

Quiroga León, A. (2023). La Constitución maldita. Centro de Estudios Constitucionales del Congreso Nacional de Derecho Constitucional (Ed.), *Libro de ponencias*, Tomo I, p. 23. Obtenible en: <https://iidec.juridicas.unam.mx/sites/default/files/XIV%20CONGRESO%20NACIONAL%20DE%20DERECHO%20CONSTITUCIONAL%20TOMO%20I%20-%20FRANCISCO%20JAVIER%20DE%20LUNA%20PIZARRO.pdf>

Suberviola Gilabert, J. R. (2016). *Lawfare. El uso del Derecho como arma*. *Revista Española de Derecho Militar*, nº 106, pp. 190–191.

Tzu, S. (s. f.). *El arte de la guerra*.

Notas

- 1 *“Se trata de un concepto que va un paso más allá del ius ad bellum y del ius in bello. Su ámbito no es el de la regulación de las hostilidades, ni cómo ni cuando puede apreciarse la licitud en el uso de la fuerza (...). La formulación de esta doctrina (...) se basa en la utilización del derecho, en todas sus vertientes, como herramienta, como un elemento más del que las Fuerzas Armadas pueden valerse para la consecución de los cometidos que tienen encomendados. (...) La expresión se debe al General del División Charles J. Dunlap (...) quien, siendo coronel, en una conferencia en la Universidad de Harvard en noviembre del 2001 lo definió (...) como ‘el uso del derecho como un arma de guerra’. A través de escritos posteriores (...) ha ido modulando y matizando su propia definición hasta dejarla establecida en lo siguientes términos: ‘Lawfare se puede definir como la estrategia del uso (incluyendo el mal uso) del derecho como sustituto de medios militares tradicionales para alcanzar un objetivo operacional’. (...) No obstante, es cierto que la palabra en sí misma ha trascendido de los límites que quiso imponer su creador, y ha venido siendo utilizada con muy distintas acepciones (...), principalmente dotándola de una connotación negativa que trasciende de lo jurídico para entrar en la esfera cercana a la política. El ejemplo más representativo lo supone (...) ‘Tha Lawfare Project’ (...) para el cual el lawfare ‘denota el abuso de las leyes y sistemas judiciales occidentales para perseguir fines estratégicos militares o políticos (...). El lawfare es inherentemente negativo. No aporta nada bueno, es lo opuesto a perseguir la justicia. Representa interponer demandas frívolas y abusar de los procedimientos legales para intimidar y frustrar a los oponentes en el teatro de guerra. El lawfare es el nuevo campo de batalla legal’” (Suberviola Gilabert, 2016).*
- 2 Véase <https://www.fidh.org/es/temas/justicia-internacional/corte-penal-internacional-cpi/peru-en-la-mira-por-crimenes-de-lesa-humanidad-el-gobierno-de>
- 3 Véase <https://elpais.com/america/2024-06-26/dina-boluarte-denunciada-ante-la-corte-penal-internacional-por-el-asesinato-de-49-manifestantes.html>