

Lima, 16 de octubre de 2025.

OFICIO N° 212-2025-2026-MCAP/CR

Señor Congresista:

FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO

Presidente del Congreso de la República (e)

Presente

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle un cordial saludo y, a la vez, remitirle el informe sobre el viaje oficial a la ciudad de Venecia, República Italiana, realizado con motivo de mi participación, en mi calidad de presidenta de la Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria Encargada de Estudiar y Presentar una Propuesta de Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia en el Perú, en la 144ª sesión plenaria de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), llevada a cabo los días 9 y 10 de octubre del presente año.

Dicho informe se presenta en cumplimiento del Acuerdo N.º 043-2025-2026/MESA-CR.

Sin otro particular, reitero a usted los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO

Congresista de la República

MCAP/vrc



INFORME

**VIAJE OFICIAL A VENECIA CON MOTIVO DE LA
144ª SESIÓN PLENARIA DE LA
COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO****I. INTRODUCCIÓN**

En mi calidad de presidenta de la Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria Encargada de Estudiar y Presentar una Propuesta de Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia en el Perú (en adelante, CEANMPRISAJP), cumpro con presentar el informe de las actividades realizadas en Venecia, Italia, con motivo de mi participación en la 144ª sesión plenaria de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (en adelante, Comisión de Venecia), celebrada los días 9 y 10 de octubre de 2025.

II. MARCO LEGAL

Reglamento del Congreso de la República, artículo 23 h) sobre los Deberes Funcionales de los Congresistas de la República:

“Deberes Funcionales Artículo 23.

Los Congresistas tienen la obligación:

...

h) De presentar, luego de realizado un viaje oficial o de visita por cuenta del Congreso, un informe al Consejo Directivo sobre todo aquello que pueda ser de utilidad al Congreso o al país. De considerarlo conveniente, el Consejo Directivo puede acordar la reproducción del informe y disponer su envío a las Comisiones, a todos los Congresistas o a los órganos del Estado que pudieran tener interés en la información que contenga.

...”

III. ANTECEDENTES

Mediante carta de fecha 11 de marzo de 2025, la fiscal de la nación, Delia Milagros Espinoza Valenzuela, solicitó a la Comisión de Venecia la emisión de un dictamen sobre la reforma en curso del marco jurídico que regula las competencias y actividades del Ministerio Público en el Perú (en adelante, Dictamen).

En atención a dicha solicitud, la Comisión de Venecia informó que realizaría una visita oficial al Perú entre el 29 de julio y el 1 de agosto de 2025, con el propósito de sostener reuniones con diversas autoridades e instituciones del sistema de justicia. En esas fechas, la delegación mantuvo encuentros con la señora Janet Tello Gilardi, presidenta del Poder Judicial; la señora Luz Imelda Pacheco Zerga, presidenta del Tribunal Constitucional, junto con los magistrados de dicho órgano; la señora Delia Milagros Espinoza Valenzuela, fiscal de la nación; y con miembros del Congreso de la República. Asimismo, sostuvo reuniones con

representantes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Delegación de la Unión Europea en Lima, del ámbito académico y de organizaciones de la sociedad civil.

Por mi parte, el día 31 de julio de 2025, tuve el honor de recibir en el Congreso de la República a la delegación de la Comisión de Venecia, integrada por el señor Rafael Bustos Gisbert, la señora Renata Deskoska y el señor James Hamilton, quienes estuvieron acompañados por el señor Serguei Kouznetsov, de la Secretaría de dicha Comisión.

Durante la reunión, destacué que la CEANMPRISAJP viene desarrollando un trabajo plural, técnico y participativo, orientado a identificar los principales problemas estructurales del sistema de justicia y a formular propuestas sostenibles que contribuyan al fortalecimiento de la independencia judicial, la eficiencia institucional y la confianza ciudadana en la justicia.

Asimismo, precisé que, considerando que la misión de la Comisión de Venecia tenía por objeto evaluar determinadas iniciativas legislativas vinculadas a la institucionalidad del Ministerio Público, resultaba pertinente distinguir el trabajo integral y sistémico que desarrolla la CEANMPRISAJP, con una visión de reforma estructural y de largo plazo, de aquellos proyectos de ley aislados que no responden a una estrategia coherente de fortalecimiento del sistema de justicia.





Reunión con la delegación de la Comisión de Venecia en la Sala Embajadores del Palacio Legislativo del Congreso de la República (31/07/2025)

Con fecha 24 de septiembre de 2025, la señora Simona Granata-Menghini, Directora y Secretaria de la Comisión de Venecia, me remitió una invitación para participar en el debate y análisis del Dictamen de la comisión sobre las reformas propuestas relativas a la Fiscalía de la Nación. El referido Dictamen se centraría en tres conjuntos de propuestas de reformas constitucionales actualmente registradas en el Congreso:

- Proyecto Ley 6816/2023-CR. Ley de reforma constitucional que crea la Escuela Nacional de la Magistratura y del Ministerio Público, que eleva la Autoridad Nacional de Control de Jueces y Fiscales al rango constitucional y crea el Consejo de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia, modificando los artículos 142, 144, 150–158, 178, 182 y 183 de la Constitución Política del Perú.
- Proyecto Ley 7139/2023-CR. Ley que declara en estado de emergencia al Ministerio Público y establece medidas extraordinarias para su reorganización institucional.
- Proyecto Ley 8040/2023-CR. Ley de reforma constitucional que declara a la Junta Nacional de Justicia y al Ministerio Público en proceso de reorganización y deroga el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución.

Dicho debate se daría en la 144ª sesión plenaria de la Comisión de Venecia, a realizarse en la ciudad de Venecia, Italia, del 9 al 10 de octubre de 2025. Para



dicha sesión obtuve autorización de la Mesa Directiva mediante Acuerdo 043-2025-2026/MESA-CR.

IV. ACTIVIDADES REALIZADAS

Con la autorización de la Mesa Directiva, viajé hacia Venecia el 7 de octubre de 2025, ciudad a la que llegué el día 8 de octubre de 2025.

La sesión de la Comisión inició el jueves 9 de octubre de 2025 a las 14:30 horas en la "Scuola Grande di San Giovanni Evangelista".

Durante dicha sesión, los miembros de la Comisión abordaron opiniones sobre Hungría, la República Eslovaca y España.

El día 10 de octubre de 2025 a las 9:00 horas se continuó con la sesión con las opiniones de Armenia, Georgia, Kosovo, Macedonia del Norte y Ucrania. Finalmente, a media tarde, la Comisión inició con el análisis sobre el caso del Perú.

Tuve la oportunidad de exponer los siguientes puntos:

- Informé que, hasta la fecha, la CEANMPRISAJP ha realizado 25 sesiones de trabajo, incluidas sesiones descentralizadas en distintas regiones del país, con la participación de más de 40 autoridades locales y nacionales.
- Expliqué que la CEANMPRISAJP no tiene la atribución de aprobar dictámenes respecto de proyectos de ley presentados por los Grupos Parlamentarios o de forma multipartidaria; sino que, como comisión especial tiene el encargo del Pleno del Congreso de estudiar de manera integral las problemáticas y formular alternativas de solución vinculadas al sistema de justicia, a través de un informe que contendrá conclusiones y recomendaciones tanto para el Congreso de la República, las instituciones que conforman el sistema de justicia y las entidades e instituciones que coadyuvan a labor de justicia, y al Poder Ejecutivo; y acompañar como anexos las propuestas de reforma constitucional y las relativas a las modificaciones de las leyes orgánica y normas sustantivas y adjetivas.
- Señalé que la Comisión de Venecia debía tener la certeza que el trabajo de la CEANMPRISAJP no busca debilitar la autonomía ni la institucionalidad del Ministerio Público, sino reforzarlas al igual que con el Poder Judicial y los demás integrantes del sistema de justicia.
- Presenté las principales coincidencias entre nuestra propuesta constitucional y las recomendaciones del Dictamen Provisional de la Comisión de Venecia sobre las reformas relativas a la Fiscalía de la Nación, entre las cuales destacan:
 - La creación de la Escuela Nacional de Justicia, que reemplazará a la Junta Nacional de Justicia y contará con un Consejo Directivo



- plural de siete miembros, incluyendo un exfiscal supremo y un exjuez supremo.
- La autonomía constitucional de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público, que garantizará independencia disciplinaria y que en nuestro caso la extendemos de igual forma, a la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial.
 - La eliminación del sistema de ratificación periódica de jueces y fiscales, reemplazándolo por una evaluación de desempeño permanente.
 - La definición expresa de las faltas disciplinarias en las respectivas leyes orgánicas.
- Detallé las propuestas específicas que la CEANMPRISAJP plantea respecto del Ministerio Público:
 - La prohibición de recortes presupuestales con relación al año anterior, modificando el artículo 160 de la Constitución, como garantía de independencia funcional.
 - El incremento del número de Fiscales Supremos de cinco a once, para reflejar la expansión y especialización de las funciones institucionales.
 - La obligatoriedad de la titularidad en el ejercicio fiscal, eliminando la provisionalidad que afecta la estabilidad, la imparcialidad y erosiona los cimientos de la institucionalidad del Ministerio Público.
 - La ampliación de los delitos de acción privada, para reducir la carga procesal y permitir que los fiscales concentren esfuerzos en delitos de mayor gravedad.
 - La incorporación de parámetros legales obligatorios para el inicio de las investigaciones fiscales, fortaleciendo la predictibilidad y la institucionalidad.
 - Aclaré que la CEANMPRISAJP no se pronuncia sobre leyes o proyectos ajenos a su propuesta integral de reforma, como las Leyes N.º 32130 y 32182, o los Proyectos de Ley N.º 7139 y 8040, referidos a la reorganización del Ministerio Público; pues tal atribución corresponde a la comisión ordinaria conforme a la materia de la iniciativa legal (Justicia y/o Constitución)
 - Reafirmé que la CEANMPRISAJP no actúa a espaldas del Ministerio Público, sino busca su activa participación a través de sus representantes nacionales y regionales, como lo demuestran las sesiones que se desarrollan de manera pública y son transmitidas en vivo y diferido por diversos medios de comunicación y redes sociales y además todas se pueden ubicar en la página web de la comisión especial a la que su acceso es público. Destacando que lejos de debilitar la institución, nuestras propuestas buscan fortalecer su autonomía, especialización y capacidad de servicio.
 - Concluí mi intervención reafirmando que la CEANMPRISAJP posee la legitimidad y responsabilidad de impulsar los cambios que el sistema de justicia peruano necesita. Nuestra misión es construir una propuesta

integral que garantice a los peruanos un servicio de justicia eficiente, transparente y digno, contribuyendo a restaurar la confianza ciudadana en el Estado de Derecho.



Exposición ante la Comisión de Venecia en la 144ª sesión plenaria que se llevó a cabo "Scuola Grande di San Giovanni Evangelista" (10/10/2025)



V. INFORMACIÓN ADICIONAL

Luego del intercambio de opiniones, el Dictamen fue sometido a consideración de los miembros de la Comisión de Venecia, quienes, tras un proceso de debate y análisis, procedieron a aprobarlo por consenso.

Posteriormente, permanecí en Venecia hasta la culminación de las actividades oficiales, participando en los espacios de diálogo con los expertos de la Comisión y en las reuniones bilaterales organizadas por la Secretaría de la Comisión de Venecia.

Concluidas las actividades, el 11 de octubre de 2025 emprendí el retorno hacia Lima, llegando el día 12 de octubre de 2025, tras haber representado oficialmente al Congreso de la República y expuesto los avances del trabajo técnico de la Comisión Especial.

El lunes 13 de octubre de 2025, recibí formalmente el Dictamen adoptado por la Comisión de Venecia en su 144ª sesión plenaria, documento que contiene las conclusiones y recomendaciones formuladas por los expertos internacionales sobre las reformas propuestas relativas al Ministerio Público del Perú.

VI. RESULTADOS

La participación ante la Comisión de Venecia permitió posicionar y explicar oficialmente el trabajo de la CEANMPRISAJP ante un foro internacional especializado en estándares de democracia constitucional, independencia judicial y Estado de Derecho.

Entre los principales resultados destacan:

1. Reconocimiento internacional del carácter técnico, plural y participativo de la labor desarrollada por la CEANMPRISAJP, así como del enfoque integral de la propuesta de reforma del sistema de justicia.
2. Valoración positiva por parte de los miembros de la Comisión de Venecia de determinadas propuestas incluidas en el proyecto de reforma constitucional, tales como la creación de la Escuela Nacional de Justicia, la autonomía de la Autoridad Nacional de Control del Ministerio Público y la eliminación de la ratificación periódica de fiscales.
3. Fortalecimiento del diálogo institucional entre el Congreso de la República y la Comisión de Venecia, con miras a continuar recibiendo asesoramiento técnico comparado en materia de justicia y gobernanza.
4. Compromiso asumido por la presidencia de la CEANMPRISAJP de incorporar las observaciones y recomendaciones formuladas por la Comisión de Venecia en la redacción final del informe de la reforma integral del sistema de justicia.



VII. RENDICIÓN DE GASTOS REALIZADOS

De conformidad a lo normado en el artículo 23 literal g) del Reglamento del Congreso de la República, la suscita ha cumplido con presentar la respectiva rendición de gastos realizados con los viáticos otorgados por el Congreso de la República, dado que se era un viaje oficial.

VIII. ANEXOS

Se adjuntan los siguientes anexos:

1. Carta informando la visita oficial de la Comisión de Venecia al Congreso los días 30 y 31 de julio.
2. Invitación a la 144ª sesión plenaria de la Comisión de Venecia.
3. Resumen de la 144ª sesión plenaria de la Comisión de Venecia.
4. Carta adjuntando el Dictamen aprobado en la 144ª sesión plenaria de la Comisión de Venecia.
5. Dictamen de la Comisión de Venecia sobre las reformas propuestas relativas a la Fiscalía de la Nación (Traducción no oficial en español).

En virtud de todo lo anterior, dejo constancia del presente informe para los fines que correspondan, reiterando mi compromiso con la transparencia y el cumplimiento de las funciones encomendadas.

ANEXO 1

The President

Mr Eduardo Salhuana Cavides
President
Congress of the Republic
Lima

Ref ► J.Dem.632-2025 SK/sd

Strasbourg, 25 July 2025

Dear President,

Further to a request from the Public Prosecutor (Fiscal de la Nación), Ms Delia Espinoza Valenzuela, the Venice Commission of the Council of Europe is preparing an opinion on proposed reforms concerning the Public Prosecutor's Office of Peru.

In the framework of the preparation of this opinion, the Venice Commission will carry out a visit to Peru next week (30-31 July 2025) to hold exchanges of views with the stakeholders on the different proposals for these reforms.

With a view to allowing the Venice Commission delegation to learn more about the different constitutional and legal proposals currently being considered by the Congress of Peru, I would be most grateful if you could facilitate meetings with:

- Ms María del Carmen Alva Prieto, President of the High-Level Multiparty Commission tasked with presenting a Proposal for Comprehensive Reform of the Justice Administration System in Peru, and members of the Commission;
- Mr Fernando Miguel Rospigliosi Capurro, President of the Committee on Constitutional Matters and Rules, and members of the Committee.

The Venice Commission delegation will include:

- Mr Rafael Bustos Gisbert, Chair of the Sub-Commission on Latin America and Member of the Venice Commission in respect of Spain;
- Ms Renata Deskoska, Member of the Venice Commission in respect of North Macedonia;
- Mr James Hamilton, expert of the Venice Commission;
- Mr Sergueï Kouznetsov, Head of Division in the Venice Commission secretariat.

I thank you in advance for your assistance and look forward to continuing our co-operation in future.

Yours sincerely,



Claire Bazy Malaurie

Traducción de cortesía

Estimado Presidente:

En respuesta a una solicitud de la Fiscal de la Nación, Sra. Delia Espinoza Valenzuela, la Comisión de Venecia del Consejo de Europa está preparando una opinión sobre las reformas propuestas en relación con la Fiscalía General de Perú.

En el marco de la preparación de esta opinión, la Comisión de Venecia realizará una visita a Perú la próxima semana (30-31 de julio de 2025) para intercambiar opiniones con las partes interesadas sobre las diferentes propuestas de reforma.

Con el fin de que la delegación de la Comisión de Venecia pueda conocer mejor las diferentes propuestas constitucionales y legales que está examinando actualmente el Congreso del Perú, le agradecería que facilitara reuniones con:

- Sra. María del Carmen Alva Prieto, Presidenta de la Comisión Multipartidista de Alto Nivel encargada de presentar una Propuesta de Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia en el Perú, y los miembros de la Comisión;
- Sr. Fernando Miguel Rospigliosi Capurro, presidente de la Comisión de Constitución, Reglamentación y Normas, y los miembros de la Comisión.

La delegación de la Comisión de Venecia estará integrada por:

- Sr. Rafael Bustos Gisbert, presidente de la Subcomisión para América Latina y miembro de la Comisión de Venecia por España;
- Sra. Renata Deskoska, miembro de la Comisión de Venecia por Macedonia del Norte;
- Sr. James Hamilton, experto de la Comisión de Venecia;
- Sr. Sergueï Kouznetsov, jefe de división de la secretaría de la Comisión de Venecia.

Les agradezco su ayuda y espero la continuación de nuestra cooperación con sus autoridades en el futuro.

[Firma]

ANEXO 2



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores



Firmado digitalmente por:
PEÑA DOIG ANA ANGELICA
FIR 06385718 hard
Motivo: [Asesora
Especializada de la Asesoría
Parlamentaria del Gabinete de
Asesoramiento Especializado]
Fecha: 26/09/2025 12:01:08-0500

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Lima, 26 de septiembre de 2025

OF. RE (APA) N° 3-0/145

Invitación de la Comisión de Venecia
a la señora congresista María del
Carmen Alva Prieto

Señor Doctor
Giovanni Carlo Antonio Forno Flórez
Oficial Mayor
Congreso de la República
Lima .-

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin saludarlo y, hacer de su conocimiento que la Embajada del Perú en Francia, nos ha hecho llegar la invitación cursada por la Comisión de Venecia (Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho), del Consejo de Europa, a la señora Presidenta de la Comisión Multipartidaria de Alto Nivel del Congreso encargada de presentar una Propuesta de Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia, congresista María del Carmen Alva Prieto, para participar en la 144ª Sesión Plenaria que se realizará los días 9 y 10 de octubre de 2025 en Venecia, Italia. En dicha ocasión se hará el examen y eventual adopción del proyecto de Opinión sobre las reformas propuestas concernientes al Ministerio Público del Perú.

La sesión plenaria se desarrollará el jueves 9 de octubre (de 14:30 a 18:00 horas) y el viernes 10 de octubre (de 9:00 a 16:00 horas), con servicio de interpretación simultánea entre inglés y francés. La participación contempla una intervención oral de 5 minutos sobre la mencionada opinión en inglés o francés, así como participar en las discusiones subsiguientes durante el intercambio de puntos de vista con la Comisión de Venecia. Respecto a las actividades complementarias, se llevará a cabo un almuerzo el viernes 10 de octubre en la Scuola Grande San Giovanni Evangelista.

Nuestro Embajador ha hecho llegar la referida invitación. Asimismo, indica que el plazo para confirmar la participación vence el 30 de septiembre del 2025, debiendo utilizarse el siguiente enlace: <https://forms.office.com/e/R1csUCM5cb>. Adicionalmente, informa que, se requiere el llenado de los formularios de protocolo oficial para arreglos de seguridad, así como de consentimiento para uso de imágenes, según se detalla en la documentación adjunta.

Mucho se agradecerá a esa Oficialía Mayor tenga a bien transmitir el contenido del presente oficio y la documentación antes referida a la señora Congresista María Del Carmen Alva Prieto.



PERÚ

Ministerio
de Relaciones Exteriores

Hago propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de mi más alta consideración y estima personal.

Atentamente,

Ana Angélica Peña Doig
Embajadora
Asesora Especializada de la
Asesoría Parlamentaria del
Gabinete de Asesoramiento
Especializado

C.C.: DGM; DGE

APD/JLF

Ms María del Carmen Alva Prieto
President of the High-Level Multiparty
Commission of the Congress tasked
with presenting a Proposal for
Comprehensive Reform of the Justice
Administration System

Ref ► J.Dem.693.2025 DF/sm

Strasbourg, 24 September 2025

Dear Ms Carmen Alva Prieto,

The European Commission for Democracy through Law of the Council of Europe (Venice Commission) will hold its 144th Plenary Session on Thursday, 9 October 2025 (from 14:30 to 18:00) and Friday, 10 October 2025 (from 9:00 to 16:00) at the Scuola Grande di San Giovanni Evangelista, S. Polo 2454 (near S. Tomà pier) in Venice.

I have the honour to invite you to take part in an exchange of views with the Venice Commission during the examination, with a view to adoption, of the draft Opinion on proposed reforms concerning the Public Prosecutor's Office of Peru.

Interpretation between English and French will be provided.

The Secretariat will send you a detailed annotated agenda and will inform you of the exact time of the exchange of views in due course.

You are kindly invited to make an oral intervention of 5 minutes on the above opinion in English or French and to take part in the ensuing discussions.

A lunch will be organised on Friday 10 October at the Scuola Grande San Giovanni Evangelista, to which you are cordially invited.

I would be grateful if you could confirm your participation in the plenary by **30 September 2025** by clicking on the participation link: <https://forms.office.com/e/R1csUCM5cb>.

An insurance policy taken out by the Council of Europe with the insurers AIG EUROPE (Policy number 9.502.001) covers risks related to official journeys such as medical expenses for illness, accident and medical repatriation for persons up to their 80th birthday. The following help line AIG EUROPE Assistance 24 Hours can be called in case of need: +32 2 739 9990 / +32 2 739 9991 ([Summary of guarantees](#)).

Please sign and return the attached consent form for the use of images.

Please click on the link to access the privacy notice describing the Organisation's data protection policy [Link to the Council of Europe Privacy Notice](#).

I would like to draw your attention to the fact that, as per request of the host State, we will share certain information on your stay in Venice (such as arrival and departure dates, times and flight numbers and the name, telephone number and e-mail of the hotel you will be staying in) with the police, so that they may put in place the appropriate security arrangements. You will find herewith an official protocol information sheet to this end, which we kindly ask you to fill and return to us as soon as possible.

I look forward to your participation in the plenary session. The Secretariat remains at your disposal for any further queries. Please do not hesitate to contact Ms Jayne Aparicio, e-mail: jayne.aparicio@coe.int, tel.: +33 (0)3 90 21 60 77, or Mr Martins Salenieks, e-mail: martins.salenieks@coe.int, tel.: +33 (0)3 90 21 52 68.

Yours sincerely,

The image shows a handwritten signature in dark ink, which appears to be 'Simona Granata-Menghini'. To the left of the signature, the letters 'PO' are handwritten in a similar style.

Simona Granata-Menghini
Director, Secretary of the Venice Commission

Enc. Official protocol special guest's arrangement information sheet
 Official protocol practical information table
 Consent form for the use of photographs

ANEXO 3



Strasbourg, 13 October 2025

CDL-PL-PV(2025)003syn
Or. Engl.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
OF THE COUNCIL OF EUROPE
(VENICE COMMISSION)

144th PLENARY SESSION

Venice, 9-10 October 2025

SYNOPSIS

- Adopted the Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft amendments on disciplinary procedures against judges, declarations of integrity, and other procedures of **Ukraine**;
- Adopted the **amicus curiae brief for the European Court of Human Rights in the case of Georgian Young Lawyers' Association and Others v. Georgia** (no. 31069/24) on regulation of foreign influence;
- Endorsed the **Urgent amicus curiae brief for the European Court of Human Rights in Grande Oriente d'Italia v. Italy** on Procedural Guarantees in the exercise of powers by Parliamentary Inquiry Committees, previously issued on 19 September 2025, pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Revised Rules of Procedure and in accordance with the Protocol on the preparation of Venice Commission urgent opinions;
- Adopted the Report on the **impact of the pre-trial detention of mayors on the exercise of local democratic governance**;
- Endorsed the **compilation on out-of-country voting**; previously endorsed by the Council for Democratic Elections;
- Was informed about progress in the preparation of the **Updated Rule of Law Checklist**;
- Held an exchange of views with Mr Michael O'Flaherty, **Commissioner for Human Rights of the Council of Europe**;
- Held an exchange of views with Ms Ana Gallego, **Director-General for Justice and Consumers of the European Commission**, on the state of democracy, justice and the rule of law in the European Union;
- Was informed on the follow-up to the Opinion on the implementation by Parliament of Constitutional Court decisions in **Albania** and to the Opinion on the draft law on the Constitutional Court of the **Republic of Moldova**;
- Was informed on the participation of the Venice Commission as legal advisor in the **electoral observation missions** of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe;
- Was informed by the **Committee of Wise Persons** of the procedure which will be followed for the elections of December 2025, as approved by the Enlarged Bureau at its meeting on 9 October 2025;
- Held an exchange of views with representatives of the **Committee of Ministers**, the **Parliamentary Assembly** and the **Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe**;
- Held an exchange of views with the representative of the **Regione Veneto**;
- Was informed on the results and conclusions of the meeting of the **Council for Democratic Elections**, held on 8 October 2025;
- Confirmed the dates of the next Plenary Sessions as follows: 12-13 December 2025; 6-7 March 2026; 12-13 June 2026; 9-10 October 2026; 11-12 December 2026.

The Venice Commission:

- Adopted the *amicus curiae* brief for the Constitutional Court of **Armenia** on the compatibility of Article 236 of the Criminal Code of Armenia with the European standards on legal certainty, previously examined by the Sub-Commissions on Fundamental Rights and on Democratic Institutions at their joint meeting on 9 October 2025;
- Adopted the Opinion on the Law on Registration of Foreign Agents, the amendments to the Law on Grants and other Laws relating to “foreign influence” of **Georgia**, previously examined by the Sub-Commissions on Fundamental Rights and on Democratic Institutions at their joint meeting on 9 October 2025;
- Held an exchange of views with Mr Blerim Sallahu, Acting Minister of Justice of **Kosovo**, and adopted the Follow-Up Opinion to the Opinions concerning amendments to the Law on the Prosecutorial Council of Kosovo;
- Held an exchange of views with Mr Róbert Répássy, Secretary of State from **Hungary**, and adopted the Opinion on the compatibility with international human rights standards of the fifteenth amendment to the Fundamental Law of Hungary;
- Held an exchange of views with Mrs Aleksandra Deanoska Trendafilova, President of the working group, Ministry of Justice of **North Macedonia**, and adopted the Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the Public Prosecutor’s Office and on the Council of Public Prosecutors of the Republic of North Macedonia;
- Held an exchange of views with Ms María del Carmen Alva Prieto, President of the High-Level Multiparty Commission on the Reform of the Justice Administration System of the Congress of **Peru**, and adopted the Opinion on the proposed reforms concerning the Public Prosecutor's Office of Peru;
- Held an exchange of views with Mr Dalibor Jurášek, Adviser from the Office of the Government of the **Slovak Republic**, and:
 - endorsed the Urgent Opinion on the draft amendments to the Constitution of the Slovak Republic, previously issued on 24 September 2025, pursuant to Article 14a of the Venice Commission’s Revised Rules of Procedure and in accordance with the Protocol on the preparation of Venice Commission urgent opinions; and
 - adopted the Opinion on Law No. 109/2025 amending the Law “on non-profit organisations providing services of general interest” and other related laws of the Slovak Republic, previously examined by the Sub-Commissions on Fundamental Rights and on Democratic Institutions at their joint meeting on 9 October 2025;
- Held an exchange of views with Mr José María Fernández Seijo from the General Council for the Judiciary of **Spain**, Mr Pedro Rollán Ojeda, President of the Senate of Spain, Mr Joaquín Martínez Salmerón, President of the Justice Committee of the Congress of Deputies of Spain, and Ms Camino Vidal Fueyo, Director General of Constitutional Affairs and Legal Coordination, Ministry of Presidency, Justice and Relations with Parliament, and adopted the Opinion on the manner of election of the judicial members of the General Council of the Judiciary of **Spain**, previously examined by the Sub-Commissions on the Judiciary and the Rule of Law at their joint meeting on 9 October 2025;

The Follow-Up Opinion for Kosovo was prepared under the Expertise Co-operation Mechanism in the framework of the EU/CoE joint programme Horizontal Facility for Western Balkans and Türkiye, co-funded by the European Union and the Council of Europe and implemented by the Council of Europe. The *amicus curiae* brief for Armenia was prepared under the Quick Response Mechanism (QRM) in the framework of the EU/CoE joint programme Partnership for Good Governance, co-funded by the Council of Europe and the European Union and implemented by the Council of Europe.

ANEXO 4

Ms María del Carmen Alva Prieto
President of the High-Level Multiparty
Commission of the Congress tasked
with presenting a Proposal for
Comprehensive Reform of the Justice
Administration System

Ref ► J.Dem.755.2025 SK/DV/msc

Strasbourg, 13 October 2025

Dear Ms María del Carmen Alva Prieto,

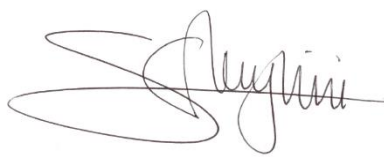
I have the pleasure to send you the Opinion of the Venice Commission of the Council of Europe on the proposed reforms concerning the Public Prosecutor's Office of Peru (CDL-AD(2025)042), adopted at its 144th Plenary Session (Venice, 9-10 October 2024).

I would like to thank you again for your participation in the Plenary Session.

Please note that, as per standard procedure, the Opinion will be published on the Venice Commission's website <https://www.venice.coe.int>.

I remain at your disposal for further assistance in this matter.

Yours sincerely,



Simona Granata-Menghini
Director, Secretary of the Venice Commission

ANEXO 5

ESTRASBURGO, 13 de octubre de 2025

CDL - AD(2025)042

Or. Ingles

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL
DERECHO
DEL CONSEJO DE EUROPA

(COMISIÓN DE VENEZIA)

PERÚ

DICTAMEN

SOBRE
LAS REFORMAS PROPUESTAS RELATIVAS A LA FISCALÍA DE LA
NACIÓN

Adoptada por la Comisión de Venecia
en su 144ª Sesión Plenaria
(Venecia, 9 y 10 de octubre de 2025)

Basado en los comentarios de:

- **Sr. Rafael Bustos Gisbert (Miembro, España)**
- **Sra. Renata Deskoska (Miembro, Macedonia del Norte)**
 - **Sr. James Hamilton (Exmiembro, Experto)**

***TRADUCCIÓN NO OFICIAL**

Índice

I.	Introducción	- 3 -
II.	Antecedentes	- 3 -
A.	Antecedentes fácticos	- 3 -
B.	Antecedentes jurídicos	- 6 -
1.	La Constitución	- 6 -
2.	La Ley Orgánica del Ministerio Público.....	- 7 -
III.	Alcance del Dictamen.....	- 8 -
IV.	Normas internacionales aplicables	- 8 -
V.	Análisis	- 11 -
A.	Observaciones generales	- 11 -
B.	Garantías para la independencia de los fiscales.....	- 12 -
C.	Rendición de cuentas parlamentaria y salvaguardas procesales.....	- 14 -
D.	La JNJ y su papel en el nombramiento y supervisión de los fiscales.....	- 16 -
E.	Análisis de las propuestas de cambios constitucionales.....	- 19 -
1.	Proyecto de reforma constitucional 6816/2023-CR – Escuela Nacional de la Magistratura (ENM)	- 20 -
2.	Proyectos de reforma constitucional 7139/2023-CR y 8040/2023-CR.....	- 23 -
VI.	Conclusión.....	- 25 -

I. Introducción

1. Mediante carta de fecha 11 de marzo de 2025, la señora Delia Milagros Espinoza Valenzuela, Fiscal de la Nación del Perú, solicitó a la Comisión de Venecia del Consejo de Europa una opinión sobre la reforma en curso del marco jurídico que regula las competencias y actividades del Ministerio Público en el Perú.
2. El señor Rafael Bustos Gisbert (miembro, España), la señora Renata Deskoska (miembro, Macedonia del Norte) y el señor James Hamilton (experto, exmiembro, Irlanda) actuaron como ponentes de este dictamen.
3. Del 29 de julio al 1 de agosto de 2025, una delegación de la Comisión compuesta por el señor Rafael Bustos Gisbert, la señora Renata Deskoska y el señor James Hamilton, acompañados por el señor Serguei Kouznetsov de la Secretaría de la Comisión, viajó a Lima y sostuvo reuniones con la señora Delia Milagros Espinoza Valenzuela, Fiscal de la Nación del Perú; la señora María del Carmen Alva Prieto, Presidenta de la Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria Encargada de Estudiar y Presentar una Propuesta de Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia en el Perú, así como con miembros del Congreso; la señora Luz Pacheco, Presidenta y magistrados del Tribunal Constitucional; la señora Janet Tello Guilardi, Presidenta del Poder Judicial (Corte Suprema); representantes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), del PNUD, de la Delegación de la Unión Europea en Lima, académicos, así como organizaciones de la sociedad civil.
4. Este dictamen se elaboró sobre la base de la traducción al inglés de la legislación vigente y de los proyectos de ley (CDL-REF(2025)042 y CDL-REF(2025)043). La traducción puede no reflejar con total precisión la versión original en todos sus puntos.
5. El presente dictamen fue elaborado sobre la base de los comentarios de los ponentes y de los resultados de las reuniones sostenidas. Tras un intercambio de opiniones con la señora María del Carmen Alva Prieto, Presidenta de la Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria del Congreso encargada de presentar una propuesta de reforma integral del sistema de administración de justicia, fue adoptada por la Comisión de Venecia en su 144.^a Sesión Plenaria (Venecia, 9 y 10 de octubre de 2025).

II. Antecedentes

A. Antecedentes fácticos

6. La Constitución de 1979 del Perú estableció al Ministerio Público como un órgano independiente del Ministerio de Justicia. El artículo 158 de la Constitución de 1993 dispone que la institución es autónoma. La Fiscalía cumple un papel importante en la protección del orden jurídico y del interés público, utilizando sus amplias facultades que incluyen, entre otras, la posibilidad de llevar a cabo investigaciones contra congresistas y funcionarios del Estado. El marco jurídico vigente de la Fiscalía en el Perú se encuentra, en términos generales, en conformidad con los estándares internacionales, aunque algunos aspectos de su estructura organizativa provienen de las particularidades de los sistemas presidenciales latinoamericanos, como los procedimientos de destitución (impeachment) y una estructura organizativa altamente jerárquica. Este marco legal parece estar destinado a salvaguardar la independencia del Ministerio Público y a permitirle cumplir adecuadamente sus funciones, incluso en situaciones en las que el contexto institucional y la presunta corrupción generalizada puedan generar dudas.

7. Tal como se señaló en la Opinión sobre el proyecto de enmienda del artículo 99 de la Constitución del Perú, adoptada por la Comisión de Venecia en marzo de 2025¹, el sistema de frenos y contrapesos consagrado en la Constitución de 1993 había garantizado la estabilidad de las instituciones del Estado durante más de 20 años. Sin embargo, desde las elecciones generales de 2016, el Perú ha tenido seis presidentes diferentes como resultado del creciente enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La inestabilidad política del país aumentó considerablemente después de las elecciones generales de 2021, lo que tuvo un fuerte impacto en varias instituciones, en particular en el Poder Judicial y en el Ministerio Público. Desde la destitución del presidente Castillo en 2022, diversas reformas constitucionales² y legislativas impulsadas por el Congreso han tenido como objetivo reconfigurar completamente las relaciones entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Legislativo. Asimismo, el Congreso ha utilizado otros instrumentos, como su facultad de destituir jueces supremos y fiscales supremos, lo que podría percibirse como un intento de apartarlos de sus cargos o limitar su independencia (utilizando los artículos 99 y 100 de la Constitución).
8. En los últimos años, las investigaciones relacionadas con corrupción iniciadas por el Ministerio Público han involucrado a la Presidenta del Perú, Sra. Dina Boluarte, a numerosos congresistas, así como a otros altos funcionarios del Estado. En un ambiente político altamente tenso, el alcance de las facultades de la Fiscalía de la Nación ha sido cuestionado por los legisladores. Los fiscales (así como varios jueces) fueron acusados de manera recurrente de ineficiencia en el cumplimiento de sus funciones o de estar involucrados en casos de corrupción. Esto generó un clima de desconfianza y obstaculizó gravemente el funcionamiento del Poder Judicial y de la Fiscalía en el país.
9. El tema de la reforma del Poder Judicial y del Ministerio Público ha estado en la agenda del Congreso (tanto de legislaturas actuales como anteriores) durante varios años; sin embargo, algunas de las reformas adoptadas no lograron abordar el problema de las relaciones entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y otras instituciones del Estado. Varias modificaciones constitucionales y leyes aprobadas desde 2019 no permitieron superar esta crisis institucional.
10. En 2019, el Congreso aprobó una reforma constitucional que reemplazó al Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) por la Junta Nacional de Justicia (JNJ). Desde entonces, la JNJ ha sido el órgano encargado de todos los procedimientos disciplinarios contra los fiscales. Sus miembros fueron designados en 2019. El 7 de marzo de 2024, el Congreso destituyó a dos miembros de la JNJ alegando un desacuerdo entre los legisladores y la Junta sobre la interpretación de la ley respecto de la edad requerida para ser miembro del organismo. Un tribunal ordenó la reincorporación de dichos miembros, señalando violaciones al debido proceso.³ Los nuevos miembros designados en octubre de 2024 no lograron ganarse la confianza de las instituciones ni de la sociedad civil.⁴
11. En el caso de la Fiscalía de la Nación, la crisis culminó en mayo de 2024, cuando la entonces Fiscal de la Nación, Sra. Patricia Benavides, fue destituida por la Junta Nacional de Justicia (JNJ) porque “cometió faltas muy graves al representar a la institución en su conjunto”, en particular, al destituir a un fiscal que investigaba cargos contra un miembro de su familia. Tras la destitución de la Sra. Benavides,⁵ la Junta de

¹ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)007](#) – Perú – Opinión sobre el proyecto de enmienda del artículo 99 de la Constitución relativa a la destitución de los miembros de los órganos de gestión electoral.

² La reforma constitucional más importante tuvo lugar en 2023, cuando el Congreso (re)estableció un sistema bicameral, modificando así 53 artículos de la Constitución.

³ Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima.

⁴ Uno de los ejemplos recientes ilustra este problema recurrente: el 13 de junio de 2025, la JNJ intentó reponer (Decisión N.º 231-2025-JNJ) a la ex Fiscal de la Nación, Sra. Benavides Vargas.

⁵ Resolución de la JNJ N.º 6579-2024.

Fiscales Supremos eligió de entre sus miembros a la nueva Fiscal de la Nación, Sra. Delia M. Espinoza Valenzuela, para un mandato de tres años de conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica del Ministerio Público.⁶ En junio de 2025 la JNJ anuló la decisión de destituir a la Sra. Benavides y la restituyó en el cargo alegando que la decisión había sido procesalmente incorrecta.⁷ Esta reversión, altamente controvertida, fue rechazada tanto por la Fiscal de la Nación Delia Espinoza como por la Junta de Fiscales Supremos. El 20 de septiembre de 2025, la JNJ adoptó una resolución⁸ para suspender a la Sra. Espinoza Valenzuela por no ejecutar su decisión respecto de la Sra. Benavides.

12. En el período 2024 – 2025, el Congreso aprobó varias leyes que afectan las competencias y el funcionamiento del Ministerio Público (entre otras, la Ley de la Carrera Fiscal; la Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial; el Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957; y el Código Penal, Decreto Legislativo 635, para optimizar la administración de justicia en la lucha contra el crimen organizado —Ley N.º 32182—). Actualmente se encuentran registrados y en examen en diversas Comisiones Constitucionales varios proyectos de ley que proponen introducir cambios a la Constitución de 1993 y que afectan directamente a la Fiscalía de la Nación, la selección de los fiscales supremos, sus competencias y los procedimientos de sanciones disciplinarias en su contra (Proyecto de Ley que propone reorganizar la JNJ y el Ministerio Público; Proyecto de Ley que declara en “emergencia” al Ministerio Público e introduce cambios institucionales; y Proyecto de Ley que crea la Escuela Nacional de la Magistratura). Estas diferentes iniciativas legales proponen medidas que van desde cambios constitucionales fundamentales al sistema hasta medidas “inmediatas” o “temporales”. Algunas de estas iniciativas aún están siendo discutidas en las Comisiones competentes del Congreso.
13. La Fiscal de la Nación expresó públicamente su opinión criticando la mayoría de estas reformas y declaró que dichas iniciativas estaban orientadas a crear mecanismos que impedirían a los fiscales investigar casos de corrupción relacionados con altos funcionarios públicos. En respuesta, la Fiscal de la Nación y el Ministerio Público fueron acusados de ineficiencia y de corrupción. Desde octubre de 2024, los congresistas han recibido 7 solicitudes de acusación constitucional contra la Fiscal de la Nación, alegando violaciones a la Constitución de acuerdo con el artículo 99 sobre la destitución (impeachment). Estas denuncias se encuentran actualmente en examen en las Comisiones competentes del Congreso.
14. El 11 de diciembre de 2024, el Congreso aprobó la creación de una Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria Encargada de Estudiar y Presentar una Propuesta de Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia en el Perú. Esta Comisión aprobó su plan de trabajo en abril de 2025. Actualmente, dicha Comisión se encuentra dialogando con las más altas instituciones del país, incluida la Fiscalía de la Nación, recopilando sus opiniones sobre las posibles reformas del Poder Judicial y del Ministerio Público.⁹
15. La complejidad de la situación política y jurídica en el Perú ya ha sido abordada y aclarada en cierta medida por la Comisión de Venecia en su opinión sobre el proyecto de enmienda al artículo 99 de la Constitución.¹⁰ Esta situación tiene sus raíces en varios problemas graves relacionados con el sistema de frenos y contrapesos. Además, la ausencia de una mayoría clara en el Congreso, que da lugar a acuerdos poco claros e inexplicables entre partidos, en un contexto de frecuentes sospechas de corrupción política y parlamentaria, impacta negativamente en la imagen de las

⁶ Decisión de la Junta de Fiscales Supremos N.º 058-2024-MP-FN-JFS.

⁷ Resolución del JNE N.º 063-2025, adoptada el 23 de junio de 2025.

⁸ Resolución N.º 143-025-Pleno-JNJ.

⁹ Véase: <https://peru21.pe/politica/comision-de-reforma-judicial-hay-consenso-de-cambios/>.

¹⁰ Ídem, párrafos del 6 al 9.

instituciones públicas frente a la ciudadanía. La proximidad de las elecciones generales del 12 de abril de 2026 —en las que coincidirán de manera poco frecuente elecciones presidenciales, legislativas, regionales y locales— conlleva el riesgo de ejercer una presión adicional sobre el ya debilitado marco institucional del Perú.

B. Antecedentes jurídicos

1. La Constitución

16. En el contexto del análisis de las garantías de independencia de los fiscales en el Perú, los Capítulos IX y X de la Constitución de 1993 revisten especial relevancia, ya que establecen los fundamentos estructurales y normativos del gobierno judicial y fiscal.
17. De acuerdo con los artículos 158 a 160 de la Constitución, el Ministerio Público es un órgano constitucional autónomo, dirigido por el Fiscal de la Nación. El Fiscal de la Nación es elegido por la Junta de Fiscales Supremos (artículo 158 de la Constitución) por un período de tres años, renovable una vez por dos años adicionales. Los fiscales gozan de igualdad de derechos, deberes y procedimientos de selección con los miembros del Poder Judicial.
18. El Ministerio Público tiene las siguientes facultades:
 - 1) Iniciar, de oficio o a pedido de parte, acciones legales en defensa de la legalidad y de los intereses públicos protegidos por la ley.
 - 2) Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la adecuada administración de justicia.
 - 3) Representar a la sociedad en los procesos judiciales.
 - 4) Conducir la investigación de los delitos desde su inicio. Para tal efecto, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público dentro del ámbito de sus funciones.
 - 5) Ejercer la acción penal de oficio o a pedido de parte.
 - 6) Emitir dictámenes previos a las resoluciones judiciales en los casos previstos por ley.
 - 7) Ejercer iniciativa en la formación de leyes; e informar al Congreso o al Presidente de la República sobre las deficiencias o vacíos de la legislación.
19. La independencia presupuestaria del Ministerio Público está garantizada en el artículo 160, que establece que el proyecto de presupuesto del Ministerio Público debe ser aprobado internamente por la Junta de Fiscales Supremos y presentado al Poder Ejecutivo. Luego, el presupuesto es aprobado por el Poder Ejecutivo y por el Congreso.
20. Desde su adopción, la Constitución de 1993 ha sido modificada en varias oportunidades, destacando la reforma de 2019, que modificó el Capítulo IX, reestructurando los órganos de control judicial y los mecanismos de selección, nombramiento y evaluación de jueces y fiscales. Dicha reforma reemplazó al Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) por la recién constituida Junta Nacional de Justicia (JNJ).¹¹
21. La reforma derogó y reemplazó los artículos 154, 155 y 156, transformando tanto la estructura como el fondo de la supervisión judicial. Un nuevo órgano, la Junta Nacional de Justicia (JNJ), asumió las funciones previamente asignadas al CNM, pero con responsabilidades significativamente ampliadas y formalizadas.
22. Además del rol de la JNJ en los procedimientos disciplinarios contra los fiscales, es importante mencionar los artículos 99 y 100 de la Constitución, que contemplan la

¹¹ La reforma fue impulsada por un escándalo de corrupción que involucró a miembros del Consejo Nacional de la Magistratura. En 2018, el Congreso de la República destituyó a todos sus integrantes, declaró a la institución en emergencia y la suspendió (Ley N.º 30833). En diciembre de 2018 se aprobó una reforma constitucional que entró en vigor en enero de 2019 (Ley N.º 30904).

posibilidad de destituir a los fiscales supremos en el Perú.¹² El artículo 99 regula la acusación constitucional contra los miembros de la JNJ (antes CNM) y los fiscales supremos por violación de la Constitución y por cualquier delito cometido en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de haber cesado en ellas. El artículo 100 establece que el Congreso puede decidir si suspende a un funcionario acusado, lo declara inhabilitado para ejercer función pública hasta por 10 años, o lo remueve del cargo, sin perjuicio de otras responsabilidades.¹³

2. La Ley Orgánica del Ministerio Público – Decreto Legislativo N.º 52

23. La Ley Orgánica del Ministerio Público – Decreto Legislativo N.º 52 – define de manera muy detallada el papel, las facultades, responsabilidades y obligaciones éticas del Ministerio Público en el Perú. Proporciona un marco completo para el funcionamiento de la institución sobre la base de las disposiciones constitucionales consagradas en los artículos 158, 159 y 160.
24. De acuerdo con el artículo 36 de la misma ley, la estructura institucional del Ministerio Público incluye al Fiscal de la Nación, los Fiscales Supremos, los Fiscales Superiores y los Fiscales Provinciales. También forman parte del marco institucional los Fiscales Adjuntos y las Juntas de Fiscales, que coordinan colectivamente las funciones fiscales.
25. El Fiscal de la Nación y los Fiscales Supremos constituyen conjuntamente la Junta de Fiscales Supremos. El Fiscal de la Nación es elegido entre sus miembros (artículo 37 del Decreto Legislativo N.º 52).
26. El Ministerio Público incluye Fiscalías Supremas,¹⁴ dos fiscalías especializadas, la Junta de Fiscales Superiores y Provinciales, dos equipos especiales de investigación,¹⁵ 34 distritos fiscales, la Oficina de Cooperación Judicial Internacional y Extradiciones y otros servicios.
27. La ley, en su artículo 62, regula la Junta de Fiscales Supremos, la cual está presidida por el Fiscal de la Nación. Según el artículo 97, la Junta tiene la facultad de aprobar sanciones disciplinarias contra fiscales en casos concretos (párrafo 4), aprobar el presupuesto (párrafo 5), solicitar a la Junta Nacional de Justicia (JNJ) la destitución de fiscales (párrafo 6) y elegir a un representante del Ministerio Público ante el Jurado Nacional de Elecciones (párrafo 7). En los distritos judiciales donde existan tres o más Fiscales Superiores, estos conforman una Junta presidida por un Presidente. Lo mismo se aplica a los Fiscales Provinciales, quienes conforman una única Junta en sus respectivas jurisdicciones (artículo 63).
28. El marco jurídico que regula distintos aspectos del trabajo de los fiscales en el Perú incluye también otras normas, entre ellas: la Ley N.º 30483 sobre la Carrera Fiscal; la Ley N.º 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; la Ley N.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado; la Ley N.º 24128 que crea el Instituto de Medicina Legal del Perú “Leonidas Avendaño” como organismo público descentralizado del sector Justicia; y el Decreto

¹² Véase también [CDL-AD\(2025\)007](#), Opinión sobre el proyecto de enmienda del artículo 99 de la Constitución del Perú, adoptada por la Comisión de Venecia en su sesión de marzo de 2025.

¹³ Durante estos procedimientos, el funcionario acusado tiene derecho a defenderse personalmente o a ser asistido por un abogado ante la Comisión Permanente y el Congreso en pleno. En caso de acusación penal, la Fiscal de la Nación presenta la denuncia penal ante la Corte Suprema dentro de los cinco días siguientes. El juez supremo encargado de asuntos penales inicia entonces la investigación criminal. La absolución por parte de la Corte Suprema restituye los derechos políticos del funcionario acusado. Los términos de la acusación fiscal y el auto de apertura de instrucción no pueden ir más allá ni reducir los términos de la acusación formulada por el Congreso.

¹⁴ La Primera Fiscalía Suprema en lo Penal, la Segunda Fiscalía Suprema en lo Penal, la Fiscalía Suprema de Familia, la Primera Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos y la Segunda Fiscalía Suprema Especializada en Delitos Cometidos por Funcionarios Públicos.

¹⁵ Estos equipos ad hoc están a cargo de la investigación de dos casos de corrupción de gran relevancia: el caso Lava Jato y el caso Cuellos Blancos del Puerto.

Supremo N.º 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, entre otras.

III. Alcance del Dictamen

29. La solicitud formulada por la Fiscal de la Nación del Perú, Sra. Delia M. Espinoza Valenzuela, se refiere al marco jurídico vigente y a los proyectos de ley que podrían afectar la autonomía y debilitar la institución del Ministerio Público, en particular el marco constitucional actual relativo al Ministerio Público, la Ley Orgánica del Ministerio Público, los actos jurídicos pertinentes sobre el nombramiento, las facultades y la rendición de cuentas de los fiscales, así como las tres propuestas de reforma constitucional que se encuentran actualmente registradas en el Congreso de la República.
30. El Dictamen se centrará en los principios fundamentales que deben observarse al adoptar e implementar una reforma constitucional integral del Ministerio Público, especialmente en el contexto de una crisis política que afecta al principio de frenos y contrapesos y a la confianza pública. El Dictamen hará referencia a la legislación recientemente adoptada únicamente en el marco del análisis de los problemas relacionados con la independencia de los fiscales, los mecanismos de responsabilidad parlamentaria, los nombramientos y la supervisión por la JNJ, así como la proporcionalidad y legalidad de la responsabilidad disciplinaria/penal de los actos fiscales. Este análisis permitirá comprender los problemas presentes en el orden jurídico vigente que buscan abordar las reformas constitucionales propuestas. El marco jurídico pertinente y las reformas constitucionales propuestas serán evaluados a la luz de las normas internacionales aplicables y de las opiniones relevantes de la Comisión de Venecia sobre el respeto a la independencia judicial y fiscal, el respeto a la estabilidad constitucional, las cuestiones relacionadas con la responsabilidad de los fiscales y las sanciones, así como la participación de jueces, fiscales y otros actores en las discusiones sobre reformas.
31. Teniendo en cuenta que, a raíz de la solicitud del Ministerio Público, algunas de las leyes están siendo examinadas por el Tribunal Constitucional del Perú,¹⁶ la Comisión de Venecia reafirma que la interpretación de la Constitución y su aplicación a casos específicos es competencia exclusiva del Tribunal Constitucional. En consecuencia, este dictamen no evaluará los hechos de los casos pendientes ante el Tribunal Constitucional ni la compatibilidad de ninguna norma adoptada o en proyecto con la Constitución del Perú.

IV. Normas internacionales aplicables

32. Los sistemas de justicia penal varían considerablemente en todo el mundo, reflejando distintas tradiciones jurídicas y estructuras institucionales. Por lo tanto, no existe un modelo único uniforme para todos los Estados.¹⁷ La diversidad de los sistemas de enjuiciamiento refleja la diversidad más amplia de los marcos de justicia penal. Sin embargo, es posible identificar principios y valores comunes compartidos por prácticamente todos los sistemas modernos.¹⁸
33. Las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Función de los Fiscales establecen que los Estados deben garantizar que los fiscales actúen sin intimidación, injerencia indebida ni riesgo injustificado de responsabilidad por el desempeño de sus

¹⁶ Leyes sobre crímenes de lesa humanidad (Ley N.º 32107) y sobre facultades de investigación de la Policía (Ley N.º 32130) adoptadas en los últimos meses.

¹⁷ [CDL-AD\(2010\)040](#), Informe sobre los estándares europeos en relación con la independencia del sistema judicial: Parte II – El Ministerio Público, párrafo 7.

¹⁸ [CDL-AD\(2010\)040](#), Informe sobre los estándares europeos en relación con la independencia del sistema judicial: Parte II – El Ministerio Público, párrafo 10.

funciones.¹⁹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre Corrupción y Derechos Humanos, ha subrayado que, dada la centralidad del Ministerio Público en la conducción de los procesos penales y en la lucha contra la corrupción, su diseño institucional debe asegurar su autonomía, establecer procedimientos adecuados de nombramiento y garantizar condiciones de independencia respecto de los demás poderes del Estado.²⁰ El informe de 2020 del Relator Especial de las Naciones Unidas subraya que “la independencia de los servicios de fiscalía se enmarca dentro del ámbito general de la independencia judicial consagrada en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.”²¹

34. En Europa, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos y la Unión Internacional de Magistrados han declarado que los fiscales, al igual que los jueces, deben ser y parecer independientes en el desempeño de sus funciones.²² De manera similar, la Carta de Roma, adoptada por el CCPE en 2014, afirma el principio de independencia y autonomía del Ministerio Público y respalda la tendencia general hacia el fortalecimiento de la independencia fiscal en materia penal.²³
35. La Comisión de Venecia recuerda que, si bien la independencia o autonomía del Ministerio Público no es de naturaleza tan categórica como la de los tribunales, el servicio fiscal debe gozar de autonomía. Uno de los elementos de esta autonomía es que los fiscales deben contar con seguridad en el cargo. Como mínimo, un fiscal debe estar protegido contra una destitución arbitraria, incluso por ley, lo que significa que la ley debe especificar las causales para la terminación anticipada de su mandato.²⁴ Un elemento central de esta independencia “externa” es la prohibición de interferencia del poder ejecutivo en casos individuales, ya sea dirigida al Fiscal de la Nación o a otros fiscales.²⁵
36. El informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de jueces y abogados señaló que “al evaluar la independencia e imparcialidad de los fiscales, es importante examinar tanto la independencia estructural de los servicios de fiscalía como su independencia operativa e imparcialidad, o independencia funcional. La falta de autonomía e independencia funcional puede erosionar la credibilidad de la autoridad fiscal y socavar la confianza pública en el sistema de justicia.”²⁶ Para salvaguardar contra influencias indebidas, los Estados deben desarrollar garantías de no injerencia, que incluyan la protección de las actividades de los fiscales tanto frente a presiones externas como frente a influencias internas indebidas. Tales garantías deben abarcar el nombramiento, la disciplina/destitución, pero también normas específicas para la gestión de los casos y el proceso de toma de decisiones.²⁷

¹⁹ Naciones Unidas (1990). **Directrices sobre la Función de los Fiscales** (Principio 4). Adoptadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

²⁰ OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023). Corrupción y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos, párrafo 298. Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 2013 sobre Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas, párrafo 37.

²¹ A/HRC/44/47, Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, 2020. Párrafo 34.

²² Declaración de Burdeos: Jueces y Fiscales en una Sociedad Democrática (Artículo 3), Consejo Consultivo de Jueces Europeos, Consejo Consultivo de Fiscales Europeos y Unión Internacional de Magistrados. (2009).

²³ [CDL-AD\(2015\)039](#), Opinión conjunta de la Comisión de Venecia, el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OSCE/ODIHR), sobre el proyecto de enmiendas a la Ley del Ministerio Público de Georgia, párrafo 16.

²⁴ Como lo subrayó el CCPE, “la independencia de los fiscales consiste en su protección frente a una destitución arbitraria o políticamente motivada. Esto es particularmente relevante con referencia a los fiscales generales, y la ley debería definir claramente las condiciones de su destitución anticipada” (Nota Explicativa de la Carta de Roma, p. 73). Véase [CDL-AD\(2021\)012](#), Montenegro – Opinión sobre el proyecto de enmiendas a la Ley del Ministerio Público y el proyecto de ley sobre la Fiscalía para el Crimen Organizado y la Corrupción, párrafo 26.

²⁵ [CDL-AD\(2010\)040](#), Informe sobre los estándares europeos en relación con la independencia del sistema judicial: Parte II – El Ministerio Público, párrafo 30.

²⁶ A/HRC/17/30/Add.3, Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, párrafos 16 y 87.

²⁷ [CDL-AD\(2010\)040](#), Informe sobre los estándares europeos en relación con la independencia del sistema judicial: Parte II – El Ministerio Público, párrafo 32.

37. La manera en que se designa y se remueve al Fiscal de la Nación desempeña un papel significativo en el sistema que garantiza el correcto funcionamiento del Ministerio Público.²⁸ La Comisión de Venecia, al evaluar distintos modelos de nombramiento de fiscales generales, siempre ha estado preocupada por encontrar un equilibrio adecuado entre la exigencia de legitimidad democrática de tales nombramientos, por un lado, y la exigencia de despolitización, por el otro.²⁹ Así, un proceso de designación que involucre al poder ejecutivo y/o al legislativo tiene la ventaja de otorgar legitimidad democrática al nombramiento del jefe del Ministerio Público. Sin embargo, en este caso, son necesarias garantías complementarias para disminuir el riesgo de politización del Ministerio Público.³⁰ El establecimiento de un Consejo Fiscal, que desempeñe un papel clave en el nombramiento del Fiscal de la Nación, puede considerarse como uno de los instrumentos modernos más eficaces para alcanzar este objetivo.³¹
38. De acuerdo con la Lista de Verificación del Estado de Derecho de la Comisión de Venecia, no existe un estándar común sobre la organización del Ministerio Público, especialmente respecto a la autoridad encargada de nombrar a los fiscales o sobre la organización interna del Ministerio Público. Sin embargo, “debe garantizarse suficiente autonomía para proteger a las autoridades fiscales de la indebida influencia política. En conformidad con el principio de legalidad, el Ministerio Público debe actuar únicamente sobre la base de la ley y de conformidad con esta.” Al mismo tiempo, “ello no impide que la ley otorgue a las autoridades fiscales cierta discrecionalidad al decidir si iniciar o no un procedimiento penal (principio de oportunidad).”³²
39. La cuestión de la rendición de cuentas parlamentaria de los fiscales es un tema delicado y complejo. Es ciertamente razonable que un fiscal deba responder por el gasto público y por la eficiencia de la institución, pero existe un peligro evidente en exigirle que rinda cuentas por las decisiones relacionadas con procesamientos individuales. No solo existe el riesgo de que se ejerza presión en relación con casos concretos planteados en el Parlamento, sino que la rendición de cuentas parlamentaria también puede ejercer presión indirecta sobre un fiscal para que evite tomar decisiones que podrían ser impopulares para el legislativo. Por ello, sería importante precisar en qué medida el fiscal debe rendir cuentas al Parlamento y por qué materias.³³ La rendición de cuentas al Parlamento en casos individuales de procesamiento o no procesamiento debe quedar descartada. En caso de que dicha rendición de cuentas derive en un procedimiento de destitución, deben garantizarse los requisitos derivados del derecho a un juicio justo.³⁴
40. La Comisión de Venecia ha expresado su preocupación respecto de los sistemas que exigen evaluaciones de desempeño de los fiscales únicamente cada cinco años, argumentando que evaluaciones tan infrecuentes pueden limitar su efectividad. La práctica comparada sugiere que evaluaciones regulares y constructivas, realizadas en intervalos más cortos, son más adecuadas para identificar problemas de desempeño de manera temprana, apoyar el desarrollo profesional y fortalecer la integridad institucional. Aunque la protección de la independencia sigue siendo primordial, un proceso de evaluación continua, que implique un diálogo significativo entre

²⁸ [CDL-AD\(2010\)040](#), Informe sobre los estándares europeos en relación con la independencia del sistema judicial: Parte II – El Ministerio Público, párrafo 34.

²⁹ [CDL-AD\(2017\)028](#), Polonia – Opinión sobre la Ley del Ministerio Público, párrafo 33.

³⁰ [CDL-AD\(2015\)039](#), Opinión conjunta de la Comisión de Venecia, el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OSCE/ODIHR), sobre el proyecto de enmiendas a la Ley del Ministerio Público de Georgia, párrafo 19.

³¹ [CDL-AD\(2015\)039](#), Opinión conjunta de la Comisión de Venecia, el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OSCE/ODIHR), sobre el proyecto de enmiendas a la Ley del Ministerio Público de Georgia, párrafo 20.

³² [CDL-AD\(2016\)007](#), Lista de Verificación del Estado de Derecho, párrafo 91. Véase también [CDL-AD\(2010\)040](#), párrafos 7, 43 y 53.

³³ [CDL-AD\(2007\)011](#), párrafo 25.

³⁴ [CDL-AD\(2017\)013](#), Opinión sobre el proyecto de Constitución revisada de Georgia, párrafo 82.

supervisores y fiscales, sirve mejor tanto a los objetivos individuales como institucionales. Un marco de evaluación más continuo ayudaría a garantizar tanto la calidad como la integridad del trabajo fiscal.³⁵ Es esencial asegurar que cualquier sistema de evaluación no sea utilizado como un medio indirecto para ejercer presión indebida sobre un fiscal.

41. Garantías presupuestarias adecuadas e independientes constituyen otro pilar crucial de la independencia del Ministerio Público. Un presupuesto propio para el servicio fiscal, que deba ser aprobado por el Parlamento, es una disposición adecuada y constituye una buena garantía para la independencia del Ministerio Público.³⁶
42. Cuando autoridades ajenas al Ministerio Público tengan la facultad de dar instrucciones generales o específicas a los fiscales, dichas instrucciones deben ser transparentes, consistentes con la autoridad legal y sujetas a directrices establecidas, a fin de salvaguardar tanto la realidad como la percepción de la independencia del Ministerio Público.
43. La cooperación internacional desempeña un papel importante en el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los ministerios públicos nacionales. El informe de 2020 del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de jueces y abogados señala que la independencia y la integridad están consagradas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción “como componentes esenciales para garantizar una cooperación viable entre los Estados en la investigación y sanción de la corrupción.”³⁷ Asimismo, resulta importante en materia de asistencia mutua en casos de cooperación judicial internacional. Por ejemplo, la Opinión N.º 9 (la “Carta de Roma”, adoptada en 2014) del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) recomienda que “la cooperación mutua y equitativa es esencial para la eficacia del Ministerio Público tanto a nivel nacional como internacional, entre diferentes fiscalías, así como entre fiscales pertenecientes a una misma institución.”³⁸

V. Análisis

A. Observaciones generales

44. El marco constitucional y legal vigente para la Fiscalía de la Nación en el Perú es muy detallado y proporciona un marco claro para el funcionamiento de la institución. Presenta algunas características propias de los sistemas presidenciales latinoamericanos que incluyen, entre otros elementos, la posibilidad de procedimientos de destitución (impeachment) contra funcionarios del Estado (incluidos los fiscales supremos) y una organización del Ministerio Público altamente jerárquica. La autonomía institucional del Ministerio Público está garantizada a nivel constitucional y, hasta hace poco, los poderes políticos no habían intervenido ni en el proceso de nombramiento de los fiscales, ni en su facultad para abrir e investigar casos concretos.
45. Desde la destitución del presidente Castillo en 2022, los casos de acusaciones constitucionales o procedimientos disciplinarios contra fiscales que manejaban casos de corrupción de alto perfil se han vuelto más frecuentes.³⁹ A pesar de la extensa lista de garantías que prevén la independencia del Poder Judicial y del Ministerio Público, se ha ejercido presión sobre ambas instituciones a través de una combinación de numerosas iniciativas de reforma constitucional, cambios en la legislación secundaria

³⁵ [CDL-AD\(2008\)019](#), Opinión sobre el proyecto de ley relativo al servicio de fiscales de Moldavia, párrafo 46.

³⁶ [CDL-AD\(2008\)019](#), Opinión sobre el proyecto de ley relativo al servicio de fiscales de Moldavia, párrafo 69.

³⁷ Naciones Unidas, A/HRC/44/47, párrafo 36.

³⁸ Opinión N.º 9 (2014) del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos al Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre normas y principios europeos relativos a los fiscales, adoptada el 17 de diciembre de 2014, párrafo XX.

³⁹ OCDE, “El Perú debe reforzar la protección de fiscales y jueces frente a una posible injerencia política”, señala el Grupo de Trabajo sobre Soborno de la OCDE tras una Misión de Alto Nivel en Lima, 22 de enero de 2025.

orientados a reducir sus competencias y el uso frecuente de procedimientos de destitución contra jueces supremos y fiscales supremos. Estas acciones, además de la presión institucional, producen un impacto negativo en la opinión pública y socavan la confianza en el Poder Judicial y en el Ministerio Público.

B. Garantías para la independencia de los fiscales

46. El artículo 158 de la Constitución establece que el Ministerio Público es autónomo. El artículo 5 de la Ley Orgánica del Ministerio Público⁴⁰ garantiza su autonomía funcional, señalando que los fiscales actúan con independencia en el cumplimiento de sus responsabilidades, guiados por su propio criterio al servicio de los fines institucionales.
47. El artículo 159, párrafo 1 de la Constitución dispone que el Ministerio Público “ejerce la acción en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho”, y en el párrafo 4 del mismo artículo que “conduce desde su inicio la investigación del delito.” En su función investigadora, el Ministerio Público ejerce una intervención temprana durante la fase policial de la investigación (artículo 9 de la Ley Orgánica del Ministerio Público). Conforme a las disposiciones de la Ley, los fiscales dirigen y supervisan las investigaciones policiales para garantizar el cumplimiento de la legalidad y asegurar las pruebas necesarias para el ejercicio eficaz de la acción penal. Corresponde al fiscal garantizar de inmediato que los detenidos gocen de las protecciones constitucionales, incluido el acceso a la defensa legal, una vez notificados de su detención (artículo 10 de la Ley Orgánica).
48. En el año 2024, el Congreso aprobó la Ley N.º 32130, que modifica, entre otros cuerpos normativos, el artículo 321 del Código Procesal Penal, disponiendo que “la investigación preliminar se divide en dos etapas: la investigación preliminar realizada por la Policía Nacional del Perú bajo la ‘dirección jurídica’ del Ministerio Público, y la segunda investigación preliminar formalizada, llevada a cabo por el Ministerio Público con el apoyo de la Policía Nacional del Perú”. Los artículos 322 y 330 del Código Procesal Penal vuelven a hacer referencia a la dirección jurídica del Ministerio Público, pero confían la investigación preliminar a la Policía. Esta reforma delega una función importante, relacionada con la persecución penal, a una entidad que forma parte del Poder Ejecutivo. Si bien se señala que, tras la aprobación de la Ley N.º 32130, el Tribunal Constitucional del Perú ha expresado su opinión en el sentido de que ello no afectaría la autonomía funcional de los fiscales, la Comisión entiende que, entretanto, el Tribunal Constitucional del Perú ha confirmado en su decisión la compatibilidad de la Ley N.º 32130 con el artículo 154, párrafo 4, de la Constitución.
49. Las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Función de los Fiscales, en lo relativo a los estándares sobre la participación de los fiscales en los procesos penales, disponen que “los fiscales deberán desempeñar un papel activo en los procesos penales, incluyendo la promoción de la acción penal y, cuando la ley lo autorice o la práctica local lo permita, en la investigación del delito, la supervisión de la legalidad de estas investigaciones, la supervisión de la ejecución de las decisiones judiciales y el ejercicio de otras funciones como representantes del interés público.”⁴¹ La Comisión de Venecia considera que las disposiciones de la Ley 32130 no cumplen con estos criterios en la medida en que los fiscales no pueden supervisar la legalidad de las investigaciones preliminares realizadas por la Policía.
50. La Ley N.º 32182, aprobada en diciembre de 2024, introdujo responsabilidad disciplinaria e incluso penal para los fiscales/jueces, basada en su valoración de las

⁴⁰ Ley Orgánica N.º 23230, Decreto Legislativo N.º 052.

⁴¹ Naciones Unidas (1990). Directrices sobre la Función de los Fiscales (Principio 11). Adoptadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. Véase también [CDL-AD\(2008\)019](#), Opinión sobre el proyecto de ley relativo al servicio de fiscales de Moldavia, párrafo 24; [CDL-AD\(2010\)040](#), Informe sobre los estándares europeos en relación con la independencia del sistema judicial: Parte II – El Ministerio Público, párrafo 45.

pruebas, del riesgo y de las condiciones procesales. En el centro de la reforma se encuentra la percepción de laxitud con la que algunos fiscales y jueces han manejado casos que involucran a personas detenidas en flagrancia por delitos graves — infracciones que conllevan penas superiores a cinco años de prisión—. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda que “los Estados deben abstenerse de establecer causales disciplinarias sobre acciones relacionadas con la valoración o la prueba legal desarrollada por los operadores de justicia en sus decisiones.”⁴² Según los estándares del Consejo de Europa,⁴³ los fiscales no deben ser sancionados por decisiones adoptadas de buena fe, incluso si tales decisiones son controvertidas o posteriormente revocadas.

51. El enfoque adoptado por la Ley respecto al papel de los fiscales en la detención obligatoria de personas que cometen delitos graves en flagrancia genera preocupación. Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha establecido que la prisión preventiva nunca debe ser automática, incluso en casos de flagrancia o delitos graves, y que cada decisión debe ser individualizada, basada en pruebas concretas de riesgo de fuga, de interferencia con la justicia o de riesgo de reincidencia. La Ley N.º 32182 parte de la premisa de que la detención preventiva debe aplicarse automáticamente en ciertos casos (por ejemplo, delitos graves en flagrancia) y sanciona a los fiscales/jueces que no la soliciten u ordenen, lo cual vulnera el principio de que la detención es la excepción, no la regla. En última instancia, la decisión sobre si un delito ha sido cometido en flagrancia debe corresponder al fiscal y al juez, y no al Poder Ejecutivo ni al Legislativo. La Comisión de Venecia considera que esta disposición no solo vulneraría los derechos de las personas detenidas, sino que también afectaría la independencia de los fiscales en la conducción de las investigaciones y, por lo tanto, debería ser reconsiderada.⁴⁴
52. La Ley N.º 32182 contiene un procedimiento extraordinario que tipifica como “falta muy grave” que un fiscal ordene la liberación de personas detenidas en flagrancia por la Policía Nacional. El efecto de esta disposición podría generar una situación en la que la Policía se coloque por encima del fiscal, a pesar de lo dispuesto en el artículo 158, párrafo 4 de la Constitución del Perú, que establece que la Policía Nacional está obligada a cumplir las órdenes del Ministerio Público, y del artículo 9 de la Ley Orgánica, que prevé el derecho del fiscal a dirigir y supervisar a la Policía. Incluso cuando una persona es aparentemente sorprendida en flagrancia, pueden surgir dudas respecto a la existencia o la magnitud de la responsabilidad penal por el acto en cuestión. La facultad de evaluar la “gravedad” de un delito corresponde a un juez independiente y al fiscal, y no a la Policía. La Comisión de Venecia considera que el concepto de “falta muy grave” es vago y representa una amenaza a la facultad del fiscal de dirigir investigaciones de manera independiente.
53. Estas leyes recientemente adoptadas reducen las competencias de los fiscales y aumentan los riesgos de “injerencia injustificada” en el ejercicio de sus funciones profesionales. La intervención de los fiscales en una etapa tardía de la investigación pone en riesgo la calidad de la misma. La Comisión de Venecia opina que “si los fiscales no tienen ninguna influencia en la investigación desde el inicio, cierto número

⁴² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Garantías para la independencia de los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y del Estado de derecho en las Américas (2013, registros oficiales de la OEA; OEA/Ser.L). Recomendación 22: “Asegurar el principio de legalidad en las causales disciplinarias utilizadas para sancionar a los operadores de justicia. En este sentido, la conducta que pueda dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias debe especificarse en detalle, incluyendo la gravedad de la falta y el tipo de sanción disciplinaria a aplicar. Los Estados deben abstenerse de establecer causales disciplinarias sobre acciones relacionadas con el juicio o valoración jurídica realizada por los operadores de justicia en sus decisiones.”

⁴³ CM/Rec(2000)19, Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal: “11. Los Estados deben adoptar medidas apropiadas para garantizar que los fiscales puedan desempeñar sus funciones y responsabilidades profesionales sin interferencias injustificadas o sin estar expuestos de manera injustificada a responsabilidad civil, penal u otra.”

⁴⁴ Véase [CDL-AD\(2015\)005](#), Moldavia – Opinión conjunta sobre el proyecto de Ley del Ministerio Público de la República de Moldavia, párrafo 32, y [CDL-AD\(2008\)019](#), Moldavia – Opinión sobre el proyecto de ley relativo al servicio de fiscales de Moldavia, párrafo 24.

de casos podría ser desestimado debido a errores cometidos en las primeras horas o días de la investigación.”⁴⁵ Además, la participación tardía del Ministerio Público conlleva el riesgo de retrasar la investigación inmediata de violaciones de derechos individuales.⁴⁶

C. Rendición de cuentas parlamentaria y salvaguardas procesales

54. Si bien la independencia del Ministerio Público es esencial, esta debe equilibrarse con mecanismos de rendición de cuentas, en particular respecto al desempeño institucional, la lucha contra la corrupción y el uso de los recursos públicos. Son necesarios instrumentos específicos de control cuando la fiscalía es independiente. La presentación de informes públicos por parte de la Fiscal de la Nación podría ser uno de estos instrumentos. Asimismo, las directrices para el ejercicio de la función fiscal y los códigos de ética para fiscales cumplen un papel importante en la definición de estándares.⁴⁷
55. Las normas internacionales permiten la rendición de cuentas institucional de los ministerios públicos, incluida la supervisión presupuestaria y del desempeño general por parte del Parlamento, pero excluyen la rendición de cuentas por decisiones fiscales individuales a fin de prevenir presiones políticas.
56. En el Perú, los artículos 99 y 100 de la Constitución permiten la acusación constitucional y la destitución de altos funcionarios, incluidos los fiscales supremos y los miembros de la JNJ, por parte del Congreso, por violaciones de la Constitución o delitos cometidos durante o poco después de su mandato. El proceso incluye derechos procesales para el acusado, como la posibilidad de una audiencia ante el Congreso.
57. Además, el artículo 157 de la Constitución establece que “los miembros de la JNJ pueden ser removidos de sus cargos por decisión del Congreso⁴⁸ debido a falta grave, con el voto aprobatorio de dos tercios de sus miembros.”⁴⁹
58. La destitución por parte del Congreso de miembros del Poder Judicial, de fiscales supremos y de integrantes de la JNJ presenta tres problemas principales: el derecho al debido proceso, la protección de los fiscales frente a presiones externas y el derecho de acceso a la función pública.
59. El primero está relacionado con el respeto del derecho al debido proceso. El Congreso debe respetar las garantías del debido proceso en los procedimientos parlamentarios. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “el conjunto de garantías mínimas no se limita a asuntos penales, sino que, por el contrario, debe observarse en instancias civiles, laborales, fiscales o de cualquier otra naturaleza procesal, de manera que las personas puedan defenderse adecuadamente contra cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos y obligaciones.”⁵⁰ Puede concluirse que siempre que el Estado en general, y el Congreso en particular, vayan a tomar una decisión que implique el ejercicio de potestad sancionadora/punitiva que afecte derechos o establezca obligaciones, deben aplicarse las garantías del debido proceso.

⁴⁵ [CDL-AD\(2019\)006](#), Georgia – Opinión sobre el concepto de las enmiendas legislativas al Código Procesal Penal relativas a la relación entre el Ministerio Público y los investigadores, párrafos 37–38 y 41.

⁴⁶ La Corte Interamericana ha enfatizado en su jurisprudencia que las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos deben ser inmediatas y exhaustivas, pero también independientes e imparciales. Véase, entre otros, Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de julio de 2007. Serie C N.º 167, párrafos 132 y 133.

⁴⁷ Ídem, párrafo 44.

⁴⁸ Después de las elecciones parlamentarias que tendrán lugar en abril de 2026, esta facultad será ejercida por el Senado del nuevo parlamento bicameral. Artículo modificado por la Ley N.º 30904, publicada el 10 de enero de 2019.

⁴⁹ Constitución Política del Perú, Decimonovena Edición Oficial, 2024.

⁵⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, párrafos 69-70.

60. El segundo problema concierne al impacto de los procedimientos de acusación constitucional en la independencia de los fiscales. La Comisión de Venecia razonó en su dictamen sobre el proyecto de enmiendas al artículo 99 de la Constitución, relativo a la acusación de los miembros de los órganos electorales, que el procedimiento de acusación constitucional podría representar una amenaza al principio de independencia del Ministerio Público y conlleva el riesgo de hacer que el cargo de fiscal dependa de un órgano político.⁵¹ La Fiscal de la Nación y los miembros de la JNJ no deberían estar sujetos a acusaciones políticas, porque ello los expone a injerencias indebidas (y, como demuestra la práctica reciente, frecuentes) por parte del Parlamento y tiene un impacto directo en las investigaciones.⁵² Además, debe considerarse el impacto que el procedimiento de acusación tiene en las investigaciones de corrupción contra altos funcionarios públicos que realiza el Ministerio Público. Según el Reglamento del Congreso, la denuncia constitucional puede ser presentada por los congresistas, la Fiscal de la Nación o “cualquier persona directamente interesada.”⁵³
61. El tercer problema concierne al derecho de acceso a la función pública. El artículo 23, párrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantiza el derecho de todo ciudadano “a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, este derecho se respeta cuando “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución son razonables y objetivos”.⁵⁴ La Comisión de Venecia ya ha señalado que considera que “la noción de ‘violación de la Constitución’, sobre la cual se basa el juicio político, es extremadamente vaga y, como tal, puede interpretarse de manera muy subjetiva. Puede interpretarse de forma imprevisible utilizando argumentos redactados en términos generales como ‘irrazonable’, ‘ilegal’, ‘inconstitucional’, sin mayor explicación; o bien basarse en razones políticas considerando solo uno de los principios constitucionales o legales aplicables.”⁵⁵
62. Las recomendaciones contenidas en la Opinión anterior de la Comisión de Venecia sobre las condiciones que pueden dar lugar a un proceso de destitución (impeachment) son igualmente válidas en el caso de los fiscales superiores y los miembros de la JNJ. Tal como se recomendó en dicha Opinión, en cualquier procedimiento de esta naturaleza deben existir: causales claras de faltas disciplinarias graves, que estén establecidas de manera clara, restrictiva y exhaustiva en la ley; un juicio justo, con derecho a presentar pruebas y a ser escuchado; un órgano investigador imparcial y no político; que toda investigación sea realizada por una institución distinta y separada de aquella que decide la destitución; que la decisión esté debidamente motivada; y que exista la posibilidad de apelar ante un tribunal de última instancia dentro de un plazo razonable. Sin embargo, considerando el alto riesgo de politización de los procedimientos de destitución previstos en los artículos 99 y 100 de la Constitución del Perú, la Comisión de Venecia invita al Congreso a reconsiderar este mecanismo en las propuestas de reforma constitucional que actualmente está elaborando la Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria Encargada de Estudiar y Presentar una Propuesta de Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia en el Perú.

⁵¹ En 2023, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó la misma preocupación respecto de las acusaciones constitucionales contra operadores de justicia en el Perú y exhortó al Estado peruano “a establecer parámetros claros y objetivos para la aplicación del artículo 99 de la Constitución Política del Perú.” OEA, Comunicados de prensa, 2023. 129.

⁵² Artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República. Edición oficial. Noviembre 2023.

⁵³ Artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República. Edición oficial. Noviembre 2023.

⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, **Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela**, párrafo 206. Véase también Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Diego García-Sayán (A/77/160).

⁵⁵ [CDL-AD\(2025\)007](#), Perú – Opinión sobre el proyecto de enmienda del artículo 99 de la Constitución relativo a la destitución de los órganos de gestión electoral, párrafo 92.

D. La JNJ y su papel en el nombramiento y supervisión de los fiscales

63. La JNJ desempeña un papel crucial en el nombramiento y la supervisión del trabajo de los fiscales, según lo previsto en el artículo 154 de la Constitución. De conformidad con la Ley Orgánica del Ministerio Público, los Fiscales Supremos y Superiores son nombrados por el Presidente de la República a propuesta de la JNJ. Según el artículo 154.2 de la Constitución y el artículo 2 de la Ley Orgánica de la JNJ, este órgano nombra a todos los jueces y fiscales en todos los niveles, ratifica cada 7 años las facultades de jueces y fiscales, evalúa su desempeño cada 3,5 años, suspende a los fiscales supremos y destituye a los fiscales (titulares y provisionales) de todos los niveles.⁵⁶
64. El artículo 155 revisado de la Constitución introdujo un nuevo modelo para la selección de los siete miembros de la JNJ, administrado por una Comisión Especial, compuesta por altos funcionarios estatales y académicos: el Defensor del Pueblo (quien la preside); el Presidente del Poder Judicial (Presidente de la Corte Suprema); la Fiscal de la Nación; el Presidente del Tribunal Constitucional; el Contralor General; un rector de universidad pública (licenciada y con más de 50 años de funcionamiento); y un rector de universidad privada (que cumpla los mismos requisitos).
65. El proceso de selección, que se lleva a cabo seis meses antes de la finalización del mandato de la JNJ, cuenta con el apoyo de una Secretaría Técnica Especializada y debe garantizar probidad, imparcialidad, publicidad y transparencia. Los miembros son elegidos por un período de cinco años, sin derecho a reelección. Los integrantes de la JNJ gozan de los mismos beneficios y están sujetos a las mismas obligaciones e incompatibilidades que los magistrados de la Corte Suprema. Tienen prohibido ejercer cualquier otra actividad pública o privada —excepto la docencia universitaria— y deben abstenerse de cualquier conflicto de interés.
66. En el caso del Perú, la JNJ es un órgano único que gestiona tanto los asuntos de jueces como de fiscales. La Comisión de Venecia ha recomendado anteriormente contemplar, al menos a nivel legislativo, la creación de dos secciones separadas dentro de cada cámara (así como en la Junta de Inspectores), que decidan respectivamente sobre cuestiones judiciales y fiscales, en las que la mayoría de los miembros esté representada por la categoría pertinente.⁵⁷ Esta opción podría ser considerada en el Perú durante la preparación de la “reforma integral” del sistema judicial y fiscal, actualmente elaborada por la Comisión Multipartidaria de Alto Nivel del Congreso encargada de presentar una Propuesta de Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia en el Perú.
67. La Comisión de Venecia ya ha señalado que, en lo relativo a los consejos fiscales, las normas internacionales son escasas; sin embargo, como se recordó anteriormente, debe garantizarse suficiente autonomía para proteger a las autoridades fiscales tanto de la indebida influencia política como de presiones internas dentro del propio Ministerio Público. Las preocupaciones que se plantean respecto del Poder Judicial se aplican, *mutatis mutandis*, al servicio fiscal. Esto es particularmente cierto en aquellos sistemas caracterizados por la unidad de la magistratura en un solo órgano,⁵⁸ como es el caso de la JNJ.
68. La Comisión de Venecia siempre ha promovido la composición equilibrada de los Consejos de la Magistratura. En cuanto a la composición de dichos Consejos, la Comisión recomendó que, junto con los miembros legos, al menos la mitad de sus integrantes fueran jueces elegidos o designados por sus pares. En sus Opiniones (en

⁵⁶ Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia N.º 30916.

⁵⁷ [CDL-AD\(2024\)041](#), Opinión sobre la composición del Consejo de Jueces y Fiscales y el procedimiento para la elección de sus miembros en Türkiye, párrafo 70.

⁵⁸ [CDL-AD\(2024\)041](#), Opinión sobre la composición del Consejo de Jueces y Fiscales y el procedimiento para la elección de sus miembros en Türkiye, § 29.

particular, sobre Chile,⁵⁹ Serbia⁶⁰ y Francia), la Comisión ha hecho referencia al estándar fijado al respecto por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, es decir, que “no menos de la mitad de los miembros de tales consejos deberían ser jueces elegidos por sus pares de todos los niveles del Poder Judicial y con respeto al pluralismo dentro de la judicatura”. El hecho de que todos los miembros de la JNJ en el Perú sean legos, sin representación de jueces o fiscales, y sin que el Poder Judicial o el Ministerio Público tengan la oportunidad de elegir a sus pares, genera preocupación sobre la existencia de mecanismos de protección de la autonomía fiscal. Si bien es cierto que la JNJ es elegida por una Comisión Especial compuesta por actores no políticos —a saber, el Presidente del Tribunal Constitucional, el Presidente de la Corte Suprema, la Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General, el Presidente de la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados y el rector de una universidad pública elegido por los rectores de todas las universidades públicas—, esta estructura, aunque diseñada para evitar interferencias políticas, no compensa la exclusión total de jueces y fiscales de la composición de la JNJ ni de la posibilidad de elegir al menos a la mitad de sus miembros.⁶¹

69. La Comisión de Venecia ha subrayado que los miembros de los consejos judiciales y fiscales deben gozar de estabilidad en el cargo e inmunidad funcional como garantías fundamentales de su independencia.⁶² A la luz del principio de estabilidad en el cargo, es esencial especificar las causales sustantivas para la terminación del mandato e introducir las debidas garantías procesales en los procedimientos correspondientes contra los miembros de la JNJ. Los miembros de la JNJ deben gozar de estabilidad en el cargo, así como de sólidas garantías que establezcan causales claras y limitadas para sanción y destitución.
70. De acuerdo con el artículo 154, párrafo 3 de la Constitución del Perú, la JNJ tiene la facultad de aplicar sanciones disciplinarias, incluida la sanción de destitución, a jueces de la Corte Suprema y a fiscales supremos. También puede iniciar dichos procedimientos de oficio o a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos contra jueces y fiscales de todos los niveles. En el caso de jueces supremos y fiscales supremos, la JNJ está además facultada para imponer sanciones menores, como amonestación o suspensión de hasta 120 días calendario, sobre la base de criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La disposición establece además que la decisión final debe estar motivada y emitida después de una audiencia al afectado. Sin embargo, estipula expresamente que dicha resolución final no está sujeta a impugnación (*naturaleza inimpugnable*).
71. La exclusión del derecho a impugnar las decisiones disciplinarias de la JNJ genera preocupación a la luz de los estándares internacionales y regionales. Una de las garantías fundamentales del derecho a un debido proceso es el derecho a un recurso judicial.⁶³ Esto resulta particularmente vital en el contexto de los procedimientos disciplinarios que involucran a jueces y fiscales, donde sanciones como la destitución o la suspensión tienen repercusiones directas en la independencia institucional y en los derechos personales. En el caso del Perú, esta falta de mecanismos de apelación ha tenido un impacto negativo en el funcionamiento del Ministerio Público, generando

⁵⁹ [CDL-AD\(2025\)021](#), Chile – Opinión sobre los proyectos de enmienda constitucional relativos al Poder Judicial.

⁶⁰ [CDL-AD\(2021\)032](#), Serbia – Opinión sobre los proyectos de enmiendas constitucionales relativas al Poder Judicial y el proyecto de Ley Constitucional para la implementación de las enmiendas constitucionales, párrafo 64; y [CDL-AD\(2022\)030](#), Serbia – Opinión sobre tres proyectos de ley de implementación de las enmiendas constitucionales sobre el Poder Judicial, párrafo 71.

⁶¹ Antes de la reforma constitucional de 2019 que creó la JNJ, el antiguo Consejo Nacional de la Magistratura estaba constitucionalmente encargado de las funciones de nombramiento, ratificación y disciplina respecto de jueces y fiscales (antiguo artículo 154). Estaba compuesto por siete miembros elegidos: uno por la Corte Suprema; uno por la Junta de Fiscales Supremos; uno por los colegios de abogados nacionales; dos por asociaciones profesionales; uno por los rectores de universidades públicas; y uno por los rectores de universidades privadas. Los miembros cumplían mandatos de cinco años, junto con sus suplentes designados.

⁶² Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2024\)041](#), Türkiye – Opinión sobre la composición del Consejo de Jueces y Fiscales y el procedimiento para la elección de sus miembros, párrafo 59.

⁶³ Comisión de Venecia, Opinión sobre la Ley de Responsabilidad Disciplinaria y Enjuiciamiento Disciplinario de los Jueces de los Tribunales Ordinarios de Georgia ([CDL-AD\(2007\)009](#)), párrafo 9.

conflictos dentro de la institución y afectando la calidad de las investigaciones realizadas por los fiscales en ámbitos tan cruciales como la lucha contra el crimen organizado y la corrupción.

72. Los instrumentos y organismos internacionales han afirmado de manera constante este principio. Los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Independencia de la Judicatura establecen que las decisiones en procedimientos disciplinarios, de suspensión o destitución deben estar sujetas a una revisión independiente.⁶⁴ Por ejemplo, la Corte Interamericana ha señalado que las obligaciones del Estado respecto de quienes enfrentan procesos generan “derechos para los jueces”; por ejemplo, la garantía de no estar sujetos a una remoción discrecional implica que los procedimientos disciplinarios y de sanción en casos que involucren a jueces deben necesariamente respetar las garantías del debido proceso y ofrecer a los afectados un recurso efectivo.⁶⁵ Las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Función de los Fiscales disponen que las decisiones en procedimientos disciplinarios contra fiscales deben estar sujetas a una revisión independiente.⁶⁶ En Europa, el TEDH ha resuelto que, cuando el órgano disciplinario no brinda suficientes garantías de independencia, debe existir un recurso judicial contra sus decisiones.⁶⁷ El Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) también ha subrayado el derecho de los fiscales a apelar sanciones disciplinarias, como parte de las garantías más amplias del debido proceso.⁶⁸
73. Considerando estos estándares, y teniendo en cuenta las deficiencias en la composición de la JNJ (§ 68 supra), la disposición constitucional en el Perú que niega la revisión judicial de las resoluciones disciplinarias de la JNJ parece ser incompatible con los requisitos de equidad procesal y de garantías institucionales. La ausencia de cualquier mecanismo para impugnar la legalidad, proporcionalidad o base fáctica de una decisión disciplinaria corre el riesgo de socavar tanto los derechos individuales como la integridad de las profesiones judicial y fiscal. Asimismo, crea la posibilidad de sanciones arbitrarias o políticamente influenciadas, sin opción de corrección ni supervisión externa.
74. Los fiscales son responsables no solo por violaciones directas a las disposiciones de la Ley sobre actividades incompatibles con su condición, sino también por cualquier conducta que menoscabe su reputación profesional o la confianza pública. La Comisión de Venecia favorece una descripción específica y detallada de las causales de los procedimientos disciplinarios; sin embargo, reconoció que, en cierta medida, es inevitable que el legislador utilice fórmulas abiertas para garantizar la flexibilidad necesaria.⁶⁹ Por ejemplo, el TEDH concluyó que, en ausencia de una práctica consolidada, el derecho interno debe establecer pautas respecto de nociones vagas para evitar la aplicación arbitraria de las disposiciones pertinentes: “la ausencia de directrices o de una práctica que establezca una interpretación coherente y restrictiva de la infracción de ‘quebrantamiento de juramento’ y la falta de salvaguardias legales

⁶⁴ Principios Básicos de la ONU sobre la Independencia de la Judicatura, 1985, Principio 20: “Las decisiones en procedimientos disciplinarios, de suspensión o destitución deben estar sujetas a revisión independiente. Este principio puede no aplicarse a las decisiones del tribunal supremo ni a las del poder legislativo en procesos de destitución o similares.”

⁶⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C N.º 197, párrafo 147.

⁶⁶ Naciones Unidas (1990). Directrices sobre la Función de los Fiscales, Principio 21:

“Las infracciones disciplinarias de los fiscales deberán basarse en la ley o en reglamentos legales. Las denuncias contra fiscales que aleguen que actuaron de una manera claramente fuera de los estándares profesionales deberán tramitarse de forma rápida y justa conforme a procedimientos adecuados. Los fiscales tendrán derecho a una audiencia justa. La decisión deberá estar sujeta a revisión independiente.”

⁶⁷ TEDH, Ramos Nunes de Carvalho vs. Portugal (Gran Sala).

⁶⁸ CCPE, Opinión N.º 19 (2024) sobre la gestión de los ministerios públicos para garantizar su independencia e imparcialidad, párrafo 60: “los procedimientos disciplinarios contra fiscales o personal del ministerio público están regulados por los sistemas jurídicos nacionales, a fin de garantizar una evaluación y decisión justa y objetiva que debería estar sujeta a revisión judicial independiente.”

⁶⁹ [CDL-AD\(2023\)015](#), Opinión conjunta de la Comisión de Venecia y la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho (DGI) del Consejo de Europa sobre el Consejo Superior de la Magistratura y el estatus de la judicatura en lo relativo a nombramientos, traslados, ascensos y procedimientos disciplinarios en Francia, párrafo 56.

adecuadas dieron lugar a que las disposiciones pertinentes del derecho interno resultaran imprevisibles en cuanto a sus efectos.”⁷⁰ La Comisión de Venecia ha considerado que las nociones de “deberes del cargo, honor, cortesía y dignidad” son excesivamente generales y vagas.⁷¹

75. A la luz de lo anterior, la Comisión de Venecia considera que la noción de “conducta que menoscabe su reputación profesional o la confianza pública” contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Ministerio Público es excesivamente general y vaga. Por lo tanto, recomienda reformular el artículo 22 de la Ley Orgánica para definir de manera más completa y concreta la conducta que puede dar lugar a la responsabilidad disciplinaria de los fiscales.
76. La Comisión de Venecia recomienda que las decisiones disciplinarias relacionadas con la carrera de los fiscales emitidas por la JNJ, ya sea que involucren destitución, suspensión o amonestación, estén sujetas a revisión por un órgano judicial independiente.

E. Análisis de las propuestas de cambios constitucionales

77. La Fiscal de la Nación del Perú solicitó a la Comisión de Venecia que emita una opinión sobre los proyectos de enmienda constitucional que afectan al Ministerio Público. El presente Dictamen se centrará en tres conjuntos de propuestas de reformas constitucionales actualmente registradas en el Congreso:

- 1) **Proyecto 6816/2023-CR.** Ley de reforma constitucional que crea la Escuela Nacional de la Magistratura y del Ministerio Público, que eleva la Autoridad Nacional de Control de Jueces y Fiscales al rango constitucional y crea el Consejo de Coordinación Interinstitucional del Sistema de Justicia, modificando los artículos 142, 144, 150–158, 178, 182 y 183 de la Constitución Política del Perú.
- 2) **Proyecto 7139/2023-CR.** Ley que declara en estado de emergencia al Ministerio Público y establece medidas extraordinarias para su reorganización institucional.
- 3) **Proyecto 8040/2023-CR.** Ley de reforma constitucional que declara a la Junta Nacional de Justicia y al Ministerio Público en proceso de reorganización y deroga el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución.

78. Se presentó una moción preliminar para devolver el primer proyecto de reforma a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para su mayor evaluación (la moción aún está pendiente). El segundo proyecto se encuentra actualmente en trámite en la Comisión de Constitución y Reglamento y en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (desde el 29 de febrero de 2024). El tercer proyecto está pendiente ante la Comisión de Constitución y Reglamento (desde el 5 de junio de 2024).

79. Estos textos difieren considerablemente en cuanto a su contenido y alcance. En primer lugar, buscan reformar no solo al Ministerio Público, sino también al Poder Judicial. En segundo lugar, los enfoques de la reforma del Ministerio Público que plantean los textos difieren de manera significativa entre sí. El Proyecto 6816/2023-CR propone establecer un nuevo órgano único encargado de la administración, selección, formación, evaluación y nombramiento de jueces y fiscales en todos los niveles, tanto del Poder Judicial como del Ministerio Público, sobre la base de una nueva escuela judicial. Los otros dos proyectos de reformas constitucionales podrían limitar la independencia del Ministerio Público (y, en cierta medida, del Poder Judicial), llegando

⁷⁰ TEDH, Oleksandr Volkov vs. Ucrania, 9.01.2013, Solicitud N.º 21722/11, párrafo 185.

⁷¹ [CDL-AD\(2023\)015](#), Opinión conjunta de la Comisión de Venecia y la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho (DGI) del Consejo de Europa sobre el Consejo Superior de la Magistratura y el estatus de la judicatura en lo relativo a nombramientos, traslados, ascensos y procedimientos disciplinarios en Francia, párrafo 59.

incluso a reemplazar a todos los fiscales supremos en funciones sin seguir las reglas constitucionales sobre la materia. Considerando que existe una comisión parlamentaria específica trabajando en la reforma y que aún no ha concluido su labor, el presente dictamen se centrará en las cuestiones esenciales planteadas por las reformas propuestas y en los principios básicos que debe respetar una reforma constitucional al abordar los retos actuales que enfrenta el Ministerio Público (y, en cierta medida, el Poder Judicial) en el Perú.

1. Proyecto de reforma constitucional 6816/2023-CR – Escuela Nacional de la Magistratura (ENM)

80. La propuesta de reforma constitucional (6816/2023-CR) busca reemplazar el modelo actual de selección y formación judicial en el Perú mediante la creación de una **Escuela Nacional de la Magistratura (ENM)** como un órgano constitucional autónomo. Esta reforma implica la fusión de dos instituciones existentes —la Junta Nacional de Justicia (JNJ) y la Academia de la Magistratura (AMAG)— en una sola entidad responsable de la selección, formación, evaluación y nombramiento de jueces y fiscales en todos los niveles.

81. Según el proyecto 6816/2023-CR, la Constitución de 1993 marcó un punto de inflexión al desvincular los nombramientos judiciales (y fiscales) del control político, al introducir el Consejo Nacional de la Magistratura (desde 2019, la JNJ) y al crear la Academia de la Magistratura.⁷² Sin embargo, el papel de la Academia se ha mantenido marginal debido a limitaciones presupuestarias, conflictos administrativos y la falta de coordinación con las instituciones judiciales. El sistema actual permite el ingreso abierto en diversos niveles, sin exigir una formación previa uniforme, y coloca la responsabilidad de la selección en un órgano separado (la JNJ), que a menudo opera con criterios distintos a los de la Academia. La reforma (6816/2023-CR) sostiene que este modelo fragmentado no ha garantizado la independencia ni la eficiencia judicial, e incluso ha contribuido a nombramientos de baja calidad, retrasos procesales y desilusión ciudadana. La Escuela propuesta asumiría la responsabilidad completa de todo el ciclo profesional de jueces y fiscales —desde la formación inicial hasta el nombramiento, la promoción y la capacitación continua.

82. Las características centrales de esta reforma (6816/2023-CR) son:

1. La reforma propone consagrar en la Constitución a la Escuela Nacional de la Magistratura (ENM), reemplazando los artículos 150 y 151, y derogando o modificando las disposiciones relacionadas con la JNJ y la AMAG. La Escuela tendría autonomía y estaría regida por su Ley Orgánica.
2. La ENM sería la única institución responsable de la selección y nombramiento de jueces y fiscales, incluidos los jefes de las Autoridades de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público, tras concursos públicos y un período obligatorio de inducción académica y práctica.
3. El ingreso a la carrera judicial o fiscal se realizaría a través de un único proceso competitivo de admisión, seguido de una rigurosa formación multidisciplinaria de dos años a tiempo completo y un período de prueba supervisado de seis meses. Este proceso asegura un nivel uniforme de especialización, identidad profesional y compromiso institucional.
4. La propuesta incluye la eliminación de la ratificación periódica —un mecanismo controvertido y políticamente sensible para confirmar la permanencia de jueces— bajo el argumento de que la evaluación permanente, la promoción meritocrática y las garantías de inamovilidad ofrecen un marco más sólido para la independencia judicial.

⁷² Fórmula Legal 6816/2023-CR, p. 34.

83. La reforma no solo transforma la forma en que se forman y designan los futuros jueces y fiscales, sino que también reestructura el órgano de gobierno que supervisa este proceso y pone fin a la práctica largamente cuestionada de la ratificación periódica. En el centro de esta nueva arquitectura se encuentra un Consejo Directivo, concebido como la máxima autoridad de gobierno de la ENM. Estará compuesto por tres profesionales: un juez supremo (en funciones o jubilado), un fiscal supremo (en funciones o jubilado) y un exdirector de una escuela de posgrado en derecho de una universidad pública con más de 50 años de antigüedad. Estos integrantes, elegidos por sus pares, ejercerán a tiempo completo por un período no renovable de cinco años. Entre ellos designarán a un presidente, quien ejercerá como titular ejecutivo de la Escuela por un período de hasta tres años.
84. Los requisitos de elegibilidad para los miembros del Consejo Directivo son estrictos: los candidatos deben ser ciudadanos peruanos de nacimiento, tener al menos 55 años de edad, poseer título de abogado y contar con al menos 25 años de ejercicio profesional en derecho. Asimismo, deben acreditar grados académicos de posgrado y no tener antecedentes públicos negativos. Debido a la excepcional autoridad del Consejo, sus miembros gozarán de las mismas protecciones legales, responsabilidades e incompatibilidades que los jueces de la Corte Suprema. Serán inmunes a la persecución ordinaria, estando sujetos únicamente a remoción por mayoría calificada de dos tercios en el Congreso en casos de falta grave. Esta medida busca protegerlos de la presión política, al tiempo que garantiza la rendición de cuentas al más alto nivel.
85. El artículo 151 propuesto reimagina los cimientos de la carrera judicial y fiscal en el Perú al situar la formación y promoción meritocrática en el centro del desarrollo institucional.⁷³ Establece una trayectoria profesional estructurada, que inicia con un proceso público y competitivo de selección administrado por la ENM. El ingreso a la Escuela estará basado estrictamente en concurso abierto, con énfasis en el mérito académico y profesional. Una vez admitidos, los candidatos seguirán un programa intensivo de formación multidisciplinaria de dos años a tiempo completo. Tras completar la fase académica, los aspirantes realizarán una pasantía provisional supervisada de seis meses, lo que les permitirá aplicar sus conocimientos bajo estrecha supervisión. Esta fase de transición une teoría y práctica, sirviendo tanto como espacio de prueba como de mentoría. La carrera se inicia en el nivel más bajo: juez de paz en el caso de los jueces y fiscal provincial adjunto en el caso de los fiscales. A partir de allí, la promoción será meritocrática, regida por principios de especialización, idoneidad y desempeño.
86. En el sistema actual, el Programa de Formación de Aspirantes a la Magistratura (PROFA) no es obligatorio, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en las sentencias STC N.os 0045-2004-AI/TC y 0025-2005-PI/TC. El Tribunal determinó que la obligatoriedad de los programas de formación judicial podría vulnerar el derecho de acceso a la función pública. En consecuencia, el PROFA quedó relegado a un mecanismo de capacitación no vinculante, con solo breves cursos de inducción o de calificación impuestos tras la selección.
87. La Comisión de Venecia ya ha subrayado que “el conocimiento y las habilidades profesionales necesarios para los fiscales recién nombrados son igualmente importantes para la eficiencia e independencia del Ministerio Público”.⁷⁴ La propuesta

⁷³ Las Directrices de la ONU sobre la Función de los Fiscales recomiendan que: “Los fiscales cuenten con la educación y formación adecuadas y sean conscientes de los ideales y deberes éticos de su cargo, de las protecciones constitucionales y legales de los derechos del imputado y de la víctima, así como de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por el derecho nacional e internacional.” El CCPE adoptó una posición similar al señalar que: “El más alto nivel de habilidades profesionales e integridad es un requisito previo para un ministerio público eficaz y para la confianza pública en dicho servicio. Por lo tanto, los fiscales deben recibir la educación y la formación adecuadas con miras a su especialización.”

⁷⁴ [CDL-AD\(2024\)013](#), Montenegro – Opinión de seguimiento urgente a las Opiniones sobre la Ley del Ministerio Público, párrafo 41.

de un período de dos años de formación inicial para fiscales parece razonable.⁷⁵ Un programa suficientemente largo y estructurado constituye una salvaguarda crucial para garantizar la competencia profesional, la formación ética y la independencia de los magistrados desde el inicio de sus carreras.

88. La reforma también aborda uno de los aspectos más controvertidos del sistema judicial peruano: el proceso de ratificación exigido por el artículo 154, párrafo 2 de la Constitución, que actualmente obliga a los magistrados a ser reconfirmados cada siete años. La estabilidad en el cargo se considera una piedra angular de la independencia del Ministerio Público. La actual JNJ es responsable de realizar las evaluaciones de desempeño: evaluaciones parciales cada 3,5 años; ratificación completa cada siete años; autoridad disciplinaria, que incluye amonestaciones, suspensión (hasta 120 días) y destitución, con garantías procesales. Las decisiones finales de la JNJ no son apelables, lo que genera preocupación por la ausencia de mecanismos de revisión. La Comisión de Venecia, en su Opinión de 2008 sobre Montenegro, destacó que “dado que es evidente que los fiscales (como también ocurre en Montenegro) pueden ser destituidos en procesos disciplinarios, los nombramientos a plazo fijo, combinados con la posibilidad de reelección, generan dudas sobre la independencia del Ministerio Público”,⁷⁶ y que los fiscales deberían ser nombrados hasta su jubilación.⁷⁷
89. Si bien concebida originalmente como un mecanismo de control de calidad, la ratificación se ha convertido con el tiempo en una herramienta de control político e institucional, sometida a procedimientos opacos, denuncias anónimas e incluso evaluaciones psicológicas con escasas garantías de debido proceso. La reforma elimina el mecanismo de ratificación cada 7 años, lo cual evita la posibilidad de control político o arbitrario y refuerza la estabilidad en el cargo —piedra angular de la independencia del Ministerio Público—. En su lugar, introduce un sistema de evaluación permanente de desempeño basada en el mérito, que comienza desde el inicio de la carrera de un magistrado. El desempeño será evaluado conforme a criterios objetivos como productividad, calidad de las resoluciones, aportes académicos y resultados de capacitación. Los resultados se integrarán en una tabla nacional de méritos, mantenida conjuntamente por la ENM y las instituciones de justicia, y utilizada como base para promociones e incentivos.
90. Uno de los argumentos más sólidos de la propuesta es que la no ratificación tiene consecuencias desproporcionadas en comparación con la destitución formal por motivos disciplinarios. Mientras que los magistrados destituidos por causas disciplinarias conservan el derecho a postularse nuevamente a la carrera judicial, los magistrados no ratificados quedan inhabilitados de manera permanente bajo el texto constitucional vigente. Los autores de la propuesta consideran que esto es contrario al principio de igualdad y no discriminación consagrado en el artículo 2, párrafo 2 de la Constitución, y redefinen la no ratificación —originalmente concebida como un mecanismo administrativo— como una sanción *de facto*, aunque sin las garantías procesales propias de los procedimientos disciplinarios.
91. Adicionalmente, la propuesta en el artículo 157 introduce un procedimiento disciplinario de dos instancias. El órgano de primera instancia será un tribunal compuesto por tres miembros: dos jueces supremos o fiscales supremos (según corresponda), seleccionados aleatoriamente de entre sus pares para evitar sesgos, y el jefe de la respectiva Autoridad Nacional de Control, quien presidirá el procedimiento. La decisión final recaerá en la Sala Plena de la Corte Suprema o en la Junta de

⁷⁵ En lo que respecta a la duración de la formación inicial, la Comisión de Venecia recuerda que en el caso de Montenegro criticó la reducción de la formación inicial de jueces y fiscales de 18 a 12 meses. Señaló que la reforma no se ajustaba a las normas europeas ni a las recomendaciones previamente dirigidas a Montenegro (Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2024\)013](#), Montenegro – Opinión de seguimiento urgente a las Opiniones sobre la Ley del Ministerio Público, párrafo 40).

⁷⁶ [CDL-AD\(2008\)005](#), Opinión sobre los proyectos de enmienda a la Ley del Fiscal del Estado de Montenegro, párrafo 34.

⁷⁷ [CDL-AD\(2010\)040](#), Informe sobre los estándares europeos en relación con la independencia del sistema judicial: Parte II – El Ministerio Público, párrafo 50.

Fiscales Supremos, según corresponda. Los procesos disciplinarios podrán resultar en sanciones que van desde multas y suspensiones hasta la destitución. Los principios de proporcionalidad y de no arbitrariedad están expresamente consagrados, y esta nueva disposición puede ser evaluada de manera positiva.

92. Pero a pesar de estos aspectos positivos, esta propuesta también contiene disposiciones que pueden generar serias preocupaciones, como es la propuesta de fusión institucional de la JNJ y la AMAG y la concentración de facultades en una única ENM con rango constitucional. Tal fusión plantea riesgos de excesiva centralización, especialmente porque la ENM tendría la potestad exclusiva sobre la admisión, formación, nombramiento y promoción de jueces y fiscales. Esto podría concentrar una influencia sin control en un pequeño y cerrado Consejo Directivo compuesto por tres personas provenientes de las élites judiciales/fiscales y del ámbito académico. Este consejo directivo de tres miembros podría carecer de representatividad y pluralismo, lo que socavaría su legitimidad. Los estándares internacionales exigen una composición plural y diversa de los órganos de supervisión y nombramiento de jueces y fiscales.

2. Proyectos de reforma constitucional 7139/2023-CR y 8040/2023-CR

93. El Proyecto de Ley N.º 7139/2023-CR se califica como una “reforma de emergencia” que propone reorganizar el Ministerio Público mediante una declaración temporal de emergencia institucional e introducir una fase de reorganización de dos años. La ley suspendería las facultades y funciones de la Fiscal de la Nación y de la Junta de Fiscales Supremos. En su lugar, se establecería una Asamblea Nacional de Fiscales (ANF). Este órgano, integrado por siete miembros —cuatro elegidos por los presidentes de las Juntas de Fiscales Supremos de entre sus presidentes y tres por los presidentes de las Juntas de Fiscales Provinciales de entre los suyos— asumiría temporalmente la dirección y el gobierno de la institución. El presidente de la ANF, elegido de entre sus propios miembros, actuaría con todas las facultades de la Fiscal de la Nación por un período de un año. La ANF se reuniría semanalmente y tendría la facultad de revisar o reemplazar a los fiscales coordinadores en funciones, en particular a la luz de evaluaciones disciplinarias. El proyecto también ordena la creación de una Comisión Especial para elaborar una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público, que incluiría representantes de la ANF, el Ministerio de Justicia, la Corte Suprema y los colegios de abogados del país.
94. La Comisión de Venecia observa que, según la Constitución del Perú, la única posibilidad de declarar un estado de emergencia está prevista en el artículo 137, conforme al cual el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar por un tiempo determinado, en todo o parte del territorio nacional, y con obligación de dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, un estado de emergencia en caso de perturbación de la paz o del orden interno, desastres o graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. Dicho estado de emergencia solo puede durar sesenta días, tras lo cual requiere prórroga por decreto. La reforma propuesta busca introducir un nuevo concepto de “emergencia institucional”. Sin embargo, suspender a la Fiscal de la Nación y a la Junta de Fiscales Supremos por dos años de “emergencia”, sin procedimiento disciplinario, control judicial ni responsabilidad individual, es contrario a los principios internacionales de inamovilidad e independencia. Establecer una estructura de gobierno temporal *ad hoc* fuera del marco constitucional erosiona la coherencia jerárquica e institucional del Ministerio Público. La falta de transparencia en la selección y las amplias facultades de la ANF (incluyendo destitución y reorganización) crean espacio para abusos. La Comisión de Venecia considera que esta propuesta de “reforma de emergencia” debe ser reconsiderada.

95. La segunda propuesta de reforma constitucional (8040/2023-CR) también busca declarar un estado de reorganización de la JNJ y del Ministerio Público, y delinea un marco de gobierno temporal. En el centro de la reforma propuesta se encuentra el mecanismo extraordinario de transferir la dirección de la JNJ a una comisión transitoria compuesta exclusivamente por expresidentes del Tribunal Constitucional del Perú. Estas figuras —valoradas por su experiencia judicial y su presunta independencia política— serían las encargadas de conducir la institución durante un período de reorganización. Tendrían a su cargo la designación de nuevos fiscales supremos.
96. Paralelamente, la reforma propone la sustitución temporal de los fiscales supremos en funciones por los fiscales de carrera más antiguos en la jerarquía del Ministerio Público. Según la exposición de motivos del proyecto,⁷⁸ esta medida interina busca asegurar la continuidad institucional y evitar vacíos de gobernanza, mientras se realizan nombramientos de más largo plazo bajo el marco renovado.
97. Los proponentes de la reforma justifican estas medidas apelando a la doctrina de la necesidad constitucional, argumentando que la gravedad de la crisis exige intervenciones excepcionales y temporalmente limitadas. La reforma propuesta aspira así a servir como un remedio constitucional de último recurso, destinado a estabilizar dos órganos fundamentales del Estado peruano. Al confiar temporalmente el gobierno a personas consideradas imparciales y con credibilidad institucional, la iniciativa busca restablecer la confianza pública, recuperar la integridad de la función fiscal y garantizar la administración efectiva de justicia.
98. La Comisión de Venecia considera que esta propuesta de transferir temporalmente la dirección de la JNJ a una comisión transitoria no electa de expresidentes del Tribunal Constitucional afecta gravemente el funcionamiento de uno de los poderes del Estado y, por lo tanto, contradice el principio de legalidad y de continuidad institucional.⁷⁹ Debilita las garantías de independencia y constituye una injerencia del poder ejecutivo o legislativo en el gobierno judicial. Sustituir a los fiscales supremos en funciones por fiscales de carrera subordinados socava las garantías de estabilidad en el cargo y el principio de inamovilidad. Invocar la “necesidad constitucional” para reorganizar los órganos de control sin criterios objetivos, sin revisión judicial ni salvaguardas temporales estrictas no cumple con los requisitos exigentes para una intervención de emergencia.⁸⁰
99. En este sentido, la Comisión de Venecia puede remitirse a sus opiniones anteriores sobre la renovación de la composición de un consejo judicial tras una reforma legislativa.⁸¹ Las funciones de los consejos judiciales y de los consejos fiscales en el sistema de frenos y contrapesos son muy similares, pese a la diferencia evidente en el estatus de jueces y fiscales en muchos ordenamientos jurídicos, por lo que las conclusiones de la Comisión son aplicables al presente caso. La Comisión de Venecia considera que, al ejercer su poder legislativo para diseñar la futura organización y funcionamiento del Poder Judicial, el Parlamento debe abstenerse de adoptar medidas que pongan en peligro la continuidad de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura. La destitución prematura de todos los miembros del Consejo sentaría un precedente según el cual cualquier gobierno entrante o nuevo Parlamento que no aprobara la composición o la membresía del Consejo podría dar por terminada

⁷⁸ [CDL-REF\(2025\)043](#).

⁷⁹ [CDL-AD\(2010\)001](#), Informe sobre la enmienda constitucional, párrafo 105.

⁸⁰ En lo que respecta a la “necesidad constitucional”, la Comisión de Venecia en su informe sobre el respeto a la democracia y al Estado de derecho durante los estados de emergencia señaló que: “*solo las medidas necesarias para ayudar al Estado a superar la situación excepcional pueden justificarse. El propósito general de las medidas de emergencia es superar la emergencia y retornar a la ‘normalidad’*. Esto implica que el estado de emergencia debe terminar inmediatamente después de superada la emergencia y cuando las facultades establecidas por la legislación ordinaria basten para afrontar la situación”. Véase [CDL-AD\(2020\)014](#), Informe – Respeto de la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho durante los estados de emergencia: reflexiones, párrafos 10 y 17.

⁸¹ [CDL-AD\(2024\)013](#), Montenegro – Opinión urgente sobre el proyecto revisado de enmiendas a la Ley del Ministerio Público, párrafo 46.

anticipadamente su existencia y reemplazarlo por un nuevo Consejo. En muchas circunstancias, un cambio de este tipo, especialmente con poca antelación, generaría la sospecha de que la intención detrás de él es influir en los casos pendientes ante el Consejo.

100. La Comisión de Venecia ha reiterado que la estabilidad política y la previsibilidad no solo son valores fundamentales en un sistema democrático, sino también esenciales para una gobernanza efectiva y una planificación institucional de largo plazo. Por ello, ha advertido que una constitución no debe enmendarse “en conjunto con cada cambio en la situación política del país o tras la formación de una nueva mayoría parlamentaria”. Este patrón de revisiones constitucionales frecuentes o propuestas —particularmente en ámbitos que afectan la independencia y la estructura del Ministerio Público— plantea dudas sobre la estabilidad constitucional y debilita la continuidad institucional.
101. Al mismo tiempo, la Comisión de Venecia reconoce que la estabilidad no es un fin en sí mismo. Como lo indican sus principios generales, “la inestabilidad e incoherencia de la legislación o de la acción ejecutiva pueden afectar la capacidad de una persona para planificar sus acciones. Sin embargo, la ley también debe ser capaz de adaptarse a las circunstancias cambiantes. La ley puede modificarse, pero con debate público y previo aviso, y sin afectar negativamente las expectativas legítimas.”⁸² En particular, la reintroducción del bicameralismo tras las elecciones de abril de 2026 implicará un cambio institucional significativo, que en opinión de la Comisión exige un enfoque prudente respecto de reformas constitucionales adicionales en el ínterin. Por ello, se alienta a las autoridades peruanas a abordar la reforma constitucional con moderación, de manera integral y con un amplio consenso político, asegurando que las reglas fundamentales que rigen a las instituciones de justicia no estén sujetas a intereses políticos de corto plazo, sino que reflejen una visión estable y coherente de largo plazo para el Estado de derecho.

VI. Conclusión

102. La Comisión enfatiza que la estabilidad, la independencia y la profesionalidad del Ministerio Público son pilares esenciales de un Estado democrático de derecho. Los esfuerzos por fortalecer la integridad y la rendición de cuentas dentro del sistema de justicia, incluido el Ministerio Público, y responder a la frustración pública frente a la percepción de impunidad de algunos autores de delitos graves, son objetivos legítimos. Si bien la reforma es necesaria y legítima, no debe estar impulsada por la conveniencia política ni ser utilizada como un medio para socavar la autonomía del Ministerio Público. Un patrón de revisiones constitucionales frecuentes —particularmente en áreas que afectan la independencia y la estructura del Ministerio Público— plantea dudas sobre la estabilidad constitucional y debilita la continuidad institucional. Reformas fragmentadas y frecuentes corren el riesgo de producir efectos adversos acumulativos sobre el Estado de derecho, debilitando la independencia y estabilidad de las instituciones fiscales y del Poder Judicial en su conjunto, y frustrando los objetivos declarados de tales esfuerzos de reforma. Por ello, se alienta a las autoridades peruanas a abordar la reforma constitucional con moderación, de manera integral y con un amplio consenso político, asegurando que las normas fundamentales que rigen las instituciones de justicia no estén sujetas a intereses políticos de corto plazo, sino que reflejen una visión estable y coherente a largo plazo para el Estado de derecho.
103. Los procedimientos disciplinarios o de destitución de fiscales deben estar sustentados en normas legales claramente definidas y sujetos a revisión judicial independiente. Cualquier forma de represalia política —en particular mediante acusación

⁸² Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2016\)007](#), Lista de Verificación del Estado de Derecho, § 60.

constitucional— dirigida contra fiscales o contra miembros de órganos de control como la JNJ constituye una grave amenaza a la separación de poderes y a la independencia de las instituciones de justicia.

104. En este contexto, varios problemas estructurales en el marco legal e institucional que rige al Ministerio Público aún deben ser abordados:

- El respeto a la estabilidad constitucional y a los estándares internacionales sobre independencia fiscal.
- La composición de la JNJ, que carece de equilibrio interno y diversidad institucional, sin representación de jueces o fiscales elegidos por sus pares. Esto socava la legitimidad de sus decisiones sobre nombramientos, evaluaciones y destituciones.
- El procedimiento de ratificación cada siete años para fiscales crea un riesgo indebido para la estabilidad en el cargo, especialmente cuando se combina con amplios poderes discrecionales de destitución y con garantías procesales insuficientes.
- El régimen disciplinario sigue siendo vago y abierto, lo que incrementa el potencial de abuso, particularmente en los casos en que los procedimientos disciplinarios se superponen con el ejercicio de facultades discrecionales fiscales.
- Iniciativas legislativas recientes han buscado introducir responsabilidad penal o disciplinaria para fiscales que decidan no solicitar prisión preventiva, lo que podría comprometer gravemente la discrecionalidad fiscal y el criterio profesional.

105. Estos problemas afectan gravemente el funcionamiento del Ministerio Público y señalan la necesidad de una reforma que preserve su independencia, al tiempo que fortalezca la rendición de cuentas mediante procedimientos transparentes, justos y jurídicamente sustentados que involucren a todas las partes interesadas.

106. En consecuencia, la Comisión de Venecia invita a las autoridades peruanas, en el marco de las discusiones en curso sobre la reforma constitucional, a considerar las siguientes recomendaciones:

1. Reconsiderar las propuestas actuales de reforma constitucional, asegurando que los principios constitucionales y los mecanismos del estado de excepción, así como los principios de independencia del Ministerio Público, sean respetados y que las normas fundamentales que rigen las instituciones de justicia reflejen una visión estable y coherente a largo plazo del Estado de derecho.
2. Reconsiderar los mecanismos de acusación constitucional contra fiscales y miembros de la JNJ.
3. Reformar la composición de la JNJ para incluir miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público elegidos por sus pares, a fin de fortalecer la legitimidad interna y la experiencia técnica.
4. Considerar la posibilidad de crear dos órganos separados o, al menos, cámaras internas diferenciadas dentro de la JNJ o de cualquier otro órgano responsable de los asuntos judiciales y fiscales, para reflejar sus diferentes funciones institucionales y garantizar que las decisiones disciplinarias y de nombramiento sean adoptadas por quienes tienen experiencia relevante.
5. Eliminar el mecanismo de ratificación cada siete años para fiscales y reemplazarlo por un modelo basado en la evaluación continua de la carrera, con criterios claros y objetivos para el desempeño y el ascenso.
6. Definir con claridad las faltas disciplinarias en la Ley Orgánica, distinguiendo entre conductas ilícitas y decisiones discrecionales legítimas adoptadas de buena fe.

7. Garantizar que las decisiones sobre sanciones disciplinarias y destituciones estén sujetas a plena revisión judicial por un tribunal independiente.
 8. Promover la estabilidad institucional y la seguridad jurídica, asegurando que cualquier reforma constitucional o legislativa del Ministerio Público siga un proceso inclusivo, deliberativo y basado en un amplio consenso, con respeto a los principios democráticos.
107. La Comisión de Venecia expresa su esperanza de que estas recomendaciones sean tomadas en cuenta durante la preparación de propuestas de reforma constitucional por parte de la Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria Encargada de Estudiar y Presentar una Propuesta de Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia en el Perú, en consulta con las instituciones competentes y otros actores nacionales.
108. La Comisión de Venecia se mantiene a disposición del Ministerio Público, del Congreso y de otras autoridades peruanas para brindar mayor asistencia en este asunto.