



Estrasburgo, 13 de octubre de 2025

CDL-AD(2025)042*

Or. Engl.

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO
DEL CONSEJO DE EUROPA
(COMISIÓN DE VENECIA)

PERÚ

OPINIÓN
SOBRE
LAS REFORMAS PROPUESTAS
RELATIVAS AL MINISTERIO PÚBLICO

Adoptada por la Comisión de Venecia
en su 144^a sesión plenaria
(Venecia, 9-10 de octubre de 2025)

Sobre la base de las observaciones de

Sr. Rafael BUSTOS GISBERT (miembro, España)
la Sra. Renata DESKOSKA (miembro, Macedonia del Norte)
Sr. James HAMILTON (antiguo miembro, 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 – Decreto Legislativo N.º 52	7
III.	Ámbito de aplicación del dictamen.....	8
IV.	Normas internacionales aplicables	8
V.	Análisis.....	11
A.	Observaciones generales	11
B.	Garantías de la independencia de los fiscales.....	12
C.	Responsabilidad parlamentaria y garantías procesales	14
D.	La JNJ y su función en el nombramiento y la supervisión de los fiscales.....	16
E.	Análisis de las propuestas de cambios constitucionales.....	20
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	24
VI.	Conclusión	26

I. Introducción

1. Mediante carta de 11 de marzo de 2025, la Sra. Delia Milagros Espinoza Valenzuela, Fiscal de la Nación, solicitó un dictamen de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa sobre la reforma en curso del marco jurídico que regula las competencias y actividades del Ministerio Público en Perú.

2. El Sr. Rafael Bustos Gisbert (miembro, España), la Sra. Renata Deskoska (miembro, Macedonia del Norte) y el Sr. James Hamilton (experto, antiguo miembro, 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 Sr. Rafael Bustos Gisbert, la Sra. Renata Deskoska y el Sr. James Hamilton, acompañados por el Sr. Serguei Kouznetsov, de la Secretaría de la Comisión, viajó a Lima y se reunió con la Sra. Delia Milagros Espinoza Valenzuela, Fiscal de la Nación; la Sra. María del Carmen Alva Prieto, Presidenta de la Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria del Congreso encargada de estudiar y presentar una Propuesta de Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia en el Perú y miembros del Congreso; la Sra. Luz Imelda Pacheco Zerga, presidenta y jueces del Tribunal Constitucional; la Sra. Janet Tello Guilardi, presidenta del Poder Judicial (Tribunal Supremo); representantes de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACDH), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Delegación de la Unión Europea (UE) en Lima, representantes de la comunidad académica y organizaciones de la sociedad civil.

4. El presente dictamen se ha elaborado a partir de la traducción al inglés de la legislación vigente y los proyectos de ley ([CDL-REF\(2025\)042](#) y [CDL-REF\(2025\)043](#)). La traducción puede no reflejar con exactitud la versión original en todos los puntos.

5. Esta Opinión se ha elaborado a partir de las observaciones de los y las ponentes y los resultados de la visita a Lima. Tras un intercambio de opiniones con la Sra. María del Carmen Alva Prieto, presidenta de la Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria del Congreso encargada de estudiar y presentar una Propuesta de Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia, fue adoptado por la Comisión de Venecia en su 144ª Sesión Plenaria (Venecia, 9-10 de octubre de 2025).

II. Antecedentes

A. Antecedentes fácticos

6. La Constitución de Perú de 1979 estableció el Ministerio Público como un órgano independiente del Ministerio de Justicia. El artículo 158 de la Constitución de 1993 establece que la institución es autónoma. El Ministerio Público desempeña un papel importante en la protección del orden jurídico y el interés público gracias a sus amplios poderes, que incluyen, entre otros, la posibilidad de llevar a cabo investigaciones contra miembros del Congreso y funcionarios del Estado. El marco jurídico actual del Ministerio Público en Perú se ajusta en general a los estándares internacionales, aunque algunos aspectos de su estructura organizativa se derivan de las particularidades de los sistemas presidenciales latinoamericanos, como los procedimientos de destitución y una estructura organizativa muy jerárquica. Este marco jurídico parece tener por objeto salvaguardar la independencia del Ministerio Público y permitirle desempeñar adecuadamente sus funciones, incluso en situaciones en las que el contexto institucional y la supuesta corrupción generalizada pueden suscitar dudas.

7. Como se ha señalado en la Opinión sobre el proyecto de enmienda del artículo 99 de la Constitución, aprobado por la Comisión de Venecia en marzo de 2025¹, el sistema de pesos y contrapesos consagrado en la Constitución de 1993 había garantizado la estabilidad de las instituciones estatales durante más de 20 años. Sin embargo, desde las elecciones generales de 2016, Perú ha tenido seis presidencias diferentes como consecuencia del creciente enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo. La inestabilidad política del país ha aumentado considerablemente tras las elecciones generales de 2021, que tuvieron un fuerte impacto en varias instituciones, en particular el poder judicial y el Ministerio Público. Desde la destitución del presidente Castillo en 2022, varias reformas constitucionales² y legislativas iniciadas por el Congreso tienen por objeto remodelar completamente las relaciones entre el poder judicial, el Ministerio Público y el poder legislativo. El Congreso también utiliza otros instrumentos, como por ejemplo su facultad de acusación por infracción de la Constitución sobre vocales de la Corte Suprema y fiscales supremos, lo que podría percibirse como un intento de destituirlos o limitar su independencia (utilizando los artículos 99 y 100 de la Constitución).

8. En los últimos años, las investigaciones relacionadas con la corrupción iniciadas por el Ministerio Público han afectado a la Presidenta de la República, Dina Boluarte, a muchos miembros del Congreso y a otros altos funcionarios del Estado. En un entorno político muy tenso, el legislativo ha cuestionado el alcance de las competencias del Ministerio Público. Los y las fiscales (así como varios jueces y juezas) han sido regularmente acusados de ineficiencia en el desempeño de sus funciones o de estar implicados en casos de corrupción. Esto ha creado un clima de desconfianza y ha obstaculizado gravemente el funcionamiento del poder judicial y de la fiscalía en el país.

9. La cuestión de la reforma del poder judicial y del Ministerio Público ha estado en la agenda del Congreso (en la legislatura actual y en las anteriores) durante varios años; sin embargo, algunas de las reformas adoptadas no lograron abordar el problema de las relaciones entre el poder judicial, la fiscalía y otras instituciones estatales. Varios cambios constitucionales y leyes aprobadas desde 2019 no permitieron superar esta crisis institucional.

10. En 2019, el Congreso aprobó una reforma constitucional que sustituía al *Consejo Nacional de la Magistratura* (CNM) por la *Junta Nacional de Justicia* (JNJ). Desde entonces, la JNJ es el órgano encargado de todos los procedimientos disciplinarios contra los y las fiscales. Los miembros de la JNJ fueron nombrados en 2019. El 7 de marzo de 2024, el Congreso destituyó a dos miembros de la JNJ alegando un desacuerdo entre el legislativo y la Junta respecto de la interpretación de la normativa sobre la edad requerida para integrar la Junta. Un tribunal ordenó que se reincorporara a los miembros de la Junta, alegando violaciones del proceso equitativo.³ Los nuevos miembros nombrados en octubre de 2024 no han logrado ganarse la confianza de las instituciones y la sociedad civil.⁴

11. En el caso del Ministerio Público, la crisis culminó en mayo de 2024, cuando la entonces Fiscal de la Nación Patricia Benavides, fue destituida por la JNJ por haber cometido delitos muy graves en el ejercicio de sus funciones como representante de la institución en su conjunto” en particular, por destituir a un fiscal que investigaba cargos contra un miembro de su familia. Tras la destitución de Benavides⁵, la Junta de Fiscales Supremos eligió entre sus miembros a la nueva Fiscal General, Delia M. Espinoza Valenzuela, para un mandato de tres años, de

¹ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)007](#) - Perú - Opinión sobre el proyecto de enmienda del artículo 99 de la constitución relativo al juicio político de los miembros de los órganos de administración 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, el JNJ intentó reincorporar (Decisión N.º 231-2025-JNJ) a la ex fiscal general, la Sra. Benavides Vargas.

⁵ Resolución del JNJ N.º 6579-2024.

conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica - Decreto Legislativo N.º 52 sobre la Ministerio Público.⁶ En junio de 2025, la JNJ anuló la decisión por la que se destituía a la Sra. Benavides y la reincorporó al cargo, alegando que la decisión había sido adoptada con irregularidades procesales.⁷ Esta altamente controvertida revocación de la decisión original ha sido rechazada tanto por la Fiscal General Delia Espinosa como por el Consejo de Fiscales Supremos. El 20 de septiembre de 2025, la JNJ adoptó una resolución⁸ para suspender a la Sra. Espinosa Valenzuela por no haber ejecutado su decisión relativa a la Sra. Benavides.

12. En 2024-2025, el Congreso aprobó varias leyes que afectan a las competencias y al funcionamiento del Ministerio Público (entre otras, modificaciones de la Ley de la Carrera Fiscal (Ley 29277), la Ley de la Carrera Judicial; el Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo 957; y el Código Penal, Decreto Legislativo 635)⁹, con el fin de mejorar el funcionamiento de la administración de justicia en la lucha contra el crimen organizado. Actualmente se han registrado y se encuentran en examen por distintas comisiones constitucionales varios proyectos de ley que proponen introducir cambios en la Constitución de 1993 y que afectan directamente al Ministerio Público, a la selección de los fiscales supremos, a sus facultades y a los procedimientos de sanción disciplinaria en su contra (proyecto de ley que propone reorganizar la JNJ y el Ministerio Público; proyecto de ley que declara la situación de «emergencia» en el Ministerio Público e introduce cambios institucionales; y proyecto de ley por el que se crea la Escuela Nacional de la Magistratura). Estas distintas iniciativas legales proponen varias medidas que van desde cambios constitucionales fundamentales del sistema hasta cambios «inmediatos» o «temporales». Algunas de estas iniciativas siguen debatiéndose en las comisiones competentes del Congreso.

13. La Fiscal de la Nación expresó públicamente una opinión en la que criticaba la mayoría de estas reformas y declaraba que estas iniciativas tienen por objeto crear mecanismos que impidan a los y las fiscales investigar casos de corrupción contra altos funcionarios públicos. En respuesta, la Fiscal de la Nación y el Ministerio Público fueron acusados de ineficiencia y corrupción. Desde octubre de 2024, los miembros del Congreso han recibido siete solicitudes de acusación constitucional contra la Fiscal de la Nación por presuntas violaciones de la Constitución, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución sobre acusación por infracción de la Constitución. Estas acusaciones están siendo examinadas actualmente por las comisiones competentes del Congreso.

14. El 11 de diciembre de 2024, el Congreso aprobó la creación de una Comisión Multipartidaria encargada de estudiar y presentar una propuesta de reforma integral del Sistema de Administración de Justicia. Esta Comisión aprobó su plan de trabajo en abril de 2025. Esta Comisión está actualmente realizando consultas con las principales instituciones del país, incluido el Ministerio Público y recabando la opinión de las instituciones afectadas sobre las posibles reformas del poder judicial y el Ministerio Público.¹⁰

15. La complejidad de la situación política y jurídica en Perú ya ha sido abordada y aclarada en cierta medida por la Comisión de Venecia en su dictamen sobre el proyecto de enmienda al artículo 99 de la Constitución.¹¹ Esta situación tiene su origen en varios problemas graves relacionados con el sistema de pesos y contrapesos. Además, la ausencia de una mayoría clara en el Congreso, que da lugar a acuerdos poco transparentes o carentes de justificación entre los partidos en un contexto de frecuentes sospechas de corrupción política y parlamentaria, afecta negativamente a la imagen de las distintas instituciones públicas ante la ciudadanía. La

⁶ Decisión del Consejo de Procuradores 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 Ley N.º 32182.

¹⁰ Véase <https://peru21.pe/politica/comision-de-reforma-judicial-hay-consenso-de-cambios/>.

¹¹ Idem, párrafos 6 a 9.

proximidad de las elecciones generales del 12 de abril de 2026, en las que coincidirán de manera inusual las elecciones presidenciales, legislativas, regionales y locales, entraña 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 y las fiscales en Perú, los capítulos IX y X de la Constitución de 1993 son relevantes, ya que sientan las bases estructurales y normativas de la gobernanza 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/la Fiscal de la Nación. El/la Fiscal de la Nación es elegido por el Consejo de Fiscales Supremos por un período de tres años, renovable una vez por otros dos años (artículo 158 de la Constitución). Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas, están sujetos a las mismas obligaciones, les afectan las mismas incompatibilidades y su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial.

18. El Ministerio Público tiene las siguientes facultades:

- 1) Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.
- 2) Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.
- 3) Representar en los procesos judiciales a la sociedad.
- 4) Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.
- 5) Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.
- 6) Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.
- 7) Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.

19. La independencia presupuestaria del Ministerio Público está garantizada en virtud del artículo 160, que exige que el proyecto de presupuesto sea aprobado internamente por la Junta de Fiscales Supremos y presentado ante el Poder Ejecutivo. A continuación, el presupuesto es aprobado por el Poder Ejecutivo y por el Congreso.

20. Desde su adopción, la Constitución de 1993 ha sido enmendada en varias ocasiones, en particular mediante la reforma de 2019, que modificó el capítulo IX y reestructuró los órganos de control judicial y los mecanismos de selección, nombramiento y evaluación de jueces y fiscales. La reforma sustituyó al CNM por una JNJ de nueva constitución.¹²

21. La reforma derogó y sustituyó los artículos 154, 155 y 156, transformando tanto la estructura como el contenido de la supervisión judicial. Un nuevo órgano, la JNJ, asumió las funciones que anteriormente correspondían al CNM, pero con atribuciones significativamente ampliadas y dotadas de un mayor grado de formalización.

¹² La reforma fue provocada por un escándalo de corrupción en el que estaban implicados miembros del Consejo Nacional de la Magistratura. En 2018, el Congreso de la República destituyó a todos sus miembros, declaró el estado de emergencia en la institución 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).

22. Además del papel que desempeña la JNJ en los procedimientos disciplinarios contra los y las fiscales, es importante mencionar los artículos 99 y 100 de la Constitución relativos a la posibilidad de destituir a fiscales supremos en Perú.¹³ El artículo 99 regula la destitución de los miembros de la JNJ (antiguo CNM) y de los fiscales supremos por infracción de la Constitución, así como por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas. El artículo 100 establece que el Congreso puede decidir suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.¹⁴

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

23. La Ley Orgánica del Ministerio Público (en adelante, Decreto Legislativo N.º 52) define de manera muy detallada las funciones, facultades, responsabilidades y obligaciones éticas del Ministerio Público. Proporciona un marco normativo completo para el funcionamiento de la institución sobre la base de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 158, 159 y 160.

24. De conformidad con el artículo 36 de la misma ley, la estructura institucional del Ministerio Público incluye al/la Fiscal de la Nación, los y las fiscales supremos, los y las Fiscales Superiores y los y las fiscales provinciales. También forman parte del marco institucional los y las Fiscales Adjuntos y las Juntas de Fiscales, que coordinan colectivamente las funciones fiscales.

25. El/La Fiscal de la Nación y los y las fiscales supremos conforman el Consejo de Fiscales Supremos. El/La Fiscal de la Nación es elegido(a) entre sus miembros (artículo 37 del Decreto Legislativo N.º 52).

26. El Ministerio Público incluye las fiscalías supremas¹⁵, dos fiscalías especializadas, la Junta de Fiscales Superiores y Provinciales, dos equipos especiales de investigación¹⁶, 34 distritos fiscales, la Oficina de Cooperación Judicial Internacional y Extradiciones y otros servicios.

27. El artículo 62 de la Ley regula la Junta de los Fiscales Supremos, presidida por el/La Fiscal de la Nación. De conformidad con 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 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 con tres o más fiscales superiores, estos forman una Junta, dirigida por un presidente. Lo mismo se aplica a los fiscales provinciales, que forman una única Junta en sus respectivas jurisdicciones (artículo 63).

28. El marco jurídico que regula los distintos aspectos del ejercicio de la función fiscal en el Perú incluye otras leyes, en particular la Ley N.º 30483 sobre la carrera fiscal; la Ley N.º 27785, Ley

¹³ Véase también [CDL-AD\(2025\)007](#), Perú - Opinión sobre el proyecto de enmienda del artículo 99 de la constitución relativo al juicio político de los miembros de los órganos de administración electoral.

¹⁴ Durante este procedimiento, el funcionario acusado tiene derecho a defenderse o a ser asistido por un abogado ante la Comisión Permanente y el Congreso en pleno. En caso de acusación penal, el Fiscal General presenta cargos penales ante el Tribunal Supremo en un plazo de cinco días. El juez del Tribunal Supremo encargado de los asuntos penales inicia entonces la investigación penal. La absolución por parte del Tribunal Supremo restablece los derechos políticos del funcionario acusado. Los términos de la acusación del fiscal y la orden de apertura del procedimiento no pueden ir más allá ni reducir los términos de los cargos del Congreso.

¹⁵ La Primera Fiscalía Suprema Penal, la Segunda Fiscalía Suprema 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.

¹⁶ Estos equipos *ad hoc* se encargan de la investigación de dos importantes casos de corrupción: el caso Lava Jato y el caso Cuellos Blancos.

Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; la Ley N.º 27658, Ley Marco para la Modernización de la Gestión del Estado; la Ley N.º 24128, por la que se crea el Instituto de Medicina Legal del Perú «Leonidas Avendaño», como organismo público descentralizado del Sector Justicia; el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, por el que se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, de Procedimiento Administrativo General, y otras.

III. Alcance de la Opinión

29. La solicitud presentada por la Fiscal General de Perú, Sra. Delia M. Espinoza Valenzuela, se refiere al marco jurídico vigente y a la legislación propuesta que podría afectar a la autonomía y debilitar la institución del Ministerio Público, en particular el marco constitucional vigente relativo a la fiscalía, la ley orgánica sobre el Ministerio Público¹⁷, los actos jurídicos pertinentes relativos al nombramiento, las facultades y la rendición de cuentas de los y las fiscales y las tres propuestas de enmiendas constitucionales actualmente registradas en el Congreso de la República.

30. La Opinión se centrará en los principios fundamentales que deben observarse al adoptar y ejecutar una reforma constitucional integral del Ministerio Público, en particular en el contexto de una crisis política que afecta al principio de control y equilibrio de poderes y a la falta de confianza pública. La opinión se referirá a la legislación recientemente adoptada únicamente en el contexto del análisis de cuestiones relacionadas con el problema de la independencia de los y las fiscales, los mecanismos de rendición de cuentas parlamentaria, los nombramientos y la supervisión por parte de la JNJ y la proporcionalidad y legalidad de la responsabilidad disciplinaria y/o penal por los actos de los y las fiscales. Este análisis permitirá comprender las deficiencias del ordenamiento jurídico vigente que las reformas constitucionales propuestas buscan abordar. El marco normativo aplicable y las reformas constitucionales propuestas serán analizados a la luz de los estándares internacionales aplicables y las opiniones de la Comisión de Venecia relativas al respeto de la independencia judicial y fiscal, al respeto de la estabilidad constitucional, las cuestiones relacionadas con el régimen de responsabilidad y las sanciones aplicables a los y las fiscales, y la participación de jueces, fiscales y demás partes interesadas en los debates sobre las reformas.

31. Teniendo en cuenta que, a instancia del Ministerio Público, algunas de las leyes están siendo examinadas por el Tribunal Constitucional del Perú¹⁸, la Comisión de Venecia reafirma que la interpretación de la Constitución y su aplicación a los casos concreto constituyen una competencia exclusiva del Tribunal Constitucional. En consecuencia, la presente Opinión no evaluará los hechos de los casos pendientes ante el Tribunal Constitucional ni examinará la conformidad de ninguna ley aprobada o en trámite con la Constitución del Perú.

IV. Estándares internacionales

32. Los sistemas de justicia penal varían considerablemente en todo el mundo, lo que refleja tradiciones jurídicas y estructuras institucionales distintas. Por lo tanto, no existe un modelo único y uniforme para todos los Estados.¹⁹ La diversidad de los sistemas de enjuiciamiento refleja la diversidad más amplia de los marcos de justicia penal. No obstante, es posible identificar principios y valores comunes que comparten prácticamente todos los sistemas modernos.²⁰

¹⁷ Decreto Legislativo n.º 52.

¹⁸ Leyes sobre crímenes contra la humanidad (Ley n.º 32107) y Ley por la que se modifica el Decreto Legislativo 1373 sobre decomiso de bienes (Ley 32326), aprobadas en los últimos meses.

¹⁹ [Comisión de Venecia, CDL-AD\(2010\)040](#), Informe sobre las normas europeas en materia de independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio público, apartado 7.

²⁰ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2010\)040](#), Informe sobre las normas europeas en materia de independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio público, párrafo 10.

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, interferencias indebidas o riesgos injustificados de responsabilidad por el desempeño de sus funciones.²¹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre la corrupción y los derechos humanos, ha subrayado que, dada la importancia central del Ministerio Público en la tramitación de los procesos penales y la lucha contra la corrupción, su diseño institucional debe garantizar su autonomía, establecer procedimientos de nombramiento adecuados y garantizar condiciones de independencia respecto de otros poderes del Estado.²² El informe de 2020 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados subraya que «la independencia de los servicios fiscales entra dentro del ámbito general de la independencia judicial consagrada en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos».²³

34. En Europa, el Consejo Consultivo de Jueces Europeos, el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) y la Unión Internacional de Jueces han declarado que los fiscales, al igual que los jueces, deben ser y parecer independientes en el ejercicio de sus funciones.²⁴ Del mismo modo, la Carta de Roma, adoptada por el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos en 2014, afirma el principio de *independencia y autonomía* de la fiscalía y apoya la tendencia general hacia el fortalecimiento de la independencia de la fiscalía en materia penal²⁵.

35. La Comisión de Venecia recuerda que, si bien la independencia o autonomía de la fiscalía no es tan categórica como la de los tribunales, el ministerio público debe gozar de autonomía. Uno de los elementos de esta autonomía es que los y las fiscales deben gozar de inamovilidad en el cargo. Como mínimo, un fiscal debe estar protegido contra la destitución arbitraria, incluso si esta se dispusiera por ley, lo que implica que la ley debe establecer expresamente las causas que permitan la terminación anticipada de su mandato.²⁶ Un elemento central de esta independencia «externa» es la prohibición de la injerencia del poder ejecutivo en casos individuales, ya sea dirigida al fiscal general o a otros fiscales.²⁷

36. El informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados señaló que «al evaluar la independencia e imparcialidad de los fiscales, es importante examinar tanto la independencia estructural de los servicios fiscales como su independencia e imparcialidad operativas, o independencia funcional. La falta de autonomía e independencia funcional puede erosionar la credibilidad de la autoridad fiscal y

²¹ Naciones Unidas. (1990). Directrices sobre la función de los fiscales (Principio 4). Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

²² OEA/Ser.L/V/II. Doc. 236, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023). Corrupción y derechos humanos: normas interamericanas, párr. 298. Véase también el informe de 2013 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 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, párr. 37.

²³ A/HRC/44/47, 2020, Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados. Párr. 34.

²⁴ 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 Jueces. (2009).

²⁵ [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 sobre la Fiscalía de Georgia, párr. 16.

²⁶ Como subraya el CCPE, «la independencia de los fiscales es su protección frente al despido arbitrario o por motivos políticos. Esto es especialmente relevante en lo que respecta a los fiscales generales, y la ley debe definir claramente las condiciones de su destitución antes de tiempo» (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 la delincuencia organizada y la corrupción, apartado 26.

²⁷ [CDL-AD\(2010\)040](#), Informe sobre las normas europeas en materia de independencia del sistema judicial: Parte II - El Ministerio Público, párr. 30.

socavar la confianza del público en el sistema judicial». ²⁸ Para salvaguardar la función fiscal contra influencias indebidas, los Estados deben desarrollar garantías de no injerencia, que incluyan la protección de las actividades fiscales tanto de presiones externas como de influencias internas indebidas. Dichas garantías deben abarcar el nombramiento, la disciplina y la destitución, así como normas específicas relativas a la gestión de los casos y al proceso de toma de decisiones. ²⁹

37. El procedimiento por el que se nombra y se destituye al fiscal general desempeña un papel fundamental en el sistema de garantías destinado a asegurar el correcto funcionamiento de la fiscalía. ³⁰ La Comisión de Venecia, al evaluar los diferentes modelos de nombramiento de los fiscales generales, siempre se ha preocupado por encontrar un equilibrio adecuado entre el requisito de *legitimidad democrática* de dichos nombramientos, por un lado, y el requisito de *despolitización*, por el otro. ³¹ Así, un proceso de nombramiento en el que participen los poderes ejecutivo y/o legislativo tiene la ventaja de conferir legitimidad democrática al nombramiento del jefe de la fiscalía. Sin embargo, en este caso, son necesarias garantías adicionales para reducir el riesgo de politización. ³² La creación de un Consejo Fiscal, con atribuciones decisiva en el nombramiento del Fiscal de la Nación, constituye uno de los instrumentos modernos más eficaces para alcanzar este objetivo. ³³

38. Según los criterios de verificación del Estado de Derecho de la Comisión de Venecia, no existe una norma común sobre la organización del ministerio público, especialmente en lo que se refiere a la autoridad necesaria para nombrar a los y las fiscales o a la organización interna del ministerio público. Sin embargo, «debe asegurarse una suficiente autonomía que evite las influencias políticas indebidas hacia los fiscales. De conformidad con el principio de legalidad, el ministerio público debe actuar sobre la base, y de conformidad, con la ley.». Al mismo tiempo, «[e]sto no impide la existencia de poderes discrecionales establecidos por la ley para decidir iniciar una acción criminal (principio de oportunidad),» ³⁴

39. La cuestión de la responsabilidad parlamentaria de los fiscales es un tema delicado y complejo. Sin duda, es razonable que un fiscal deba rendir cuentas por el gasto público y la eficiencia de su oficina, pero existe un peligro evidente en hacer que un fiscal rinda cuentas por las decisiones relacionadas con los procesos penales individuales. No solo existe el riesgo de que se ejerza presión en relación con casos concretos planteados en el Parlamento, sino que la responsabilidad parlamentaria también puede ejercer una presión indirecta sobre el fiscal para que evite tomar decisiones que puedan ser impopulares para el legislativo. Por lo tanto, sería importante aclarar en qué medida el fiscal debe rendir cuentas al Parlamento y por qué asuntos. ³⁵ Debe excluirse la responsabilidad ante el Parlamento en casos individuales de enjuiciamiento o no enjuiciamiento. En caso de que la responsabilidad dé lugar a un

²⁸ A/HRC/17/30/Add.3, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, párrafos 16 y 87.

²⁹ [CDL-AD\(2010\)040](#), Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II - La Fiscalía, párr. 32.

³⁰ [CDL-AD\(2010\)040](#), Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II - El Ministerio Público, párr. 34.

³¹ [CDL-AD\(2017\)028](#), Polonia - Opinión sobre la Ley del Ministerio Público, párr. 33.

³² [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 sobre la Fiscalía de Georgia, apartado 19.

³³ [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 sobre la Fiscalía de Georgia, párr. 20.

³⁴ [CDL-AD\(2016\)007](#), Criterios de verificación del Estado de Derecho, párr. 91. Véase también [CDL-AD\(2010\)040](#), párrafos. 7, 43 y 53.

³⁵ [CDL-AD\(2007\)011](#), párrafo 25.

procedimiento de destitución, deben garantizarse los requisitos derivados del derecho a un juicio justo.³⁶

40. La Comisión de Venecia ha expresado su preocupación por los sistemas que solo exigen evaluaciones del desempeño de los fiscales cada cinco años, argumentando que unas evaluaciones tan poco frecuentes pueden limitar su eficacia. La práctica comparada sugiere que las evaluaciones periódicas y constructivas, realizadas a intervalos más cortos, son más propicias para identificar tempranamente los problemas de desempeño, fomentar el desarrollo profesional y fortalecer la integridad institucional. Si bien la salvaguardia de la independencia sigue siendo primordial, un proceso continuo de revisión del desempeño, que implique un diálogo significativo entre supervisores y fiscales, contribuye de mejor manera a alcanzar los objetivos individuales e institucionales. Un marco de evaluación continuo contribuye a garantizar tanto la calidad como la integridad de la labor fiscal.³⁷ Es esencial garantizar que ningún sistema de evaluación se abuse como medida indirecta para ejercer una presión indebida sobre un fiscal.

41. Las garantías presupuestarias adecuadas e independientes son otro pilar fundamental de la independencia del ministerio público. Un presupuesto propio para el ministerio público, que debe ser aprobado por el Parlamento, es una disposición adecuada y una buena garantía de la independencia del ministerio público.³⁸

42. Cuando las autoridades no fiscales tengan la facultad de dar instrucciones generales o específicas a fiscales, dichas instrucciones deben ser transparentes, coherentes con la autoridad legal y estar sujetas a directrices establecidas para salvaguardar la realidad y la percepción de la independencia de la fiscalía.

43. La cooperación internacional desempeña un papel importante en el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los servicios fiscales nacionales. El informe de 2020 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados establece que la independencia y la integridad se consagran en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción «como componentes esenciales para garantizar una cooperación viable entre los Estados con el fin de investigar y sancionar la corrupción».³⁹ También es importante en materia de asistencia mutua en casos de cooperación judicial internacional. Por ejemplo, el Dictamen n.º 9 (la «Carta de Roma», adoptada en 2014) del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) determina que «la cooperación mutua y leal es esencial para la eficacia del ministerio público a nivel nacional e internacional, entre las diferentes fiscalías, así como entre los fiscales pertenecientes a la misma fiscalía».⁴⁰

V. Análisis

A. Observaciones generales

44. El marco constitucional y legislativo vigente para el Ministerio Público en el Perú es muy detallado y establece un marco claro para el funcionamiento de la institución. Presenta algunas características propias de los sistemas presidenciales latinoamericanos, entre las que se incluyen, entre otros elementos, la posibilidad de iniciar procedimientos de destitución contra funcionarios del Estado (incluidos los fiscales supremos) y una organización muy jerárquica. La autonomía institucional del Ministerio Público está garantizada a nivel constitucional y, hasta

³⁶ [CDL-AD\(2017\)013](#), Opinión sobre el proyecto de revisión de la Constitución de Georgia, párrafo 82.

³⁷ [CDL-AD\(2008\)019](#), Opinión sobre el proyecto de ley sobre el Ministerio Público de Moldavia, párr. 46.

³⁸ [CDL-AD\(2008\)019](#), Opinión sobre el proyecto de ley sobre el Ministerio Público de Moldavia, párrafo 69.

³⁹ Naciones Unidas, A/HRC/44/47, párr. 36.

⁴⁰ Dictamen n.º 9 (2014) del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos al Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre las normas y principios europeos relativos a los fiscales, adoptado el 17 de diciembre de 2014. Párrafo XX.

hace poco, los poderes políticos no habían intervenido en el proceso de nombramiento de fiscales ni habían interferido en el ejercicio de sus facultades para iniciar e investigar casos concretos.

45. Desde la destitución del presidente Castillo en 2022, se han multiplicado los casos de acusaciones por infracción de la Constitución y los procedimientos disciplinarios contra fiscales que se ocupan de casos de corrupción de gran repercusión mediática.⁴¹ A pesar de la extensa lista de garantías que aseguran la independencia del poder judicial y del Ministerio Público, se ha ejercido presión sobre ambos mediante una combinación de numerosas iniciativas de reforma constitucional, cambios en la legislación secundaria destinados a reducir sus poderes y el uso frecuente de procedimientos de destitución contra jueces y fiscales del Tribunal Supremo. Estas acciones, además de la presión institucional, tienen un impacto negativo en la opinión pública y socavan la confianza en el poder judicial y el Ministerio Público.

B. Garantías de independencia de los y las fiscales

46. El artículo 158 de la Constitución establece que el Ministerio Público es autónomo. El artículo 5 del Decreto Legislativo n.º 52 sobre el Ministerio Público⁴² garantiza su autonomía funcional al establecer que los fiscales actúan de forma independiente en el cumplimiento de sus funciones, guiados por su propio criterio al servicio de los objetivos institucionales.

47. El artículo 159, párrafo 1, de la Constitución establece que le corresponde al Ministerio Público «[p]romover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho» y, en el párrafo 4 del mismo artículo, «[c]onducir desde su inicio la investigación del delito». En su función de investigación, el Ministerio Público interviene desde el principio de la fase policial de la investigación (artículo 9 del Decreto Legislativo n.º 52). De conformidad con las disposiciones de la ley, los y las fiscales orientan y supervisan las investigaciones policiales para garantizar el cumplimiento de la ley y obtener las pruebas necesarias para el ejercicio efectivo de la acción penal. Es cada fiscal quien debe garantizar de inmediato que las personas detenidas gocen de las garantías constitucionales, incluido el acceso a la defensa letrada, desde el momento en que se les notifica su detención (artículo 10 del Decreto Legislativo n.º 52).

48. En 2024, el Congreso aprobó la Ley 32130, que modifica, entre otros actos jurídicos, el artículo 321 del Código de Procedimiento Penal, que establece que «la investigación Preparatoria se divide en dos subetapas: la investigación preliminar realizada por la Policía Nacional del Perú con la conducción jurídica del Ministerio Público y la Investigación Preparatoria formalizada dirigida por el Ministerio Público con el apoyo en la realización de diligencias de investigación de la Policía Nacional del Perú». Los artículos 322 y 330 del Código de Procedimiento Penal se refieren nuevamente a la conducción jurídica del Ministerio Público, pero confían la investigación preliminar a la Policía. Esta reforma delega una importante función relacionada con el enjuiciamiento de los delitos a una entidad que forma parte del poder ejecutivo. Se observa que, luego de la promulgación de la Ley N.º 32130, el Ministerio Público expresó su posición en el sentido de que la norma podría incidir en la autonomía funcional de las y los fiscales. No obstante, la Comisión comprende que, en el ínterin, el Tribunal Constitucional del Perú ha ratificado en su sentencia la conformidad de la citada ley con el artículo 154, párrafo 4, de la Constitución Política.⁴³

⁴¹ OCDE, «Perú debe mejorar la protección de los fiscales y jueces frente a posibles injerencias políticas», afirma el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el Soborno tras la misión de alto nivel en Lima, 22 de enero de 2025.

⁴² Ley Orgánica n.º 23230, Decreto Legislativo n.º 052.

⁴³ Tribunal Constitucional, EXP 00006-2024-PI y 00014-2024-PI.

49. Las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales en lo que se refiere a las normas relativas a la participación de la fiscalía en los procedimientos penales establecen que «[l]os fiscales desempeñarán un papel activo en el procedimiento penal, incluida la iniciación del procedimiento y, cuando así lo autorice la ley o se ajuste a la práctica local, en la investigación de delitos, la supervisión de la legalidad de esas investigaciones, la supervisión de la ejecución de fallos judiciales y el ejercicio de otras funciones como representantes del interés público».⁴⁴ La Comisión de Venecia opina que las disposiciones de la Ley 32130 no cumplen 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° 32182, aprobada en diciembre de 2024, introdujo la responsabilidad disciplinaria e incluso penal de los fiscales y jueces en función de su evaluación de las pruebas, el riesgo y las condiciones procesales. En el centro de la reforma se encuentra la percepción de cierta laxitud con la que algunos fiscales y jueces han tratado casos que involucran a personas detenidas en flagrante delito por la comisión de delitos graves, es decir, aquellos sancionados con penas superiores a cinco años de prisión. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda que «[l]os Estados deben abstenerse de establecer como causales disciplinaria actuaciones relacionadas con el juicio o criterio jurídico que desarrollen las y los operadores de justicia en sus resoluciones».⁴⁵ Según las normas del Consejo de Europa⁴⁶, los y las fiscales no deben ser sancionados por decisiones tomadas de buena fe, incluso si dichas decisiones son controvertidas o posteriormente revocadas.

51. El enfoque adoptado por la Ley sobre el papel de los y las fiscales en la detención obligatoria de quienes cometen delitos graves en *flagrante delicto* suscita preocupación. Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha sostenido que la detención preventiva nunca debe ser automática, ni siquiera en casos de delitos graves o en *flagrante delicto*, y que cada decisión debe adoptarse de manera individualizada, con base en pruebas concretas de riesgo de fuga, obstaculización de la justicia de reincidencia. La Ley N.º 32182 parte del supuesto de que la detención preventiva debe aplicarse automáticamente en determinados casos (por ejemplo, delitos graves cometidos en *flagrante delicto*) y establece sanciones para fiscales y/o jueces que no la soliciten u ordenen, lo que contraviene el principio de que la detención es la excepción, no la regla. En última instancia, la determinación de si un delito se ha cometido en *flagrante delicto* debe corresponder al fiscal y al juez, y no al poder ejecutivo ni al legislativo. La Comisión de Venecia opina que esta disposición no solo viola los derechos de los detenidos,

⁴⁴ Naciones Unidas. (1990). Directrices sobre la función de los fiscales (Principio 11). Aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Véase también [CDL-AD\(2008\)019](#). Opinión sobre el proyecto de ley sobre el Ministerio Público de Moldavia, párr. 24; [CDL-AD\(2010\)040](#). Informe sobre las normas europeas en materia de independencia del sistema judicial: Parte II - El Ministerio Público, párr. 45.

⁴⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 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 (2013, actas oficiales de la OEA; OEA/Ser.L). Recomendación 22: «Garantizar el principio de legalidad en las causales disciplinarias que se utilicen para sancionar a las y los operadores de justicia. En este sentido, se deben de precisar de manera detallada las conductas que pueden dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias, incluida la gravedad de la infracción y el tipo de sanción disciplinaria que se aplicará. Los Estados deben abstenerse de establecer como causales disciplinaria actuaciones relacionadas con el juicio o criterio jurídico que desarrollen las y los operadores de justicia en sus resoluciones.»

⁴⁶ CM/Rec(2000)19 Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el papel de la fiscalía en el sistema de justicia penal: «11. Los Estados deben adoptar las medidas adecuadas para garantizar que los fiscales puedan desempeñar sus funciones y responsabilidades profesionales sin interferencias injustificadas ni exposición injustificada a responsabilidades civiles, penales o de otro tipo».

sino que también afecta a la independencia de los fiscales en la realización de una investigación, por lo que debería ser reconsiderada.⁴⁷

52. La Ley N.º 32182 contiene un procedimiento extraordinario que considera «falta grave» que un fiscal ordene la puesta en libertad de personas detenidas en *flagrante delicto* por la policía nacional. El efecto de esta disposición podría dar lugar a una situación en la que la policía se sitúe por encima del fiscal, a pesar de lo dispuesto en el artículo 159, apartado 4, de la Constitución del Perú, que establece que la policía nacional está obligada a ejecutar las órdenes del Ministerio Público, y en el artículo 9 del Decreto Legislativo n.º 52, que prevé el derecho del fiscal a supervisar y controlar a la policía. Incluso cuando se halla a una persona aparentemente en el acto de cometer un delito, pueden surgir interrogantes sobre la existencia o el alcance de la responsabilidad penal por la conducta en cuestión. La facultad de evaluar la «gravedad» de un delito recae en una autoridad judicial y una fiscalía independientes, y no en la policía. La Comisión de Venecia considera que el concepto de «falta grave» es impreciso y representa una amenaza para la facultad de la fiscalía de llevar a cabo la investigación de manera independiente.

53. Estas leyes recientemente adoptadas reducen las facultades de los y las fiscales y aumentan los riesgos de «*injerencia injustificada*» en el ejercicio de sus funciones profesionales. La participación de los y las fiscales en una fase posterior de la investigación pone en peligro la calidad de la misma. La Comisión de Venecia opina que «si los fiscales no ejercen influencia alguna en la investigación desde su inicio, es posible que se rechacen algunos casos debido a errores cometidos en las primeras horas o días de la investigación».⁴⁸ Además, la intervención tardía del Ministerio Público conlleva el riesgo de retrasar la investigación inmediata de posibles vulneraciones de derechos individuales.⁴⁹

C. Responsabilidad parlamentaria y garantías procesales

54. Si bien la independencia del Ministerio Público es esencial, debe equilibrarse con mecanismos de rendición de cuentas, en particular en lo que respecta al desempeño institucional, la lucha contra la corrupción y el uso de los recursos públicos. Se necesitan instrumentos específicos de rendición de cuentas en los casos en los que la fiscalía es independiente. La presentación de informes públicos por parte del o la fiscal general puede ser uno de esos instrumentos. Las directrices para el ejercicio de la función fiscal y los códigos de ética para los y las fiscales también desempeñan un papel importante en el establecimiento de normas.⁵⁰

55. Las normas internacionales permiten la rendición de cuentas institucional de los servicios fiscales, incluida la supervisión presupuestaria y del desempeño general por parte del Parlamento, pero excluyen la rendición de cuentas por las decisiones fiscales individuales para evitar presiones políticas.

56. En Perú, los artículos 99 y 100 de la Constitución permiten el juicio político y la destitución de altos funcionarios, incluidos los fiscales supremos y los miembros de la JNJ, por parte del

⁴⁷ Véase [CDL-AD\(2015\)005](#), Moldavia - Opinión conjunta sobre el proyecto de ley sobre el Ministerio Público de la República de Moldavia, apartado 32, y [CDL-AD\(2008\)019](#), Moldavia - Opinión sobre el proyecto de ley sobre el Ministerio Público de Moldavia, apartado 24.

⁴⁸ [CDL-AD\(2019\)006](#) Georgia - Opinión sobre el concepto de las modificaciones legislativas del Código de Procedimiento Penal relativas a la relación entre la fiscalía y los investigadores, párrafos 37-38 y 41.

⁴⁹ La Corte Interamericana ha destacado en su jurisprudencia que las investigaciones sobre violaciones de los derechos humanos deben ser inmediatas y exhaustivas, pero también independientes e imparciales. Véase, entre otros, el caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz c. Perú. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C n.º 167, párrafos 132 y 133.

⁵⁰ Ídem, párr. 44.

Congreso por violaciones de la Constitución o delitos cometidos durante su mandato o poco después de este. El proceso incluye derechos procesales para los acusados, como una audiencia ante el Congreso.

57. Además, el artículo 157 de la Constitución establece que «[l]os miembros de la Junta Nacional de Justicia pueden ser removidos por causa grave mediante acuerdo del Congreso⁵¹ adoptado con el voto conforme de los dos tercios del número legal de [sus] miembros». ⁵²

58. La destitución por parte del Congreso de miembros del Poder Judicial, fiscales supremos y miembros de la JNJ plantea tres problemas importantes: el derecho al debido proceso, la protección de los fiscales frente a presiones externas y el derecho al acceso a cargos públicos.

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 indicado que el conjunto de garantías mínimas no se limita a las materias penales, sino que, por el contrario, debe observarse en las instancias civiles, laborales, fiscales o de cualquier otro procedimiento, «efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.»⁵³ Se puede concluir que siempre que el Estado en general, y el Congreso en particular, vaya a tomar una decisión que implique el ejercicio de un poder sancionador/punitivo que afecte a derechos o establezca obligaciones, deben aplicarse las garantías del debido proceso.

60. El segundo problema se refiere al impacto de los procedimientos de destitución en la independencia de los fiscales. La Comisión de Venecia razonó en su Opinión sobre el proyecto de enmienda al artículo 99 de la constitución relativo al juicio político de los miembros de los órganos de administración electoral que el procedimiento de destitución puede representar una amenaza para el principio de independencia del fiscal y conlleva el riesgo de hacer que el cargo de fiscal dependa de un órgano político.⁵⁴ El/la Fiscal General y los miembros de la JNJ no deben estar sujetos a un juicio político, ya que esto los expone a una injerencia indebida (y, como demuestra la práctica reciente, frecuente) por parte del Parlamento y tiene un impacto directo en las investigaciones.⁵⁵ Además, se debe tener en cuenta el impacto que el procedimiento de destitución tiene en las investigaciones sobre corrupción de altos funcionarios por parte de la Ministerio Público. Según el Reglamento del Congreso, la denuncia de acusación constitucional puede ser presentada por los miembros del Congreso, el Fiscal de la Nación o «cualquier persona directamente interesada».⁵⁶

61. El tercer problema se refiere al derecho de acceso a los cargos públicos. El artículo 23, numeral 1 literal c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantiza el derecho de todo ciudadano «[d]e 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 de nombramiento, promoción, suspensión y

⁵¹ Tras las elecciones parlamentarias que se celebrarán 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.

⁵² Constitución Política del Perú, Decimonovena Edición Oficial, 2024.

⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Tribunal Constitucional contra Perú, párrafos 69-70.

⁵⁴ En 2023, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha expresado la misma preocupación con respecto a las acusaciones constitucionales contra los operadores de justicia en Perú y ha instado 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.

⁵⁵ Artículo 89 del Reglamento. Reglamento del Congreso de la República. Edición oficial. Noviembre de 2023.

⁵⁶ Artículo 89 del Reglamento. Reglamento del Congreso de la República. Edición oficial. Noviembre de 2023.

destitución son razonables y objetivos»⁵⁷. La Comisión de Venecia ya ha declarado que considera que «la noción de “violación de la Constitución” en la que se basa el juicio político es extremadamente vaga y, como tal, podría interpretarse de manera muy subjetiva. Podría interpretarse de manera no predecible utilizando argumentos de redacción términos general como “irrazonable”, “ilegal” o “inconstitucional”, sin explicarse con más detalle o las razones políticas utilizados considerando sólo uno de los principios constitucionales o legales aplicables sin la debida consideración de todos los principios aplicables.»⁵⁸

62. Las recomendaciones del dictamen anterior de la Comisión de Venecia sobre las condiciones que pueden dar lugar a un juicio político son igualmente válidas en el caso de los fiscales superiores y los miembros de la JNJ. Tal y como se recomienda en el dictamen, en cualquier procedimiento de esta naturaleza debe haber: motivos claros de las faltas disciplinarias graves que se establezcan de forma clara, restrictiva y exhaustiva en la ley; un juicio justo, con derecho a presentar pruebas y a ser oído; el organismo de investigación debe ser imparcial y apolítico; la investigación debe llevarla a cabo una institución separada y distinta de la que decide la destitución; dicha decisión debe ser motivada; y debe preverse un recurso ante un tribunal de última instancia en un plazo razonable. Sin embargo, teniendo en cuenta 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 está preparando actualmente la Comisión Multipartidaria encargada de estudiar y presentar elaborar una propuesta de reforma integral del sistema de administración de justicia.

D. La JNJ y su función en el nombramiento y la supervisión de los y las fiscales

63. La JNJ desempeña un papel crucial en el nombramiento y la supervisión del trabajo de los y las fiscales, tal y como se establece en el artículo 154 de la Constitución. De conformidad con el Decreto Legislativo n.º 52 sobre el Ministerio Público, los fiscales supremos y superiores son nombrados por la JNJ. De conformidad con el artículo 154.2 de la Constitución y el artículo 2 de la Ley Orgánica de la JNJ, esta nombra a la totalidad de jueces y fiscales de todos los niveles, ratifica cada siete años los poderes de los jueces y fiscales, evalúa su desempeño cada tres años y medio, suspende a fiscales supremos y destituye a fiscales (titulares y provisionales) de todos los niveles.⁵⁹

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 (presidente); el Presidente del Poder Judicial (presidente del Tribunal Supremo); el Fiscal de la Nación; el Presidente del Tribunal Constitucional; el Contralor General; un rector de una universidad pública (acreditada y con más de 50 años de funcionamiento); un rector de una universidad privada (que cumpla los mismos criterios).

65. El proceso de selección, que se lleva a cabo seis meses antes de que finalice el mandato de la JNJ, cuenta con el apoyo de una Secretaría Técnica Especializada y debe garantizar la probidad, la imparcialidad, la publicidad y la transparencia. Los miembros son elegidos por un período de cinco años, sin derecho a reelección. Los miembros de la JNJ gozan de los mismos beneficios y están sujetos a las mismas obligaciones e incompatibilidades que los magistrados

⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Apitz Barbera y otros contra Venezuela, párr. 206. Véase también Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García-Sayán (A/77/160).

⁵⁸ [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 administración electoral, párrafo 92.

⁵⁹ Ley Orgánica del Consejo Nacional de Justicia N.º 30916.

de la Corte Suprema. Se les prohíbe participar en cualquier otra actividad pública o privada, excepto la docencia universitaria, y deben abstenerse de cualquier conflicto de intereses.

66. En el caso de Perú, la JNJ es un órgano único que se ocupa tanto de los asuntos relacionados con jueces como con fiscales. La Comisión de Venecia ha recomendado anteriormente que se contemple, 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 asuntos judiciales y fiscales, en las que la mayoría de los miembros estén representados por la categoría correspondiente.⁶⁰ Esta opción podría considerarse en Perú durante la preparación de la «reforma integral» del poder judicial y el Ministerio Público que está elaborando actualmente la Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria del Congreso, encargada de estudiar y presentar una Propuesta de Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia en el Perú.

67. La Comisión de Venecia ya ha subrayado que, en lo que respecta a los consejos fiscales, las normas internacionales son escasas; sin embargo, como se ha recordado anteriormente, debe garantizarse una autonomía suficiente para proteger a las autoridades fiscales de influencias políticas indebidas, así como dentro del ministerio fiscal. Las preocupaciones relativas al poder judicial se aplican, *mutatis mutandis*, al ministerio fiscal. Esto resulta especialmente cierto en aquellos sistemas caracterizados por la unidad de la magistratura en un solo órgano⁶¹, 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 lo que respecta a la composición de dichos consejos, la Comisión de Venecia recomienda que, junto con los miembros legos, al menos la mitad de sus miembros sean jueces elegidos o nombrados por sus pares. En sus Opiniones (en particular, sobre Chile⁶², Serbia⁶³ y Francia), la Comisión ha hecho referencia a la norma establecida a este respecto por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, es decir, que «al menos la mitad de los miembros de dichos consejos deben ser jueces elegidos por sus pares de todos los niveles del poder judicial y respetando el pluralismo dentro del poder judicial». El hecho de que todos los miembros de la JNJ en Perú sean miembros legos, sin representación de jueces ni fiscales, y sin que el poder judicial o el Ministerio Público tengan la oportunidad de elegir a sus pares, suscita preocupación sobre la existencia de mecanismos para la protección de la autonomía del ministerio público. 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 del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General, el rector de una universidad pública elegido por los rectores de todas las universidades públicas y el rector de una universidad privada elegido por los rectores de todas las universidades privadas, esta estructura, aunque diseñada para evitar la injerencia política, no compensa la completa exclusión de jueces y fiscales de la composición de la JNJ o de la elección de al menos la mitad de sus miembros.⁶⁴

⁶⁰ [CDL-AD\(2024\)041](#), Opinión sobre la composición del Consejo de Jueces y Fiscales y el procedimiento para la elección de sus miembros en Turquía, párr. 70.

⁶¹ [CDL-AD\(2024\)041](#), Opinión sobre la composición del Consejo de Jueces y Fiscales y el procedimiento para la elección de sus miembros en Turquía, párr. 29.

⁶² [CDL-AD\(2025\)021](#), Chile, Opinión sobre el proyecto de enmiendas constitucionales relativas al poder judicial.

⁶³ [CDL-AD\(2021\)032](#), Serbia, Opinión sobre el proyecto de enmiendas constitucionales relativas al poder judicial y el proyecto de ley constitucional para la aplicación de las enmiendas constitucionales, párr. 64; y [CDL-AD\(2022\)030](#), Serbia, Opinión sobre tres proyectos de ley para la aplicación de las enmiendas constitucionales relativas al poder judicial, párr. 71.

⁶⁴ Antes de la reforma constitucional de 2019 por la que se creó la JNJ, el antiguo Consejo Nacional de la Magistratura tenía encomendadas constitucionalmente las funciones de nombramiento, confirmación y disciplina de los jueces y fiscales (antiguo artículo 154). Estaba compuesto por siete miembros elegidos: uno por el Tribunal

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.⁶⁵ A la luz del principio de estabilidad en el cargo, es esencial especificar las causas sustantivas para la destitución e incorporar 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 de manera clara y limitada las causas para su sanción y destitución.

70. De conformidad con el artículo 154, párrafo 3, de la Constitución del Perú, la JNJ tiene la facultad de aplicar sanciones disciplinarias, incluida la destitución, a los jueces de la Corte Suprema y a fiscales supremos. También puede iniciar procedimientos de oficio o a petición de la Corte Suprema o del Junta de Fiscales Supremos contra jueces y fiscales de todos los niveles. En el caso de los jueces supremos y fiscales supremos, la JNJ está además facultada para imponer sanciones menores, como una amonestación o una suspensión de hasta 120 días naturales, aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La disposición establece además que la resolución final debe ser motivada y dictarse tras una audiencia con la persona afectada. Sin embargo, estipula explícitamente que dicha resolución final no es susceptible de recurso (*naturaleza de inimpugnable*).

71. La exclusión del derecho a impugnar las decisiones disciplinarias de la JNJ suscita preocupación si se tienen en cuenta las normas internacionales y regionales. Una de las garantías fundamentales del derecho a un proceso debido es el derecho a un recurso judicial.⁶⁶ Esto es especialmente importante en el contexto de los procedimientos disciplinarios que afectan a jueces y fiscales, en los que sanciones como la destitución o la suspensión tienen repercusiones directas en la independencia institucional y los derechos personales. En el caso del Perú, esta falta de mecanismos de apelación ha tenido un impacto negativo en el funcionamiento de la Ministerio Público, creando conflictos dentro de la institución y afectando la calidad de las investigaciones llevadas a cabo por los y las fiscales en ámbitos tan cruciales como la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción.

72. Los instrumentos y organismos internacionales han afirmado sistemáticamente este principio. Los principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura establecen que las decisiones que se adopten en los procedimientos disciplinarios, de suspensión o separación del cargo estarán sujetas a una revisión independiente.⁶⁷ Por ejemplo, la Corte Interamericana ha escrito que las obligaciones del Estado con respecto a las personas que se enfrentan a un proceso judicial crean «derechos para los jueces»; por ejemplo, la garantía de que no serán objeto de una destitución discrecional implica que los procedimientos disciplinarios y de sentencia en los casos que afectan a jueces deben respetar necesariamente las garantías del debido proceso y ofrecer a los afectados un recurso efectivo.⁶⁸ Las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales establecen que las decisiones en los procedimientos disciplinarios contra los fiscales deben estar sujetas

Supremo; uno por la Junta de Fiscales Supremos; uno por los Colegios de Abogados Nacionales; dos por asociaciones profesionales; uno por los rectores de las universidades públicas; y uno por los rectores de las universidades privadas. Los miembros ejercían un mandato de cinco años, junto con sus suplentes designados.

⁶⁵ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2024\)041](#), Turquía - Opinión sobre la composición del Consejo de Jueces y Fiscales y el procedimiento de elección de sus miembros, párrafo 59.

⁶⁶ 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\)](#), párr. 9.

⁶⁷ Principios básicos sobre la independencia de la judicatura (ONU), 1985, Principio 20: Las decisiones en los procedimientos disciplinarios, de suspensión o destitución deben estar sujetas a una revisión independiente. Este principio puede no aplicarse a las decisiones del tribunal supremo y a las de la legislatura en procedimientos de destitución o similares.

⁶⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Reverón Trujillo c. Venezuela. Objeción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C n.º 197, párr. 147.

a una revisión independiente.⁶⁹ En Europa, el TEDH ha dictaminado que, cuando el órgano disciplinario no ofrece garantías suficientes de independencia, debe preverse un recurso judicial contra sus decisiones.⁷⁰ El CCPE ha subrayado igualmente el derecho de los fiscales a recurrir las sanciones disciplinarias, como parte de las garantías más amplias del debido proceso.⁷¹

73. Teniendo en cuenta estas normas y las deficiencias en la composición de la JNJ (párrafo 68 supra), la disposición constitucional peruana que niega la revisión judicial de las resoluciones disciplinarias de la JNJ parece incompatible con los requisitos del proceso equitativo y las garantías institucionales. La ausencia de cualquier mecanismo para impugnar la legalidad, la proporcionalidad o la base fáctica de una decisión disciplinaria corre el riesgo de socavar tanto los derechos individuales como la integridad de las profesiones judicial y fiscal. Además, crea la posibilidad de sanciones arbitrarias o influenciadas políticamente, sin posibilidad de corrección o supervisión externa.

74. Los y las fiscales son responsables no solo de las violaciones directas de las disposiciones de la Ley sobre actividades incompatibles con su condición, sino también de cualquier conducta que socave su reputación profesional o la confianza pública. La Comisión de Venecia se muestra a favor de una descripción específica y detallada de los motivos de los procedimientos disciplinarios, aunque reconoce que, en cierta medida, es inevitable que el legislador utilice fórmulas abiertas para garantizar la flexibilidad necesaria.⁷² Por ejemplo, el TEDH consideró que, en ausencia de una práctica establecida, el derecho interno debe establecer directrices relativas a conceptos imprecisos para evitar la aplicación arbitraria de las disposiciones pertinentes: «la ausencia de directrices y prácticas que establezcan una interpretación coherente y restrictiva del delito de «incumplimiento del juramento» y la falta de garantías jurídicas adecuadas dieron lugar a que las disposiciones pertinentes del derecho interno resultaran imprevisibles en cuanto a sus efectos».⁷³ La Comisión de Venecia ha considerado que los conceptos de «deberes del cargo, honor, cortesía y dignidad» son excesivamente generales e imprecisos.⁷⁴

75. A la luz de lo anterior, la Comisión de Venecia considera que la noción de «conducta que socava su reputación profesional o la confianza pública» contenida en el artículo 22 del Decreto Legislativo n.º 52 es excesivamente general e impreciso. Por lo tanto, recomienda reformular el artículo 22 para definir de manera más completa y precisa la conducta que puede dar lugar a la responsabilidad disciplinaria de los y las fiscales.

⁶⁹ Naciones Unidas. (1990). Directrices sobre la función de los fiscales, Principio 21: « Las faltas de carácter disciplinario cometidas por los fiscales estarán previstas en la ley o en los reglamentos. Las reclamaciones contra los fiscales en las que se alegue que han actuado claramente fuera del marco de las normas profesionales se sustanciarán pronta e imparcialmente con arreglo al procedimiento pertinente. Los fiscales tendrán derecho a una audiencia imparcial. Las decisiones estarán sometidas a revisión independiente. ».

⁷⁰ TEDH, Ramos Nunes de Carvalho contra Portugal (GC).

⁷¹ Dictamen n.º 19 (2024) del CCPE sobre la gestión de los servicios fiscales para garantizar su independencia e imparcialidad, apartado 60: «Los procedimientos disciplinarios contra fiscales o personal de los servicios fiscales se rigen por los ordenamientos jurídicos nacionales, con el fin de garantizar una evaluación y una decisión justas y objetivas, que deben estar sujetas a revisión judicial independiente».

⁷² [CDL-AD\(2023\)015](#). Opinión conjunta de la Comisión de Venecia y la DGI del Consejo de Europa sobre el Consejo Superior de la Magistratura y el estatuto de la judicatura en lo que respecta a los nombramientos, los traslados, los ascensos y los procedimientos disciplinarios en Francia, párr. 56.

⁷³ TEDH, Oleksandr Volkov contra Ucrania, 9.01.2013, demanda n.º 21722/11, párr. 185.

⁷⁴ [CDL-AD\(2023\)015](#). Opinión conjunta de la Comisión de Venecia y la DGI del Consejo de Europa sobre el Consejo Superior de la Magistratura y el estatuto de la judicatura en lo que respecta a los nombramientos, los traslados, los ascensos y los procedimientos disciplinarios en Francia, párr. 59.

76. La Comisión de Venecia recomienda que las decisiones disciplinarias relacionadas con la carrera de los y las fiscales dictadas por la JNJ, ya se trate de destitución, suspensión o amonestación, sean objeto de revisión por parte de 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 una Opinión sobre el proyecto de enmiendas a la Constitución que afectan al Ministerio Público. Esta Opinión se centra en tres propuestas de reformas constitucionales actualmente registradas en el Congreso:

- 1) Propuesta 6816/2023-CR. Ley de reforma constitucional que crea la Escuela Nacional de Magistratura, eleva a rango constitucional la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial y del Ministerio Público y crea el Consejo Interinstitucional de Coordinación del Sistema de Justicia, modificando los artículos 142, 144, 150 a 158, 178, 182 y 183 de la Constitución Política del Perú.
- 2) Propuesta 07139/2023 – CR. Ley que declara en emergencia el Ministerio Público y medidas extraordinarias para su reorganización institucional.
- 3) Propuesta 0840/2023-CR. Ley de reforma constitucional que declara en reorganización la Junta Nacional de Justicia y al Ministerio Público y deroga el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución.

78. Se presentó una moción preliminar para devolver el primer proyecto de propuesta a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para una evaluación adicional (la moción aún sigue pendiente). La segunda propuesta está 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 en la Comisión de Constitución y Reglamento (desde el 5 de junio de 2024).

79. Estos textos varían considerablemente en cuanto a su contenido y alcance. En primer lugar, su objetivo es reformar no solo el Ministerio Público, sino también el poder judicial. En segundo lugar, los enfoques de la reforma del Ministerio Público que se establecen en los textos difieren significativamente entre sí. El proyecto 6816/2023-CR propone crear un único órgano completamente nuevo encargado de la administración, selección, formación, evaluación y nombramiento de jueces y fiscales a todos los niveles, tanto para el poder judicial como para el Ministerio Público, sobre la base de una nueva escuela judicial. Las otras dos propuestas de reforma constitucional podrían limitar la independencia del Ministerio Público (y, en cierta medida, del poder judicial), llegando incluso a sustituir a la totalidad de los y las fiscales supremos en funciones, sin respetar las normas constitucionales en la materia. Teniendo en cuenta que existe una comisión parlamentaria específica que se encuentra trabajando en la reforma y que aún no ha concluido su labor, esta Opinión se centra en los aspectos esenciales que plantean las reformas propuestas y en los principios básicos que debe respetar toda reforma constitucional al abordar los retos actuales a los que se enfrenta el Ministerio Público (y, en cierta medida, el poder judicial) en el Perú.

1. Proyecto de reforma constitucional 6816/2023-CR

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

81. Según la propuesta 6816/2023-CR, la Constitución de 1993 marcó un punto de inflexión al separar los nombramientos judiciales (y fiscales) del control político, introducir el Consejo Nacional de la Magistratura (desde 2019, la JNJ) y crear la Academia de la Magistratura.⁷⁵ Sin embargo, el papel de la Academia ha seguido siendo marginal debido a las restricciones presupuestarias, los conflictos administrativos y la falta de coordinación con las instituciones judiciales. El sistema actual permite el acceso abierto a través de varios niveles, sin exigir una formación previa uniforme, y atribuye la responsabilidad de la selección a un órgano independiente (la JNJ), que a menudo funciona con criterios diferentes 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 mala calidad, retrasos procesales y desilusión pública. La Escuela propuesta asumiría la responsabilidad total de todo el ciclo de vida profesional de jueces y fiscales, desde la formación inicial hasta el nombramiento, la promoción y el desarrollo profesional continuo.

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

1. La reforma propone consagrar la Escuela Nacional de la Magistratura (en adelante, ENM) en la Constitución, sustituyendo así los artículos 150 y 151, y derogando o modificando las disposiciones relativas a la JNJ y la AMAG. La Escuela tendría autonomía y se regiría por su Ley Orgánica.
2. La ENM sería la única institución responsable de la selección y el nombramiento de jueces y fiscales, incluidos los jefes de las autoridades de control tanto del Poder Judicial como del Ministerio Público, tras la celebración de oposiciones públicas y un período obligatorio de formación académica y práctica.
3. El acceso a la carrera judicial o fiscal se realizaría mediante un único proceso de admisión competitivo, seguido de una rigurosa formación multidisciplinar a tiempo completo de dos años de duración y un período de prueba supervisado de seis meses. Este proceso garantiza 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 delicado para confirmar el mandato de los jueces— sobre la base de que una evaluación permanente, la promoción basada en los méritos y las garantías de inamovilidad constituyen un marco más sólido para la independencia judicial.

83. La reforma no solo transforma la manera en que se forman y nombran los futuros jueces y fiscales, sino que también reestructura el órgano rector que supervisa este proceso y pone fin a la práctica, largamente controvertida, de la ratificación periódica. En el centro de esta nueva arquitectura se encuentra un Consejo de Administración, concebido como la máxima autoridad rectora de la ENM. Estará compuesto por tres profesionales: un juez del Tribunal Supremo, en activo o jubilado, un fiscal supremo, en activo o jubilado, y un antiguo director de una escuela de posgrado de Derecho de una universidad pública con más de 50 años de experiencia. Estas personas, elegidas por sus pares, ejercerán sus funciones a tiempo completo durante un mandato no renovable de cinco años. De entre ellos, nombrarán a un presidente que ejercerá como director ejecutivo de la escuela durante un máximo de tres años.

84. Los requisitos para ser miembro del consejo son muy estrictos: los candidatos deben ser ciudadanos peruanos de nacimiento, tener al menos 55 años, ser licenciados en Derecho y contar con al menos 25 años de experiencia en la práctica jurídica. También deben poseer títulos académicos de posgrado y no tener antecedentes penales. Debido a la excepcional autoridad del Consejo de Administración, sus miembros gozarán de las mismas protecciones legales,

⁷⁵ Fórmula jurídica 6816/2023- CR, p. 34.

responsabilidades e incompatibilidades que los jueces del Tribunal Supremo. Serán inmunes al enjuiciamiento ordinario y solo podrán ser destituidos por una mayoría de dos tercios del Congreso en casos de falta grave. Esta medida tiene por objeto protegerlos de la presión política y garantizar al mismo tiempo la rendición de cuentas al más alto nivel.

85. El artículo 151 propuesto reimagina los fundamentos de las carreras judiciales y fiscales en el Perú, situando la formación y la promoción basadas en el mérito en el centro del desarrollo institucional.⁷⁶ Establece una trayectoria profesional estructurada, que comienza con un proceso de selección público y competitivo administrado por la ENM. La admisión en la Escuela se basará estrictamente en un concurso abierto, con énfasis en los méritos académicos y profesionales. Una vez admitidos, los candidatos se someterán a un programa de formación intensivo y multidisciplinar de dos años de duración, impartido a tiempo completo. Tras completar la fase académica, los candidatos realizarán unas prácticas supervisadas de seis meses de duración, lo que les permitirá poner en práctica sus conocimientos bajo una estrecha supervisión. Esta fase de transición sirve de puente entre la teoría y la práctica, y constituye tanto un campo de pruebas como una oportunidad de mentoría. La carrera profesional comienza en la base: juez de paz para los jueces y fiscal provincial adjunto para los fiscales. A partir de ahí, la promoción es meritocrática y se rige por los principios de especialización, idoneidad y rendimiento.

86. En el sistema actual, el Programa de Formación para Aspirantes a la Magistratura (PROFA) no es obligatorio, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en las STC n.º 0045-2004-AI/TC y 0025-2005-PI/TC. El Tribunal Constitucional determinó que el carácter obligatorio de los programas de formación judicial podría infringir el derecho de acceso a la función pública. En consecuencia, el PROFA quedó relegado a un mecanismo de formación no vinculante, con solo breves cursos de iniciación o cualificación impuestos tras la selección.

87. La Comisión de Venecia ya ha subrayado que «los conocimientos y habilidades profesionales necesarios para los y las fiscales recién nombrados son igualmente importantes para la eficiencia y la independencia del Ministerio Público».⁷⁷ La propuesta de dos años de formación inicial para los y las fiscales parece razonable.⁷⁸ Un programa adecuadamente largo y estructurado constituye una garantía fundamental para asegurar la competencia profesional, la base ética y la independencia de los y las titulares de cargos judiciales desde el inicio de su carrera.

88. La reforma también aborda uno de los aspectos más controvertidos del sistema judicial peruano: el proceso de ratificación exigido por el artículo 154, apartado 2, de la Constitución, que actualmente exige que los magistrados sean reconfirmados cada siete años. La estabilidad en el cargo se considera una piedra angular de la independencia de la fiscalía. La actual JNJ es responsable de evaluar el desempeño: evaluaciones parciales cada 3,5 años; ratificación completa cada siete años; autoridad disciplinaria, incluyendo amonestaciones, suspensiones (hasta 120 días) y destituciones, con garantías procesales. Las decisiones definitivas de la JNJ

⁷⁶ Las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales recomiendan que «los fiscales tengan una 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 sospechoso y la víctima, y de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por el derecho nacional e internacional». El CCPE adoptó una posición similar y declaró que «el más alto nivel de competencia profesional e integridad es un requisito previo para un servicio de fiscalía eficaz y para la confianza del público en dicho servicio. Por lo tanto, los fiscales deben recibir una educación y formación adecuadas con vistas a su especialización».

⁷⁷ [CDL-AD\(2024\)013](#) Montenegro - Opinión de seguimiento urgente a las Opiniones sobre la Ley del Ministerio Público, apartado 41.

⁷⁸ 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 los jueces y fiscales de 18 a 12 meses. Señaló que la reforma no se ajustaba a las normas europeas ni a las recomendaciones formuladas anteriormente a Montenegro (Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2024\)013](#) Montenegro - Opinión urgente de seguimiento a las opiniones sobre la Ley del Ministerio Público, párr. 40).

no pueden ser recurridas, lo que preocupa por la ausencia de mecanismos de apelación. La Comisión de Venecia, en su Opinión de 2008 sobre Montenegro, subrayó que «dado que es obvio que los fiscales (como también ocurre en Montenegro) pueden, por supuesto, ser destituidos en el marco de procedimientos disciplinarios, los nombramientos de duración determinada, combinados con la posibilidad de renovación, ponen en duda la independencia del ministerio fiscal,⁷⁹ y que los fiscales deberían ser nombrados hasta su jubilación. »⁸⁰

89. Aunque en un principio se concibió como una medida de control de calidad, la ratificación se ha convertido con el tiempo en una herramienta de control político e institucional, sujeta a procedimientos opacos, denuncias anónimas e incluso evaluaciones psicológicas con escasas garantías procesales. La reforma elimina el mecanismo de ratificación de siete años, lo que impide la posibilidad de control político o arbitrario y mejora la seguridad en el cargo, piedra angular de la independencia de los y las fiscales. En su lugar, introduce un sistema de evaluación permanente del rendimiento basado en los méritos, que comienza desde el inicio de la carrera de los magistrados. El rendimiento se evaluará según criterios objetivos, como la productividad, la calidad de las decisiones, las contribuciones académicas y los resultados de la formación. Los resultados se incorporarán a una tabla nacional de méritos, mantenida conjuntamente por la ENM y las instituciones de justicia, y se utilizarán como base para los ascensos y los incentivos.

90. Uno de los argumentos más convincentes de la propuesta es que la no ratificación tiene consecuencias desproporcionadas en comparación con el despido disciplinario formal. Mientras que los magistrados destituidos por motivos disciplinarios conservan el derecho a volver a solicitar el acceso a la carrera judicial, los magistrados no ratificados quedan excluidos de forma permanente en virtud del texto constitucional vigente. Los autores de la propuesta consideran que esto es contrario al principio de igualdad y no discriminación del artículo 2, apartado 2, de la Constitución y redefine la no ratificación —concebida originalmente como un mecanismo administrativo— como una sanción de facto, aunque sin las garantías procesales propias de los procedimientos disciplinarios.

91. Además, la propuesta del artículo 157 introduce un procedimiento disciplinario de dos instancias. El órgano de primera instancia es un tribunal compuesto por tres miembros: dos magistrados del Tribunal Supremo o fiscales supremos (según proceda), seleccionados al azar entre sus pares para evitar sesgos, y el jefe de la respectiva Autoridad Nacional de Control, que preside el procedimiento. La decisión final corresponde a la Sala Plenaria del Tribunal Supremo o al Consejo de Fiscales Supremos, respectivamente. Los procedimientos disciplinarios pueden dar lugar a sanciones que van desde multas y suspensiones hasta la destitución definitiva. Los principios de proporcionalidad y no arbitrariedad están explícitamente consagrados, y esta nueva disposición puede valorarse positivamente.

92. Sin embargo, y a pesar de estos aspectos positivos, la propuesta también contiene disposiciones que suscitan serias preocupaciones, como la fusión institucional de la JNJ y la AMAG y la concentración de poderes en una única ENM, consagrada constitucionalmente. Tal fusión plantea riesgos de centralización excesiva, especialmente porque la ENM tendrá competencia exclusiva sobre la admisión, la formación, el nombramiento y la promoción de jueces y fiscales. Esto puede concentrar una influencia sin control en un reducido e insular Consejo de Administración compuesto por tres personas procedentes de las élites judiciales, fiscales y del mundo académico. Este consejo de administración de tres miembros puede carecer de representatividad y pluralismo, lo que socava su legitimidad. Los estándares

⁷⁹ [CDL-AD\(2008\)005](#), Opinión sobre el proyecto de enmiendas a la Ley sobre el Fiscal del Estado de Montenegro, apartado 34.

⁸⁰ [CDL-AD\(2010\)040](#), Informe sobre las normas europeas en materia de independencia del sistema judicial: Parte II - El Ministerio Público, apartado 50.

internacionales exigen una composición pluralista 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 reformar al Ministerio Público mediante una declaración temporal de emergencia institucional y la introducción de una fase de reorganización de dos años. La ley suspendería las facultades y funciones del Fiscal de la Nación y de la Junta de Fiscales Supremos. En su lugar, se crearía una Asamblea Nacional de Fiscales (ANF). Este órgano, compuesto por siete miembros —cuatro elegidos por los presidentes de las Juntas de Fiscales Supremos entre sus presidentes y tres por los presidentes de las Juntas Provinciales entre los suyos— asumiría temporalmente el liderazgo y la gobernanza de la institución. El presidente de la ANF, elegido entre sus propios miembros, ejercería con plenos poderes de Fiscal de la Nación General durante un mandato de un año. La ANF se reuniría semanalmente y tendría la autoridad de revisar o sustituir a los fiscales coordinadores actuales, en particular a la luz de las evaluaciones disciplinarias. El proyecto de ley también exige la creación de una Comisión Especial para redactar una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público. Esta comisión estaría integrada por representantes de la ANF, el Ministerio de Justicia, la Corte Suprema y los colegios de abogados nacionales.

94. La Comisión de Venecia señala que, según la Constitución del Perú, la única posibilidad de declarar el estado de emergencia está prevista en el artículo 137, según el cual el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar el estado de emergencia por un período determinado en todo el territorio nacional o parte de él, y con la obligación de dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofes o circunstancias graves que afecten la vida de la Nación. Tal estado de emergencia solo puede durar sesenta días, tras los cuales requiere una prórroga por decreto. La reforma propuesta tiene por objeto introducir un nuevo concepto de «emergencia institucional». Sin embargo, suspender al Fiscal de la Nación General y a la Junta de Fiscales Supremos durante una «emergencia» de dos años sin ningún procedimiento disciplinario, supervisión judicial o responsabilidad individual es contrario a los principios internacionales de irrevocabilidad e independencia. El establecimiento de una estructura de gobierno *ad hoc* y temporal 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 (incluidas la destitución y la reorganización) dejan margen para posibles abusos. La Comisión de Venecia considera que esta propuesta de «reforma de emergencia» debería reconsiderarse.

95. La segunda propuesta de reforma constitucional (8040/2023-CR) también tiene por objeto declarar el estado de reorganización de la JNJ y el Ministerio Público y esboza un marco de gobernanza temporal. El núcleo de la reforma propuesta es el mecanismo extraordinario que consiste en transferir la dirección de la JNJ a una comisión transitoria compuesta exclusivamente por antiguos presidentes del Tribunal Constitucional del Perú. A estas figuras, valoradas por su experiencia judicial y su presunta independencia política, se les confiaría la dirección de la institución durante un período de reorganización. Supervisarían el nombramiento de los nuevos fiscales supremos.

96. Paralelamente, la reforma propone la sustitución temporal de los y las fiscales supremos actuales por los y las fiscales de mayor rango en la jerarquía del Ministerio Público. Según la exposición de motivos de la propuesta⁸¹, esta medida transitoria tiene por objeto garantizar la

⁸¹ [CDL-REF\(2025\)043](#).

continuidad institucional y evitar vacíos en la gobernanza, mientras se realizan nombramientos a largo plazo conforme al marco renovado.

97. Los defensores 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. Así pues, la reforma propuesta aspira a servir de remedio constitucional de último recurso, con el fin de estabilizar dos órganos fundamentales del Estado peruano. Al confiar temporalmente la gobernanza a personas consideradas imparciales e institucionalmente creíbles, la iniciativa pretende restablecer la confianza pública, restaurar la integridad de la función fiscal y garantizar la administración eficaz de la justicia.

98. La Comisión de Venecia opina que esta propuesta que consiste en transferir temporalmente el liderazgo de la JNJ a una comisión transitoria no elegida, integrada por expresidentes del Tribunal Constitucional, afecta gravemente al funcionamiento de uno de los poderes del Estado y, por lo tanto, contradice el principio de legalidad y continuidad institucional.⁸² Socava las garantías de independencia y constituye una intromisión de los poderes ejecutivo o legislativo en la gobernanza judicial. La sustitución de los fiscales supremos en ejercicio por fiscales de carrera subordinados socava las garantías de permanencia en el cargo y el principio de estabilidad del mismo. Invocando la «necesidad constitucional» para reorganizar los órganos de control sin criterios objetivos, revisión judicial o salvaguardias con plazos determinados, no se cumplen los requisitos estrictos para una intervención de emergencia.⁸³

99. A este respecto, la Comisión de Venecia puede remitirse a sus opiniones anteriores sobre la renovación de la composición de un consejo judicial tras una reforma legislativa.⁸⁴ Las funciones del consejo judicial y del consejo fiscal en el sistema de pesos y contrapesos son muy similares, a pesar de la evidente diferencia en la condición de jueces y fiscales en muchos ordenamientos jurídicos, por lo que las conclusiones de la Comisión son también aplicables al caso que nos ocupa. La Comisión de Venecia considera que, al utilizar 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 la composición del Consejo Superior de la Magistratura. La destitución prematura de todos los miembros del Consejo sentaría un precedente por el que cualquier gobierno entrante o cualquier nuevo Parlamento que no aprobara la composición o la pertenencia al Consejo podría poner fin a su existencia antes de tiempo y sustituirlo por uno nuevo. En muchas circunstancias, un cambio de este tipo, especialmente si se produce con poca antelación, suscitaría la sospecha de que la motivación es influir en los asuntos pendientes ante el Consejo.

100. La Comisión de Venecia ha subrayado en repetidas ocasiones que la estabilidad política y la previsibilidad no solo son valores fundamentales en un sistema democrático, sino que también son esenciales para una gobernanza eficaz y una planificación institucional a largo plazo. Por lo tanto, ha advertido que no se debe modificar la Constitución «cada vez que se produzca un cambio en la situación política del país o tras la formación de una nueva mayoría parlamentaria».

⁸² [CDL-AD\(2010\)001](#), Informe sobre la enmienda constitucional, párr. 105.

⁸³ En lo que respecta a la «necesidad constitucional», la Comisión de Venecia, en su informe sobre el respeto de la democracia y el Estado de Derecho durante los estados de emergencia, señaló que «solo pueden justificarse las medidas que sean necesarias para ayudar al Estado a superar la situación excepcional. El objetivo general de las medidas de emergencia es superar la emergencia y volver a la «normalidad». Esto implica que el estado de emergencia debe terminar inmediatamente después de que haya pasado la emergencia y que los poderes establecidos por la legislación normal sean suficientes para hacer frente a 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.

⁸⁴ [CDL-AD\(2024\)013](#) Montenegro - Opinión urgente sobre el proyecto revisado de enmiendas a la Ley del Ministerio Público, párrafo 46.

Este patrón de revisiones constitucionales frecuentes o propuestas, especialmente en ámbitos que afectan a la independencia y la estructura de la fiscalía, plantea cuestiones de inestabilidad 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 se señala en sus principios generales, «[l]a inestabilidad e inconsistencia de la legislación o de las normas del poder ejecutivo pueden alterar la habilidad de las personas de planificar sus actos. Sin embargo, la estabilidad no debe ser entendida como un fin en sí mismo: la ley debe ser capaz de adaptarse a los cambios de circunstancias que se produzcan. La ley puede modificarse, pero siempre que exista un debate y notificación previa de los destinatarios de la norma, y en todo caso sin afectar las legítimas expectativas.»⁸⁵ En particular, la reintroducción del bicameralismo tras las elecciones de abril de 2026 supondrá un cambio institucional significativo que, en opinión de la Comisión, requiere adoptar un enfoque prudente respecto de eventuales reformas constitucionales adicionales en el ínterin. Se alienta a las autoridades peruanas a abordar la reforma constitucional con moderación y sobre la base de un amplio consenso político, garantizando que las normas fundamentales que rigen las instituciones de justicia no se vean sometidas a intereses políticos a corto plazo, sino que reflejen una visión estable y coherente a largo plazo del Estado de Derecho.

VI. Conclusión

102. La Comisión destaca que la estabilidad, la independencia y la profesionalidad del Ministerio Público son pilares esenciales de un Estado democrático regido por Estado de Derecho. Los esfuerzos por reforzar la integridad y la rendición de cuentas dentro del sistema judicial, incluido el Ministerio Público, y por responder a la frustración de la ciudadanía ante la percepción de inmunidad de algunos autores de delitos graves, en particular en los casos de delitos graves, son objetivos legítimos. Si bien la reforma es necesaria y legítima, no debe estar motivada por conveniencias políticas ni utilizarse como medio para socavar la autonomía del Ministerio Público. La tendencia a realizar frecuentes revisiones constitucionales, en particular en ámbitos que afectan a la independencia y la estructura de la fiscalía, plantea dudas sobre la inestabilidad constitucional y debilita la continuidad institucional. Las reformas frecuentes y fragmentarias conllevan el riesgo de producir efectos adversos acumulativos sobre el Estado de Derecho, socavando así la independencia y la estabilidad de las instituciones fiscales y del poder judicial en su conjunto, y frustrando los objetivos declarados de esos esfuerzos de reforma. Por lo tanto, se alienta a las autoridades peruanas a abordar la reforma constitucional con moderación, de manera integral y con un amplio consenso político, garantizando que las normas fundamentales que rigen las instituciones judiciales no se vean sometidas a intereses políticos de corto plazo, sino que reflejen una visión coherente a largo plazo del estado de derecho.

103. Los procedimientos disciplinarios o de destitución de los y las fiscales deben basarse en normas jurídicas claramente definidas y estar sujetos a un control judicial independiente. Cualquier forma de represalia política —en particular mediante el juicio político— dirigida contra fiscales o miembros de órganos de supervisión como la JNJ supone una grave amenaza para la separación de poderes y la independencia de las instituciones judiciales.

104. En este contexto, siguen sin resolverse varios problemas estructurales del marco jurídico e institucional que rige el Ministerio Público:

- El respeto de la estabilidad constitucional y las normas internacionales relativas a la independencia del Ministerio Público.

⁸⁵ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2016\)007](#), Criterios de verificación del Estado de Derecho, párrafo 60.

- 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 relativas a nombramientos, evaluaciones y destituciones.
- El procedimiento de ratificación cada siete años para los fiscales crea un riesgo indebido para la seguridad de la titularidad, especialmente cuando se combina con un amplio poder discrecional sobre la destitución y unas garantías procesales insuficientes.
- El régimen disciplinario sigue siendo impreciso y de carácter abierto, lo que incrementa el riesgo de abuso, en particular en los casos en que los procedimientos disciplinarios se superponen al ejercicio de las facultades discrecionales de la fiscalía.
- Las recientes iniciativas legislativas han tratado de introducir la responsabilidad penal o disciplinaria de los y las fiscales que decidan no solicitar la prisión preventiva, lo que puede comprometer gravemente la discrecionalidad y el criterio profesional de la fiscalía.

105. Estas cuestiones afectan gravemente al funcionamiento de la fiscalía y ponen de manifiesto la necesidad de una reforma que preserve la independencia del Ministerio Público y, al mismo tiempo, refuerce la rendición de cuentas mediante procedimientos transparentes, justos y con base jurídica, y en los que participen todas las partes interesadas.

106. En consecuencia, la Comisión de Venecia invita a las autoridades peruanas que participan en el proceso de debate sobre la reforma constitucional a que consideren las siguientes recomendaciones:

1. Reconsiderar las actuales propuestas de reforma constitucional garantizando que se respeten los principios y mecanismos constitucionales del estado de excepción, así como los principios de independencia del Ministerio Público, y que las normas fundamentales que rigen las instituciones judiciales reflejen una visión estable y coherente a largo plazo del Estado de Derecho.
2. Reconsiderar los mecanismos de destitución de los fiscales y los miembros de la JNJ.
3. Reformar la composición de la JNJ para incluir a miembros del poder judicial y del Ministerio Público elegidos por sus pares, a fin de mejorar la legitimidad interna y la especialización técnica.
4. Considerar la creación dos órganos separados o, al menos, cámaras internas separadas dentro de la JNJ o cualquier otro órgano responsable de asuntos fiscales y judiciales, a fin de reflejar sus diferentes funciones institucionales y garantizar que las decisiones disciplinarias y de nombramiento sean tomadas por personas con la necesaria experiencia.
5. Eliminar el mecanismo de ratificación cada siete años para fiscales y sustituirlo por un modelo basado en la evaluación continua de la carrera profesional y en criterios claros y objetivos de rendimiento y promoción.
6. Definir claramente las infracciones disciplinarias en la Ley Orgánica, distinguiendo entre la conducta ilícita y las decisiones discrecionales legítimas tomadas de buena fe.
7. Garantizar que las decisiones relativas a sanciones disciplinarias y despidos estén sujetas a una revisión judicial completa ante un tribunal independiente.
8. Promover la estabilidad institucional y la seguridad jurídica, garantizando que cualquier reforma constitucional o legislativa del Ministerio Público siga un proceso inclusivo y deliberativo, sobre la base de un amplio consenso y del respeto de los principios democráticos.

107. La Comisión de Venecia confía que estas recomendaciones sean tomadas en cuenta durante la preparación de las propuestas 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 consulta con las instituciones competentes y demás actores nacionales pertinentes.

108. La Comisión de Venecia queda a disposición del Ministerio Público, el Congreso y otras autoridades peruanas para prestarles asistencia en este asunto.