



Estrasburgo, 10 de marzo de 2026

CDL-AD(2026)004*

Or. Engl.

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

PERÚ

OPINIÓN

SOBRE

**UN CONJUNTO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y
LEGISLATIVAS RELATIVAS AL PODER JUDICIAL**

**adoptada por la Comisión de Venecia
en su 146^a sesión plenaria
(Venecia, 6-7 de marzo de 2026)**

Sobre la base de los comentarios de

Sra. Nina BETETTO (miembro, Eslovenia)
Sr. Rafael BUSTOS GISBERT (miembro, España)
Sra. Renata DESKOSKA (miembro, Macedonia del Norte)
Sr. Martin KUIJER (miembro, Países Bajos)

Opinion co-funded
by the European Union



Índice

I.	Introducción	3
II.	Antecedentes y alcance de la Opinión	3
A.	Contexto y desarrollos políticos	3
B.	Marco jurídico	4
1.	Marco jurídico nacional	4
2.	Resumen de las reformas	5
C.	Estándares internacionales aplicables	5
D.	Alcance y enfoque de la Opinión	7
III.	Análisis	8
A.	Observaciones generales	8
B.	Reformas que afectan directamente al poder judicial	10
1.	Nombramiento y carrera de jueces	10
a.	Nombramiento de jueces de la Corte Suprema y destitución de presidentes ...	11
b.	Jueces temporales	13
c.	Ratificación de jueces	15
2.	Procedimientos disciplinarios y responsabilidad penal de jueces	15
3.	Destitución de jueces del Tribunal Supremo	17
C.	Reformas relativas al control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad	18
D.	Otras iniciativas y el efecto acumulativo global de las reformas	21
IV.	Conclusión	23

I. Introducción

1. Mediante carta de 5 de septiembre de 2025, la Sra. Janet Tello Gilardi, Presidenta del Poder Judicial y de la Corte Suprema de Perú, solicitó una Opinión de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa sobre un conjunto de reformas relativas al poder judicial.

2. La Sra. Nina Betetto, el Sr. Rafael Bustos Gisbert, la Sra. Renata Deskoska y el Sr. Martin Kuijer actuaron como ponentes de esta Opinión.

3. Los días 10 y 11 de febrero de 2026, una delegación de la Comisión compuesta por la Sra. Betetto, el Sr. Bustos Gisbert y el Sr. Kuijer, acompañados por la Sra. Simona Granata-Menghini, Directora y Secretaria de la Comisión, y el Sr. Adrià Rodríguez-Pérez, de la Secretaría, viajó a Lima y se reunió con representantes del Poder Judicial y de la Corte Suprema, del Congreso, del Ministerio de Asuntos Exteriores, de la Junta Nacional de Justicia, del Tribunal Constitucional, del Ministerio Público Fiscalía de la Nación, así como con representantes de la sociedad civil, de asociaciones judiciales, del mundo académico y con organizaciones internacionales presentes en Lima.

4. La presente Opinión se ha elaborado en base a la traducción al inglés de las reformas adoptadas y propuestas ([CDL-REF\(2026\)004](#)). Es posible que la traducción no refleje con exactitud la versión original en todos los aspectos.

5. La presente Opinión se ha redactado sobre la base de las observaciones formuladas por los y las ponentes y los resultados de las reuniones. El proyecto de Opinión se examinó en la reunión conjunta de las Subcomisión sobre poder judicial, Estado de Derecho y América Latina, celebrada el 5 de marzo de 2026. Tras un intercambio de opiniones con el señor Manuel Estuardo Luján Túpez, Juez Supremo Titular y Coordinador Nacional del Subsistema Nacional Especializado en Extinción de Dominio del Poder Judicial, Corte Suprema de Perú, fue aprobada por la Comisión de Venecia en su 146ª sesión plenaria (Venecia, 6-7 de marzo 2026).

II. Antecedentes y alcance de la Opinión

A. Contexto y desarrollos políticos

6. La reforma judicial ha estado en la agenda de Perú por lo menos durante dos décadas, con intentos clave de reforma importante en 2001, 2008, 2012 y 2019, por citar solo algunos ejemplos. Más recientemente, el Congreso de Perú ha iniciado numerosas reformas constitucionales y legislativas que afectan al poder judicial y otras instituciones independientes. Es de destacar que el Congreso también ha recurrido cada vez más a los procedimientos de destitución previstos en los artículos 99 y 100 de la Constitución, contra altos magistrados y fiscales, entre otros¹.

7. Durante la visita a Lima, la delegación de la Comisión de Venecia también tuvo conocimiento de que el poder judicial y algunos jueces son objeto de ataques verbales, en ocasiones por parte de autoridades del más alto nivel. Durante las reuniones celebradas en Lima, la delegación tuvo conocimiento de presiones políticas sobre el poder judicial, entre ellas intimidación, amenazas, presiones financieras, estigmatización e incluso casos de violencia física. Según se informa, algunos jueces se enfrentan a procedimientos de

¹ Para un resumen de estos acontecimientos, véase, en particular, Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)007](#), Perú - 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 y Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)042](#), Perú - Opinión sobre las reformas propuestas relativas al Ministerio Público.

responsabilidad penal debido al contenido de sus sentencias. También se mencionaron denuncias relacionadas con procesos competenciales, incluso cuando los jueces ejercen la revisión constitucional de conformidad con el artículo 138 de la Constitución. Estas alegaciones coinciden con las anteriores conclusiones de la Comisión de Venecia sobre la presión ejercida tanto sobre el poder judicial peruano como sobre su fiscalía².

B. Marco jurídico

1. Marco jurídico nacional

8. Según la Constitución, la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes (artículo 138). La Constitución afirma la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, que está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la Nación, y por órganos que ejercen su gobierno y administración (artículo 143 de la Constitución). La Corte Suprema de Justicia es el máximo órgano judicial, y su presidencia ejerce la jefatura del Poder Judicial; la Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial (artículos 143 y 144 de la Constitución). No existe ni puede establecerse jurisdicción independiente alguna, con excepción de la militar y la arbitral (artículo 139.1 de la Constitución).

9. Se garantiza la independencia de los jueces, que solo están sometidos a la Constitución y la ley. La Constitución también garantiza la inamovilidad en su cargo y la permanencia en el servicio, mientras observen conducta e idoneidad propias de su función (artículo 146). Ninguna autoridad podrá interferir en los casos pendientes, hacerse cargo de asuntos judiciales, invalidar sentencias definitivas, detener procedimientos o modificar o retrasar la ejecución de sentencias (artículo 139.2 de la Constitución). Existen excepciones para el indulto ejecutivo y las investigaciones del Congreso, que no deben interferir en los procedimientos judiciales ni tener efectos jurisdiccionales.

10. Desde su adopción, la Constitución ha sido enmendada en múltiples ocasiones, incluida la reforma de 2019, que reestructuró el órgano de supervisión judicial y los mecanismos de selección, nombramiento y evaluación de jueces y fiscales. La reforma sustituyó al Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) por una Junta Nacional de Justicia (JNJ) de nueva constitución, que no solo asumió las funciones anteriormente asignadas al CNM, sino que también amplió y formalizó significativamente sus responsabilidades³.

11. En 2024, el Congreso también aprobó una amplia reforma constitucional. Las nuevas disposiciones constitucionales otorgan a los miembros del Congreso amplios poderes de supervisión, incluida la posibilidad de crear comisiones de investigación (artículo 97 de la Constitución) y la competencia para iniciar procedimientos de destitución contra los magistrados superiores ante un Senado de nueva creación (artículos 99-100 de la Constitución)⁴.

² Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)042](#), Perú - Opinión sobre las reformas propuestas relativas al Ministerio Público, párr. 45.

³ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)042](#), Perú - Opinión sobre las reformas propuestas relativas al Ministerio Público, párrs. 20-21.

⁴ Con la reintroducción del bicameralismo tras las elecciones previstas para el 12 de abril de 2026, el Congreso peruano estará compuesto por dos cámaras: una Cámara de Diputados integrada por 130 miembros elegidos en 27 distritos electorales correspondientes a las regiones del Perú, con escaños asignados a cada distrito en función de la población; y un Senado compuesto por 60 miembros, 30 de los cuales serán elegidos a nivel nacional por el conjunto del electorado, y 30 de los cuales serán elegidos en 27 distritos electorales, cada uno de los cuales elegirá a un senador (excepto Lima, que elegirá a cuatro senadores debido a su mayor población).

2. Resumen de las reformas

12. En su solicitud, la Presidenta se refiere a varias enmiendas legislativas aprobadas, así como a algunas reformas constitucionales y legales propuestas (en lo sucesivo, las reformas).

13. En general, las leyes aprobadas y las reformas propuestas son heterogéneas y abordan una amplia gama de cuestiones que afectan al poder judicial, algunas de ellas directamente, por ejemplo, en lo que se refiere al nombramiento de los jueces, el sistema disciplinario, las disposiciones sobre responsabilidad penal, la destitución o el juicio político y el papel de los tribunales ordinarios en la revisión constitucional y convencional. Otras reformas parecen, en principio, afectar al poder judicial solo de manera indirecta. Además, algunas de estas reformas ya han sido aprobadas, mientras que otras siguen debatiéndose en el Congreso.

14. Además, el Congreso del Perú ha creado una Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria encargada de proponer una Reforma Integral del Sistema de Administración de Justicia en el Perú (en adelante, la Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria)⁵. En noviembre de 2025, esta comisión aprobó el Informe Final de la Etapa 1, que incluye un análisis y un proyecto de propuesta de reforma constitucional (en adelante, el Informe Final de la Etapa 1 de la Comisión Especial). Sin embargo, es posible que este Congreso no apruebe el proyecto de enmiendas constitucionales, ya que, de conformidad con el artículo 206 de la Constitución, cualquier reforma constitucional «debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum». El referéndum podrá omitirse cuando se obtenga el acuerdo del Congreso en dos legislaturas ordinarias sucesivas con un voto favorable, en cada caso, de más de dos tercios del número legal de sus miembros. Dado que las próximas elecciones generales están previstas para el 12 de abril, cualquiera de estos dos escenarios parece poco probable en un plazo tan corto. Sin embargo, también es posible que el próximo Congreso tome esta propuesta, o elementos de ella, como base para una futura reforma constitucional.

C. Estándares internacionales aplicables

15. La independencia y la imparcialidad de la administración judicial constituyen un principio bien establecido en los regímenes universales y regionales de derechos humanos. A nivel mundial, el artículo 14(1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) garantiza el derecho a un juicio justo y público por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por una ley.⁶ En su interpretación de autoridad de esta disposición, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU) afirma que el requisito de independencia es un derecho absoluto que no puede ser objeto de derogación y que exige, entre otras cosas, la separación del poder judicial del ejecutivo y el legislativo, procedimientos objetivos y transparentes para el nombramiento, garantías relativas a la permanencia y la seguridad del cargo, y protección frente a presiones externas e influencias indebidas⁷. Estas normas vinculantes de los tratados se ven reforzadas por instrumentos de la llamada *soft-law*, en particular los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura (aprobados por las resoluciones 40/32 y 40/146 de la Asamblea General de la ONU), que detallan las salvaguardias relativas a la selección, la permanencia, la disciplina y las

⁵ Para obtener una visión general del trabajo de la Comisión Especial Multipartidaria de Alto Nivel, véase Para obtener una visión general, véase en particular Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)042](#), Perú - Opinión sobre las reformas propuestas relativas al Ministerio Público.

⁶ Naciones Unidas (ONU), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), art. 14(1). Perú ratificó el PIDCP el 28 de abril de 1978. Véase también Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, Res. 217 A (III), art. 10.

⁷ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general n.º 32: Artículo 14 - Derecho a la igualdad ante los tribunales y a un juicio imparcial, CCPR/C/GC/32, párrs. 18-20. Véase también Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Independencia e imparcialidad del poder judicial, los jurados y los asesores, y la independencia de los abogados, A/HRC/RES/35/12; A/HRC/RES/23/6; e Integridad del sistema judicial, A/HRC/RES/25/4.

condiciones de servicio de los jueces.⁸ Los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, aprobados por la resolución 2006/23 del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC), articulan los valores fundamentales de independencia, imparcialidad, integridad, corrección, igualdad, competencia y diligencia como componentes esenciales del cargo judicial.⁹

16. Además, la importancia de la independencia judicial se subraya en varios tratados de las Naciones Unidas que se refieren a grupos específicos. Por ejemplo, el artículo 37(d) de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 18(1) de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el artículo 11(3) de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y el artículo 13(1) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad exigen que los procedimientos se lleven a cabo ante autoridades o tribunales competentes, independientes e imparciales, reconociendo así la independencia y la imparcialidad como garantías fundamentales para el acceso a la justicia y el trato justo de estas poblaciones¹⁰.

17. Más allá del derecho a un juicio justo, la independencia judicial también se reconoce como un componente estructural del Estado de derecho. El artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) exige a los Estados Partes que adopten medidas para reforzar la integridad y prevenir las oportunidades de corrupción dentro del poder judicial¹¹. A este respecto, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados ha afirmado que la independencia y la integridad constituyen componentes esenciales para garantizar una cooperación internacional eficaz en la investigación y el castigo de la corrupción¹².

18. A nivel regional, la independencia y la imparcialidad del poder judicial también están firmemente consagradas en el sistema interamericano de derechos humanos. El artículo 8(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantiza el derecho a ser oído, con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial previamente establecido por la ley¹³. En estrecha relación con esta protección, el artículo 25 de la Convención garantiza el derecho a una protección judicial sencilla y efectiva, lo que presupone la existencia de autoridades judiciales independientes e imparciales¹⁴. La

⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, Principios básicos relativos a la independencia del poder judicial, Res. 40/32 y 40/146. Véase también Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre el Estado de Derecho a nivel nacional e internacional, Res. 67/1, párrs. 13 a 16.

⁹ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, Res. 2006/23.

¹⁰ Véase, respectivamente, ONU, Convención sobre los Derechos del Niño, art. 37(d). Perú ratificó la Convención el 4 de agosto de 1990. ONU, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, art. 18(1). Perú ratificó la Convención el 14 de septiembre de 2005. Naciones Unidas, Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, art. 11(3). Perú ratificó la Convención el 26 de julio de 2012. Naciones Unidas, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 13(1). Perú ratificó la Convención el 20 de enero de 2008.

¹¹ ONU, Convención contra la Corrupción (UNCAC), art. 11.

¹² Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, A/HRC/44/47, párr. 36.

¹³ Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8(1). Perú ratificó la Convención Americana el 28 de julio de 1978 y aceptó la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 21 de enero de 1981. Esta garantía también se refleja en el artículo XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. OEA, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. XXVI.

¹⁴ La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) trata sistemáticamente los artículos 8 y 25 de manera conjunta cuando se destituye a jueces, se producen irregularidades en los procedimientos disciplinarios, se eluden los mecanismos de revisión constitucional o los poderes políticos interfieren en el poder judicial. En casos como Tribunal Constitucional c. Perú y López Lone c. Honduras, la Corte constató violaciones tanto del artículo 8 como del artículo 25, ya que la ausencia de un tribunal independiente socava tanto la adjudicación como la protección

Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha aclarado aún más el alcance de estas garantías en su informe sobre Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia, haciendo hincapié en que la independencia judicial requiere autonomía institucional, procedimientos de nombramiento objetivos, seguridad en el cargo y protección contra presiones externas¹⁵. Estas normas se complementan con el Estatuto del Juez Iberoamericano, que también articula los principios que rigen la independencia judicial, la imparcialidad y la ética profesional¹⁶.

19. En sus criterios de verificación del Estado de Derecho actualizados, la Comisión de Venecia ha subrayado que «[l]os magistrados no pueden defender el Estado de derecho si la legislación nacional les priva de garantías adecuadas en cuestiones que afectan directamente a su independencia e imparcialidad. Algunas de las medidas que más frecuentemente socavan la independencia judicial son modificar los procedimientos de nombramiento, sustituir a los jueces y no proceder a la designación o a la votación de las candidaturas»¹⁷. Las normas europeas e internacionales también reconocen la necesidad de salvaguardias que protejan a los jueces de las presiones relacionadas con su función jurisdiccional, y la Comisión de Venecia ha subrayado sistemáticamente que los jueces «deberían gozar de una inmunidad funcional – pero exclusivamente funcional (inmunidad contra las actuaciones emprendidas por actos llevados a cabo en el ejercicio de sus funciones, con la excepción de infracciones intencionales, como aceptar sobornos)»¹⁸.

20. Las normas de la Comisión de Venecia están estrechamente alineadas con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, el Tribunal Europeo), en particular en lo que se refiere al artículo 6 del Convenio para la Protección de los Derechos y Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Convenio Europeo o el CEDH)¹⁹. Las normas de la Comisión de Venecia también se basan en las establecidas por otros órganos del Consejo de Europa, en particular la Recomendación (2010)12 del Comité de Ministros sobre la independencia, la eficiencia y las responsabilidades de los jueces, así como los dictámenes del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE).

D. Alcance y enfoque de la Opinión

21. Al examinar las reformas, tanto las ya adoptadas como las propuestas, y basándose en las reuniones celebradas con varios interlocutores en Lima, la Comisión de Venecia entiende que el impacto de estas medidas debe abordarse de manera sistemática. Por esta razón, y dada la amplitud de las reformas, la presente Opinión no examinará individualmente cada ley

judicial. CIDH, *Caso del Tribunal Constitucional contra Perú*, Serie C No. 71, párrs. 66-75 y 89-96; CIDH, *López Lone y otros contra Honduras*, Serie C No. 302, párrs. 185-193 y 232-239. Véase también Corte IDH, *Apitz Barbera y otros c. Venezuela*, Serie C No. 182, párrs. 107-112.

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44 (5 de diciembre de 2013).

¹⁶ VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Tribunales Supremos de Justicia, *Estatuto del Juez Iberoamericano* (2001), arts. 1-7.

¹⁷ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)002](#), Criterios de verificación del Estado de derecho actualizados, párr. 102.

¹⁸ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2010\)004](#), Informe sobre la independencia del sistema judicial. Parte I: La independencia de los jueces, párr. 61.

¹⁹ En su jurisprudencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha basado en la interpretación del Tribunal Europeo sobre el artículo 6 del CEDH al interpretar el artículo 8 de la Convención Americana. Véase, en particular, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Tribunal Constitucional contra Perú*, Serie C n.º 71, párrs. 64 f) y j), así como el párr. 75, en el que se constataron violaciones de las garantías de independencia judicial y protección judicial de la Convención Americana en el contexto de los procedimientos de destitución y remoción de jueces del Tribunal Constitucional del Perú. Véase también Corte IDH, *Apitz Barbera y otros c. Venezuela*, Serie C n.º 182, párr. 55.

aprobada y cada reforma constitucional y legal propuesta, sino que abordará cuestiones clave que son relevantes para la independencia e imparcialidad del poder judicial.

22. Al mismo tiempo, algunas de las reformas que afectan al poder judicial también deben evaluarse en relación con el proceso general de debilitamiento de los pesos y contrapesos que la Comisión de Venecia ya ha observado en sus Opiniones más recientes sobre Perú. En particular, se trata de la destitución de los miembros de los órganos de gestión electoral y, en términos más generales, del poder judicial, así como de las reformas propuestas en relación con el Ministerio Público. La necesidad de reformas holísticas que alteren sustancialmente el sistema judicial, que la Comisión de Venecia siempre destaca en sus opiniones, exige a su vez un examen holístico de dichas reformas. En conjunto, la amplitud y la frecuencia de las iniciativas plantean cuestiones de estabilidad constitucional y exigen una evaluación de su impacto combinado en el equilibrio institucional que rige la administración de justicia.

23. En general, estas reformas se evaluarán a la luz de los estándares internacionales. No compete a la Comisión de Venecia evaluar la compatibilidad de ninguna de las reformas propuestas o adoptadas con la Constitución de Perú. La ausencia de comentarios sobre determinadas disposiciones jurídicas de los proyectos de reforma no debe interpretarse como una aprobación tácita de las mismas.

III. Análisis

A. Observaciones generales

24. Desde el principio, la Comisión de Venecia destaca la importancia de la estabilidad constitucional para la reforma judicial. Si bien el legislador constitucional dispone de una amplia discrecionalidad a la hora de elegir el nivel de detalle con el que se tratan las cuestiones en la Constitución, la Comisión de Venecia ha expresado sistemáticamente la necesidad de adoptar un enfoque holístico de las reformas que alteran sustancialmente el sistema judicial, especialmente cuando modifican la composición de los tribunales²⁰. Esta es también una de las conclusiones pertinentes de la Comisión de Venecia en su examen de algunas de las reformas más recientes en Perú²¹. Dado que la Constitución es la base del poder judicial de un país, su reforma debe abordarse con el máximo cuidado.

25. Como se ha señalado en dictámenes anteriores, el sistema de pesos y contrapesos consagrado en la Constitución de 1993 había garantizado la estabilidad de las instituciones del Estado durante más de 20 años²². Sin embargo, desde las elecciones generales de 2016, Perú se ha caracterizado por un creciente enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo, lo que ha dado lugar a una erosión de este sistema de pesos y contrapesos. Como señaló uno de los interlocutores entrevistados en Lima, la Constitución de 1993 se inspiró en gran medida en la de 1979, y ambas fueron redactadas en un contexto político e institucional diferente. Si bien reconoce que los marcos constitucionales deben evolucionar para responder a las tensiones institucionales, la Comisión subraya que la reforma debe fortalecer – y no debilitar – la separación de poderes.

²⁰ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)002](#), Criterios de verificación del Estado de derecho actualizados, párr. 154. Véase también Comisión de Venecia y la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho (DGI) del Consejo de Europa, [CDL-AD\(2025\)044](#), Ucrania - Opinión conjunta sobre el proyecto de enmiendas relativas a los procedimientos disciplinarios contra jueces, las declaraciones de integridad y otros procedimientos.

²¹ Véase, en particular, Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)007](#), Perú - 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. En cierta medida, véase también Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)042](#), Perú - Opinión sobre las reformas propuestas relativas al Ministerio Público, párr. 104.

²² Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)007](#), Perú - 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; y Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)042](#), Perú - Opinión sobre las reformas propuestas relativas al Ministerio Público.

26. En sus criterios de verificación del Estado de derecho actualizados, la Comisión de Venecia subraya que «[l]a separación de poderes, especialmente tal y como refleja la independencia judicial, es un principio básico de la democracia constitucional. Por su parte, los mecanismos de control constituyen una garantía necesaria para el funcionamiento de las instituciones democráticas, la protección de las minorías y el Estado de derecho»²³. Se pueden encontrar argumentos similares en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁴.

27. La Comisión de Venecia es consciente de que el poder judicial de Perú no es perfecto. Por ejemplo, el Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú de 2024 critica la institucionalización fragmentada del sistema judicial, lo que dificulta un sistema de gestión ya de por sí complejo, con líneas de responsabilidad difusas²⁵. Esta fragmentación genera solapamientos y duplicidades, conflictos de autoridad y competencia en la gobernanza del sistema judicial, y limita la rendición de cuentas. La OCDE también señala, entre otras cosas, el elevado número de jueces con contratos temporales, la lentitud en la resolución de los casos y la acumulación de expedientes pendientes, así como la falta de claridad en cuanto a las funciones y competencias de cada poder del Estado en la supervisión y el control de los demás. Durante las reuniones celebradas en Lima, varios interlocutores compartieron estas y otras preocupaciones sobre el funcionamiento del poder judicial peruano.

28. No obstante, la Comisión recuerda que cualquier reforma judicial, incluso cuando sea necesaria para subsanar deficiencias importantes del sistema, debe respetar los principios fundamentales del Estado de derecho.²⁶ En particular, cualquier medida debe abordar las deficiencias subyacentes, respetando plenamente los principios de seguridad jurídica, incluidas las expectativas legítimas, y el principio de irretroactividad. Las reformas deben concebirse dentro de un marco holístico y coherente, basado en una evaluación previa del impacto y en consultas significativas, y deben evitar cualquier interferencia desproporcionada de las autoridades legislativas o ejecutivas en la independencia del poder judicial. La Comisión subraya además la importancia de respetar la secuencia de los cambios en las reformas judiciales y de dar prioridad a la aplicación efectiva de los marcos existentes²⁷.

29. La Comisión observa que, en Perú, la reforma judicial se ha abordado en dos niveles. Por un lado, en los últimos años se han adoptado o propuesto múltiples leyes en rápida sucesión, en un breve plazo de tiempo y de forma descoordinada. Solo en el contexto de la presente Opinión, se pide a la Comisión de Venecia que examine nada menos que trece leyes y proyectos de ley sobre la reforma constitucional y jurídica que afectan al Poder Judicial, todos ellos presentados en los últimos años.

30. Por otro lado, se está llevando a cabo un proceso de reforma constitucional. El Informe Final de la Etapa 1 de la Comisión Especial ofrece una propuesta integral de reforma constitucional de la administración de justicia. Sin embargo, el informe no está destinado a ser presentado como proyecto de ley en el Congreso, sino que deja abierta la posibilidad de que los miembros del Congreso presenten reformas basadas en su totalidad o en partes del mismo.

²³ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)002](#), Criterios de verificación del Estado de derecho actualizados, párr. 78.

²⁴ Véase, en particular, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Tribunal Constitucional contra Perú*, Serie C n.º 71, párr. 73.

²⁵ OCDE, 2024, Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú, página 14.

²⁶ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)002](#), Criterios de verificación del Estado de derecho actualizados, párr. 153

²⁷ Comisión de Venecia y DGI, [CDL-AD\(2025\)044](#), Ucrania - Opinión conjunta sobre el proyecto de enmiendas relativas a los procedimientos disciplinarios contra los jueces, las declaraciones de integridad y otros procedimientos, párr. 95.

31. La Comisión de Venecia considera que este enfoque de la reforma judicial de doble nivel en Perú es problemático desde la perspectiva del Estado de derecho. La falta de un análisis adecuado —global y coordinado— de los problemas y deficiencias del poder judicial pone en tela de juicio la necesidad de las reformas adoptadas y limita su impacto potencial. Lo mismo ocurre con la falta de consultas inclusivas y significativas. El enfoque fragmentario de las reformas de los últimos años no ha permitido analizar el efecto combinado de cada reforma ni adoptar posibles medidas paliativas en consulta con todos los actores afectados. La Comisión recuerda a este respecto que el éxito de una reforma judicial depende en gran medida de su aceptación por todas las partes afectadas. La apropiación es una característica esencial de cualquier reforma exitosa.

32. La preparación paralela de una reforma judicial holística, y a pesar de valorarse positivamente su exhaustividad, no parece estar diseñada para sustituir las reformas adoptadas, ni para suspender las pendientes, sino para explorar vías adicionales. Por lo tanto, las cuestiones relevantes para el poder judicial se debaten al mismo tiempo, pero de forma inconexa, en relación con proyectos de ley específicos pendientes y con una futura reforma constitucional. La Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria ha llevado a cabo amplias consultas, lo cual es encomiable; sin embargo, este enfoque global no dará lugar a la presentación de una propuesta holística, sino que podría incluso dar lugar a iniciativas individuales, potencialmente descoordinadas y fragmentadas, que prolongarían el enfoque fragmentario de los últimos años.

33. En general, la Comisión de Venecia ya ha argumentado que, en el caso de Perú, la estabilidad 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 plazo²⁸. La estabilidad constitucional no es un fin en sí mismo y las leyes pueden modificarse, pero con debate público y notificación, y sin afectar negativamente a las expectativas legítimas²⁹. Por lo tanto, la Comisión de Venecia recuerda que cualquier reforma constitucional del Poder Judicial debe seguir un proceso inclusivo y deliberativo, basado en un amplio consenso y en el respeto de los principios democráticos³⁰. En la medida de lo posible, estas reformas deben someterse a la consideración del Congreso en su totalidad, evitando la actual aplicación fragmentaria o irregular. Cualquier reforma de este tipo también debe llevarse a cabo, basándose en la labor de la actual Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria, después de las próximas elecciones generales, a fin de disponer de tiempo suficiente y mantener debates significativos con todas los actores afectados pertinentes.

B. Reformas que afectan directamente al Poder Judicial

1. Nombramiento y carrera de los jueces

34. El método de nombramiento de los jueces es el primer criterio que debe evaluarse en lo que respecta a la independencia del poder judicial. En sus criterios de verificación del Estado de derecho actualizados, la Comisión de Venecia ha subrayado que «la independencia judicial [y] la integridad del proceso de nombramiento y la autonomía de los organismos nacionales responsables de preservar la soberanía de los tribunales y los magistrados están estrechamente relacionados»³¹.

²⁸ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)042](#), Perú - Opinión sobre las reformas propuestas relativas al Ministerio Público, párr. 100.

²⁹ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)042](#), Perú - Opinión sobre las reformas propuestas relativas al Ministerio Público, párr. 101.

³⁰ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)042](#), Perú - Opinión sobre las reformas propuestas relativas al Ministerio Público, párr. 106, recomendación 8.

³¹ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)002](#), Criterios de verificación del Estado de derecho actualizados, párr. 102. Véanse también los párrafos 105 y 106. En la misma línea, 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

35. Dos proyectos de ley actualmente pendientes en el Congreso están relacionados con los nombramientos judiciales: el proyecto de ley n.º 9675/2024-CR, que se refiere principalmente al método de nombramiento de los jueces de la Corte Suprema; y el proyecto de ley n.º 10585/2024-CR, que en su versión inicial regulaba cuestiones que abarcaban desde el nombramiento de la presidencia de la Corte Suprema hasta su destitución, e incluye disposiciones sobre jueces provisionales y supernumerarios (entretanto ha sido modificado).

36. El capítulo IX de la Constitución establece el CNM, posteriormente reconfigurado como JNJ, como el órgano constitucional responsable de la selección, el nombramiento, la ratificación y la disciplina de los jueces (y fiscales), excepto en los casos en que los jueces son elegidos por votación popular (artículo 150). La Constitución establece expresamente que este órgano es independiente y se rige por su Ley Orgánica (artículo 150). Los jueces (y fiscales) son nombrados por la JNJ en todos los niveles mediante concursos públicos basados en los méritos, tras una evaluación personal y requiriendo un voto público y motivado de una mayoría de dos tercios (5 de 7) (artículo 154.1 de la Constitución).

a. Nombramiento de los jueces de la Corte Suprema y destitución de los presidentes

37. El proyecto de ley n.º 9675/2024-CR propone, entre otras cosas, modificar los artículos 102-A y 150 de la Constitución del Perú y el artículo 2 de la Ley n.º 30916 sobre la JNJ para excluir a los jueces de la Corte Suprema (y a los fiscales supremos) del ámbito de los nombramientos encomendados a la JNJ. Con la modificación del artículo 102-A de la Constitución, los jueces de la Corte Suprema serían elegidos por el Senado.

38. En lo que respecta a las modalidades para garantizar la independencia judicial, incluso en el contexto de los nombramientos, la Comisión de Venecia no se decanta por un único modelo³². Los métodos de nombramiento judicial varían mucho según los diferentes países y sus sistemas jurídicos³³. Se ha señalado la importancia de la cultura y las tradiciones jurídicas de un país, y la Comisión ha tenido debidamente en cuenta la existencia en un sistema judicial nacional de garantías formales establecidas en la Constitución y las leyes, y de garantías informales arraigadas en la cultura y la práctica políticas³⁴. No obstante, la Comisión de Venecia sostiene que el nombramiento de los jueces de los tribunales ordinarios (no constitucionales) no es un tema adecuado para la votación del Parlamento, ya que no se puede descartar el peligro de que las consideraciones políticas prevalezcan sobre los méritos objetivos de un candidato³⁵. En consecuencia, la participación del Parlamento en el proceso puede dar lugar a la politización de los nombramientos judiciales³⁶.

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». Véase Naciones Unidas, A/HRC/44/47, párr. 36.

³² Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2007\)028](#), Nombramientos judiciales - Informe, párr. 3.

³³ Véase, en particular, Comisión de Venecia y Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho (DGI) del Consejo de Europa, [CDL-AD\(2023\)015](#), Francia - Opinión conjunta sobre el Consejo Superior de la Magistratura y la situación del poder judicial en lo que respecta a los nombramientos, los traslados, los ascensos y los procedimientos disciplinarios, párr. 32; y Comisión de Venecia y DGI, [CDL-AD\(2023\)029](#), Países Bajos - Opinión conjunta sobre las garantías jurídicas de la independencia del poder judicial frente al poder ejecutivo, párrs. 8-9

³⁴ Comisión de Venecia y Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho (DGI) del Consejo de Europa, [CDL-AD\(2023\)029](#), Países Bajos - Opinión conjunta sobre las garantías jurídicas de la independencia del poder judicial respecto al poder ejecutivo, párrs. 8-9.

³⁵ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2007\)028](#), Nombramientos judiciales - Informe, párr. 47. Véase también el párr. 12.

³⁶ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2007\)028](#), Nombramientos judiciales - Informe, párr. 10. Véase también Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2018\)003](#), República de Moldavia - Opinión sobre la ley de modificación y complementación de la Constitución (Poder judicial), párrs. 25-27.

39. Sin perjuicio de lo anterior, el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema por parte del parlamento merece un examen más detallado. En perspectiva comparada, el nombramiento de jueces de la Corte Suprema por parte del órgano legislativo no es, en sí mismo, un hecho sin precedentes. La Comisión de Venecia, en determinados contextos, ha aceptado esta práctica considerando la cultura jurídica y las tradiciones de cada país, y ha señalado que la participación parlamentaria puede aportar legitimidad democrática al máximo tribunal, siempre que existan garantías adecuadas³⁷.

40. En este sentido, deben tenerse en cuenta al menos dos salvaguardias para que dicho método no ponga en riesgo la politización de los nombramientos para la Corte Suprema. En primer lugar, los nombramientos deben inscribirse en un marco que ofrezca sólidas garantías procesales, transparencia y selección basada en los méritos, a fin de que el papel decisivo atribuido a un órgano político no socave la percepción, y potencialmente la realidad, de independencia en el más alto nivel del poder judicial. En segundo lugar, la Comisión de Venecia ha argumentado que dichos nombramientos deben realizarse por mayoría cualificada para garantizar el mayor apoyo político posible³⁸.

41. En su estado actual, el Proyecto de Ley N.º 9675/2024-CR dispone que el nombramiento de los jueces de la Corte Suprema por parte del Senado debe realizarse por mayoría de dos tercios de sus miembros. Sin embargo, no existen normas constitucionales o legislativas claras que regulen los procedimientos de nombramiento del Senado, en particular aquellas que aseguren evaluaciones basadas en el mérito con criterios objetivos (con la participación de un organismo independiente), así como la transparencia. Por lo tanto, el nuevo procedimiento genera serias preocupaciones respecto al riesgo de una mayor politización.

42. Además, a la Comisión le preocupa que esta propuesta suponga un retroceso en cuanto a la garantía de la independencia de los jueces de la Corte Suprema en comparación con el sistema actual, al retirar la facultad de nombramiento a la JNJ. Es cierto, como ha podido constatar la Comisión de Venecia a través de diferentes interlocutores con los que se ha reunido en Lima, que el sistema actual no es perfecto y que, en particular, la composición de la JNJ no garantiza una representación suficiente de los jueces ni una independencia suficiente. Independientemente de estas preocupaciones, la reasignación de competencias de un órgano constitucionalmente independiente a un órgano político sin garantías sólidas contra la politización parece reducir la resiliencia institucional del poder judicial y, en un contexto en el que, al menos, se percibe una captura política de las instituciones independientes, limitar aún más la capacidad de la JNJ para actuar como garante eficaz de los nombramientos judiciales basados en los méritos. Por lo tanto, la Comisión de Venecia no puede considerar esta propuesta como un avance positivo para la independencia de los jueces.

43. Por lo tanto, la Comisión de Venecia recomienda que la facultad de nombrar a los jueces del Tribunal Supremo siga recayendo en la JNJ y que, al mismo tiempo, se refuercen las modalidades de nombramiento y las garantías de independencia de los miembros de la JNJ. En caso de que el Congreso peruano desee seguir adelante con estas enmiendas, la Comisión de Venecia recomienda que los jueces de la Corte Suprema sean nombrados no

³⁷ Comisión de Venecia y Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho (DGI) del Consejo de Europa, [CDL-AD\(2023\)029](#), Países Bajos - Opinión conjunta sobre las garantías jurídicas de la independencia del poder judicial frente al poder ejecutivo, párr. 24. Véase también Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2002\)026](#), Letonia – Opinión sobre el proyecto de ley sobre el poder judicial y las correspondientes enmiendas constitucionales de Letonia, párrafos 13 y 21-23; Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2015\)008](#), Opinión preliminar sobre el proyecto de ley de modificación de la Ley sobre el sistema judicial y el estatuto de los jueces de Ucrania, párrs. 50 y 51.

³⁸ Comisión de Venecia y Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho (DGI) del Consejo de Europa, [CDL-AD\(2023\)029](#), Países Bajos - Opinión conjunta sobre las garantías jurídicas de la independencia del poder judicial frente al poder ejecutivo, párr. 24. Véase también Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2020\)039](#), Ucrania - Opinión urgente sobre la reforma del Tribunal Constitucional, párr. 72.

solo por mayoría cualificada del Senado, sino mediante un procedimiento que garantice suficientemente la evaluación basada en los méritos, en criterios objetivos y sea transparente. Si bien estas características pueden establecerse en otras normas de rango menor, la Comisión de Venecia considera que, a fin de garantizar la seguridad y la claridad jurídicas, así como la legitimidad democrática, las características básicas de este procedimiento deben debatirse y, en cierta medida, acordarse en el contexto de la reforma constitucional.

44. Además, el procedimiento de nombramiento por parte del Senado también debería prever un mecanismo adecuado para evitar bloqueos, dado que el requisito de la mayoría cualificada podría dar lugar a situaciones de estancamiento. No existe un único modelo de mecanismo para evitar el bloqueo, cada Estado debe diseñar el suyo propio. Entre las opciones se encuentran el sorteo entre candidatos preseleccionados que cumplan todos los criterios, o que la decisión sea encomendada a órganos neutrales³⁹. En cualquier caso, el mecanismo anti-bloqueo no debe crear un desincentivo para lograr acuerdos amplios sobre la base de mayorías cualificadas.

45. Por otra parte, el proyecto de ley n.º 10585/2024-CR proponía inicialmente cambiar la forma de elección de la presidencia de la Corte Suprema, introducía la destitución de los magistrados de la Corte Suprema que hubieran sido nombrados presidentes al término de su mandato y la destitución inmediata de todos los magistrados de la Corte Suprema que hubieran ocupado el cargo de presidente de la Corte tras la adopción de la ley. En noviembre de 2025, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso aprobó un texto sustitutorio que ya no incluye disposiciones relativas a la elección y destitución de la presidencia de la Corte Suprema. La Comisión de Venecia acoge con satisfacción que el texto sustitutorio de este proyecto de ley ya no incluya estas disposiciones, en particular las relativas a la destitución automática de los presidentes de la Corte Suprema. El principio de seguridad en el cargo de los titulares de cargos públicos en general, y de los miembros del Poder Judicial en particular, es fundamental y se deriva de los principios del Estado de derecho y la independencia judicial⁴⁰. La destitución automática de cualquier juez de la Corte Suprema que haya ocupado el cargo de presidente, o de cualquier juez nombrado para el cargo al término de su mandato, supondría una grave vulneración de esta garantía⁴¹.

b. Jueces temporales

46. El proyecto de ley n.º 10585/2024-CR contiene además disposiciones sobre los jueces provisionales y supernumerarios que merecen atención. Los informes sobre el poder judicial del Perú y la mayoría de los interlocutores con quienes se reunió en Lima coinciden en que es necesario abordar con urgencia el número excesivamente elevado de jueces temporales en el poder judicial del Perú.

³⁹ Para una descripción más detallada de los mecanismos, véase Comisión de Venecia, [CDL-PI\(2025\)023](#), Recopilación actualizada de dictámenes e informes de la Comisión de Venecia relativos a las mayorías cualificadas y los mecanismos contra el bloqueo en relación con la elección por el Parlamento de los jueces/presidentes de los tribunales constitucionales y supremos, los fiscales generales, los miembros de los consejos judiciales y fiscales, los órganos independientes/apolíticos y los defensores del pueblo.

⁴⁰ Véase, por ejemplo, Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)015](#), Kosovo - Opinión sobre la Ley del Consejo Judicial y el proyecto de ley que la modifica y complementa, párr. 46; Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2024\)018](#), Polonia - Opinión conjunta urgente de la Comisión de Venecia y la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho del Consejo de Europa sobre el proyecto de ley que modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial de Polonia, párr. 57. En el sistema interamericano, la seguridad en el cargo está consagrada en el artículo 8(1) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Véase, en particular, *Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional contra Perú*, Serie C n.º 71, párr. 64 c).

⁴¹ Comisión de Venecia y Dirección de Derechos Humanos (DHR) de la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho (DGI) del Consejo de Europa, [CDL-AD\(2014\)031](#), Georgia – Opinión conjunta sobre el proyecto de ley de enmiendas a la Ley Orgánica sobre Tribunales Generales, párr. 97 y ss.

47. De conformidad con el artículo 65 de la Ley n.º 29277 sobre la carrera judicial, los jueces se clasifican en titulares, provisionales, supernumerarios y candidatos de reserva. Los jueces titulares son nombrados de forma permanente para ejercer funciones judiciales en su respectivo nivel. Los jueces provisionales son jueces titulares que prestan servicios temporalmente en el nivel inmediatamente superior en caso de vacante o ausencia. Los jueces supernumerarios son candidatos cualificados inscritos para cubrir vacantes judiciales de conformidad con la Ley Orgánica de la Judicatura. Los candidatos de reserva son solicitantes que, aunque no han sido nombrados, siguen siendo elegibles para el nombramiento durante un máximo de un año, siempre que cumplan los requisitos legales y el orden de mérito.

48. Según el informe de la OCDE, la prevalencia de los nombramientos temporales es uno de los problemas más graves del sistema judicial en Perú, ya que se ha convertido en algo sistémico y afecta a la imparcialidad de los jueces de muchas maneras. Según su estudio, el actual sistema de contratación basado en puestos y la limitada planificación de los recursos humanos han dado lugar al uso generalizado de jueces temporales⁴². A fecha de 4 de febrero de 2026, hay 3 754 jueces en todo el Perú⁴³. De ellos, solo 1 495 (39,82 %) son jueces titulares, mientras que 2 259 (60,18 %) tienen nombramientos temporales. Concretamente, 1 582 jueces (42,14 %) son supernumerarios y 677 (18,03 %) son provisionales. Esto significa que más de seis de cada diez jueces en Perú no tienen un cargo permanente.

49. Los jueces temporales son nombrados por los presidentes de los distintos tribunales, sin un procedimiento competitivo y meritocrático, son destituidos cuando el presidente que los nombró deja el cargo y son (quizás) nombrados de nuevo por el siguiente presidente. Además, reciben una remuneración significativamente inferior. Durante su estancia en Lima, la delegación de la Comisión también se enteró de que la temporalidad surgió durante la era Fujimori en un intento de ejercer control sobre los jueces. La Comisión de Venecia subraya que los nombramientos provisionales numerosos y prolongados representan una debilidad para la independencia del poder judicial, ya que los jueces temporales no se benefician de la seguridad en el cargo, y su estatus incierto, junto con la inferioridad económica, presenta riesgos de permeabilidad a la influencia y la corrupción. Se trata de un problema importante, ya que la debilidad intrínseca de este tipo de jueces se ve agravada por la brevedad de su mandato, la ausencia de normas que regulen su nombramiento y renovación, y su peso relativo en algunos órganos esenciales (sobre todo en la Corte Suprema). Cabe destacar en este contexto que los jueces temporales actúan como jueces ordinarios y participan en la asignación de casos en igualdad de condiciones con los jueces permanentes.

50. El proyecto de ley n.º 10585/2024-CR no aborda las causas subyacentes de la temporalidad, sino que confía el nombramiento de dichos jueces a un órgano diferente (cuyas garantías de independencia, tal y como se ha descrito anteriormente, no ofrecen las salvaguardias adecuadas). Es poco probable que estas medidas resuelvan las deficiencias existentes. Además, el proyecto de ley establece un plazo máximo de un año (que puede prorrogarse por seis meses adicionales), lo que no parece tener en cuenta el contexto actual del Perú.

51. En conclusión, la Comisión considera que el Perú necesita adoptar con urgencia una política activa de reforma de su estructura judicial y de reducción de la cantidad de jueces temporales. Esto resulta aún más importante cuanto mayor sea el nivel del tribunal involucrado. Por ello, la Comisión de Venecia alienta a las autoridades peruanas a priorizar el problema de la temporalidad en el poder judicial, ya que constituye uno de los principales riesgos para su independencia. Si bien reconoce la carga presupuestaria que ello implica,

⁴² OCDE, 2024, Estudio de la Justicia de la OCDE en el Perú, página 104.

⁴³ Según el Portal Estadístico del Poder Judicial, <https://portalestadistico.pj.gob.pe/dashboards/poder-judicial-en-cifras/>

recomienda enfáticamente que los jueces ordinarios sean nombrados de manera permanente, hasta su jubilación. Si bien no puede excluirse el recurso a jueces temporales, la reforma podría vincular el mandato de estos jueces a las necesidades específicas que justifican su designación, las cuales deberían ser examinadas caso por caso, pero basadas en criterios claros y previamente establecidos.

c. Ratificación de jueces

52. Por último, y además de estos dos proyectos de ley, la Comisión de Venecia ha observado previamente que los jueces están sujetos a una ratificación periódica cada siete años (artículo 154.2 de la Constitución). En sus Opiniones, la Comisión ha desaconsejado sistemáticamente la existencia de mandatos limitados o renovables, ya que estos pueden hacer que el juez dependa de la autoridad que lo nombró o que tiene la facultad de renovarle el cargo. En el caso de Perú, la Comisión de Venecia ha constatado que “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”⁴⁴. En este sentido, la Comisión celebra que el Informe Final de la Fase 1 de la Comisión Especial disponga que los jueces ya no estarán sujetos a ningún tipo de ratificación, reemplazándola por un sistema permanente de evaluación del desempeño, entendiendo que la ratificación periódica es incompatible con la dignidad del cargo judicial y con la presunción de que quienes fueron nombrados mediante un proceso competitivo ejercen legítimamente sus funciones. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, este Informe Final y sus propuestas de reforma constitucional no serán presentados en la legislatura actual y podrían no ser retomados por la siguiente.

53. Asimismo, el hecho de que las decisiones de la JNJ relativas a la evaluación y confirmación de jueces estén expresamente excluidas del control judicial (artículo 142 de la Constitución) genera preocupaciones adicionales, especialmente porque los jueces (y fiscales) que no son ratificados o que son destituidos tienen prohibido reingresar al Poder Judicial (o al Ministerio Público) (artículo 154.2 de la Constitución). Por tanto, la Comisión de Venecia reitera su recomendación de que se elimine la ratificación de jueces (y fiscales) y se la sustituya por un modelo basado en una evaluación continua de la carrera y en criterios claros y objetivos para el desempeño y la promoción⁴⁵. Asimismo, cualquier decisión de la JNJ relativa al nombramiento o carrera de jueces debería estar sujeta a control judicial.

2. Procedimientos disciplinarios y responsabilidad penal de los jueces

54. Otro pilar fundamental de la independencia judicial y el Estado de Derecho es la existencia de un sistema disciplinario eficaz para los jueces. Si bien la seguridad en el cargo es una consecuencia lógica de la independencia del poder judicial, la independencia no debe impedir la debida rendición de cuentas de los jueces a título individual.

55. Es la JNJ la que ejerce la autoridad disciplinaria sobre los jueces y fiscales de todos los niveles (artículo 154.3 de la Constitución). La JNJ está facultada para aplicar la sanción de destitución, incluso a los jueces del Tribunal Supremo y a los fiscales supremos, y también puede imponer amonestaciones o suspensiones de duración limitada. De conformidad con el artículo 154.3 de la Constitución, las decisiones disciplinarias deben estar motivadas, adoptarse tras una audiencia previa de la parte interesada y aplicar criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Como se ha señalado anteriormente, las resoluciones finales de la JNJ no están sujetas a control judicial (art. 154.3 de la Constitución).

⁴⁴ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)042](#), Perú - Opinión sobre las reformas propuestas relativas al Ministerio Público, párr. 89.

⁴⁵ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)042](#), Perú – Opinión sobre las reformas propuestas relativas al Ministerio Público, párr. 106, recomendación 5

56. La Comisión de Venecia ha declarado anteriormente que los procedimientos disciplinarios contra los jueces basados en el Estado de Derecho deben ajustarse a determinados principios básicos, entre los que se incluyen los siguientes: la responsabilidad debe derivarse de una violación de un deber expresamente definido por la ley; debe haber un juicio justo con la plena audiencia de las partes y la representación del juez; la ley debe definir la escala de sanciones; la imposición de la sanción debe estar sujeta al principio de proporcionalidad⁴⁶; debe existir el derecho a recurrir ante una autoridad judicial superior⁴⁷. Del mismo modo, en los Criterios de verificación del Estado de Derecho actualizados de 2025, la Comisión de Venecia subrayó que «[e]l régimen sancionador deberá cumplir con el requisito de imparcialidad en el proceso a través de disposiciones para que la causa sea oída de manera equitativa y pública y que prevean la posibilidad de interponer recurso, como norma, ante un órgano judicial independiente. Solo se podrá prescindir de la vista bajo circunstancias excepcionales»⁴⁸.

57. Las disposiciones constitucionales del Perú relativas a la potestad disciplinaria sí establecen que las decisiones disciplinarias deben adoptarse tras una audiencia previa del interesado. Asimismo, la proporcionalidad se menciona explícitamente en las disposiciones examinadas. Sin embargo, la posibilidad de apelar dichas decisiones disciplinarias está expresamente excluida, situación que la Comisión de Venecia ya ha lamentado y recomendado que se aborde⁴⁹. Además, la Comisión reitera su preocupación respecto a la composición y el nombramiento de la JNJ.

58. La Ley N.º 32182 propone una nueva causa de responsabilidad disciplinaria, calificada como falta grave, cuando el juez ordena, omitiendo sus deberes funcionales, la liberación de personas detenidas en flagrante delito por la Policía Nacional del Perú o detenidas bajo arresto ciudadano por la comisión de delitos cuya pena privativa de libertad supera los cinco años. La Comisión considera que esta propuesta resulta problemática por diversas razones. Los estándares europeos e internacionales no excluyen, en principio, la posibilidad de responsabilidad disciplinaria de los jueces por actos realizados en el ejercicio de sus funciones judiciales. Sin embargo, la Comisión de Venecia concluye que la formulación de esta nueva causa de responsabilidad disciplinaria en términos tan vagos es motivo de preocupación y recomienda su derogación.

59. En segundo lugar, y en relación con la circunstancia agravante específica de la conducta de un juez que, incumpliendo maliciosamente sus obligaciones funcionales, ordena o dispone la puesta en libertad de una persona detenida en flagrante delito, cabe señalar que las normas europeas e internacionales no excluyen, en principio, la posibilidad de responsabilidad penal de los jueces por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones judiciales. Sin embargo, dicha responsabilidad solo se acepta bajo condiciones estrictas y específicas. La Comisión de Venecia ha sostenido sistemáticamente que la responsabilidad penal por las decisiones judiciales solo puede surgir en casos de malicia, intención deliberada o negligencia grave y, como se ha mencionado anteriormente, no debe extenderse a las diferencias de interpretación jurídica ni a los errores judiciales⁵⁰.

⁴⁶ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2007\)009](#), Georgia – Opinión sobre la Ley de responsabilidad disciplinaria de los jueces ordinarios de Georgia y los procedimientos disciplinarios que les afectan, párr. 9; y [CDL-AD\(2016\)009](#) Albania – Opinión final sobre el proyecto revisado de enmiendas a la Constitución relativas al sistema judicial (15 de enero de 2016), párr. 34. Véase también Comité de Ministros del Consejo de Europa, Recomendación CM/Rec(2010)12 sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades, párr. 69.

⁴⁷ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2016\)009](#), Albania – Opinión final sobre el proyecto revisado de enmiendas a la Constitución relativas al sistema judicial (15 de enero de 2016), párr. 34.

⁴⁸ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)002](#), Criterios de verificación del Estado de derecho actualizados, párr. 107.

⁴⁹ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)042](#), Perú - Opinión sobre las reformas propuestas relativas al Ministerio Público, párrs. 71-76 y 106, recomendación 7.

⁵⁰ Comisión de Venecia [CDL-AD\(2019\)028](#), República de Moldavia - amicus curiae sobre la responsabilidad penal de los jueces del Tribunal Constitucional, párrafos 25-26.

60. Desde esta perspectiva, es relevante que la enmienda que introduce una circunstancia agravante específica para la conducta de un juez que ordena o dispone la puesta en libertad de una persona detenida en flagrante delito reconozca expresamente la malicia como elemento constitutivo del delito. Al exigir un incumplimiento malicioso de las obligaciones funcionales, la disposición pretende armonizar el alcance de la responsabilidad penal con el enfoque basado en la culpabilidad que se refleja en las normas europeas e internacionales.

61. Sin perjuicio de lo anterior, la cuestión es si estos fundamentos de responsabilidad disciplinaria y penal son compatibles con el principio del derecho internacional de los derechos humanos de que la prisión preventiva debe ser la excepción y no la regla. El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha sostenido de manera constante que la prisión preventiva debe ser una medida excepcional, estrictamente necesaria y proporcional, basada en una justificación individualizada, y utilizada únicamente cuando las alternativas menos intrusivas resulten insuficientes; además, la falta de supervisión judicial inmediata, justificación concreta (como riesgos específicos de fuga, interferencia o reincidencia) y garantías procesales efectivas hace que dicha detención sea arbitraria según el derecho internacional de los derechos humanos⁵¹. La detención obligatoria de personas que cometen delitos graves en flagrancia también plantea dudas respecto de su compatibilidad con el artículo 5 del CEDH, según la interpretación del Tribunal Europeo, que la Comisión de Venecia utiliza habitualmente como estándar de referencia: la prisión preventiva nunca debe ser automática, ni siquiera en casos de flagrancia o delitos graves, y cada decisión debe ser individualizada, sustentada en pruebas concretas de riesgo de fuga, interferencia en la justicia, reincidencia o por razones de orden público. La Ley N.º 32182 parte del supuesto de que la prisión preventiva debe aplicarse automáticamente en ciertos casos (por ejemplo, delitos graves en flagrancia) y sanciona a jueces (y fiscales) que no la soliciten u ordenen. La Comisión de Venecia ya ha manifestado su opinión de que esta disposición afectaría no solo la independencia de los fiscales en la conducción de la investigación, sino también vulneraría los derechos de las personas detenidas, y ha recomendado que sea reconsiderada⁵². La Comisión aprovecha la oportunidad para recordar su recomendación anterior, ya que esta causa de responsabilidad podría comprometer igualmente la independencia de los jueces.

62. Por último, en el contexto de esta Opinión, la Comisión de Venecia también examinó el Proyecto de Ley N.º 8678/2024-CR, que proponía modificar el artículo 35.a)25 del Reglamento del Congreso, a fin de crear una Comisión de Supervisión de jueces y fiscales dentro del parlamento. La Comisión ha tenido conocimiento de que la Resolución Legislativa N.º 004-2025-2026, que aprueba el Reglamento del Congreso de la República del Perú, ya no incluye disposiciones relativas a la creación de dicha comisión. En ocasiones anteriores, la Comisión de Venecia ha considerado particularmente preocupante que una ley facultara a comisiones investigadoras y especiales del parlamento para remitir posibles infracciones disciplinarias a un órgano encargado de procedimientos disciplinarios contra jueces, pues ello entra en conflicto con la independencia judicial⁵³. Por ello, la Comisión celebra que las autoridades peruanas hayan rechazado esta propuesta.

3. Destitución de jueces del Tribunal Supremo

63. El Proyecto de Ley N.º 9938/2024-CR propone modificar el artículo 89 del Reglamento del Congreso para especificar que el procedimiento de acusación constitucional se aplica

⁵¹Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Opinión N.º 57/2016, párrs. 110–111; N.º 2/2018, párr. 49; N.º 83/2018, párr. 47; N.º 11/2019, párr. 63; y N.º 30/2019, párr. 30.

⁵² Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)042](#), Perú - Opinión sobre las reformas propuestas relativas al Ministerio Público, párr. 51.

⁵³ Comisión de Venecia y DGI, [CDL-AD\(2025\)044](#), Ucrania - Opinión conjunta sobre el proyecto de enmiendas relativas a los procedimientos disciplinarios contra los jueces, las declaraciones de integridad y otros procedimientos, párr. 67.

tanto al antejuzicio político como al juicio político, conforme al artículo 99 de la Constitución. Un texto sustitutorio de este proyecto fue adoptado en abril de 2025 por la Comisión de Constitución y Reglamento. Mientras que el borrador inicial incluía disposiciones relativas a la presentación de denuncias constitucionales y a la calificación de la incomparecencia del acusado como injustificada en el proceso, estas disposiciones fueron eliminadas en el texto revisado adoptado por la Comisión. En contraste, el texto revisado aún contempla disposiciones que facultan la suspensión de un alto funcionario durante la duración del procedimiento de acusación constitucional.

64. La Comisión de Venecia ya ha expresado una posición crítica respecto al artículo 99 de la Constitución peruana. Si bien la Comisión reconoció que el juicio político de jueces es una característica aceptada en ciertos sistemas democráticos de América, también subrayó que deben estar presentes importantes garantías para asegurar que los procedimientos de acusación contra altos funcionarios, como jueces de la Corte Suprema y fiscales supremos, no sean objeto de politización⁵⁴. En su Opinión sobre el artículo 99 de la Constitución del Perú, la Comisión de Venecia concluyó que los procedimientos disciplinarios o penales contra los órganos de gestión electoral deben prever: “[m]otivos claros de las faltas disciplinarias graves que se establecen de forma clara, restrictiva y exhaustiva en la ley; [j]uicio justo, con derecho a presentar pruebas y a ser oído; [e]l organismo de investigación debe ser imparcial y apolítico; [l]a investigación debe llevarla a cabo una institución separada y distinta de la que decide el despido; [d]icha decisión debe ser motivada; [d]ebe preverse un recurso ante un tribunal de última instancia en un plazo razonable”⁵⁵. Estas mismas recomendaciones fueron recordadas en su posterior Opinión sobre las reformas propuestas relativas al Ministerio Público, y la Comisión aprovecha esta ocasión para reiterarlas⁵⁶.

C. Reformas relativas al control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad

65. La Comisión de Venecia ha señalado sistemáticamente que no existe un modelo único de justicia constitucional. Los sistemas nacionales varían considerablemente y reflejan una amplia gama de disposiciones institucionales. Tanto el control difuso como el control concentrado de constitucionalidad son válidos, y cada uno de ellos ofrece ventajas específicas. La fórmula específica para articular la justicia constitucional en un país determinado es una cuestión que compete a la libertad de cada Estado para elegir su propio sistema de revisión constitucional. La Comisión ha respaldado en general la creación de un tribunal constitucional o un órgano equivalente⁵⁷.

66. La composición del Tribunal Constitucional y el método de selección de sus jueces son de vital importancia para salvaguardar la independencia y la autoridad del Tribunal. La participación de múltiples órganos estatales y actores políticos en la selección de los jueces constitucionales ha demostrado ser eficaz para mejorar la percepción de independencia del Tribunal⁵⁸. La composición del Tribunal Constitucional debe establecerse de manera que se genere la confianza de la sociedad en el Tribunal como árbitro neutral.

⁵⁴ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)007](#), Perú - 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, párr. 91. Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Tribunal Constitucional contra Perú*, Serie C n.º 71, párr. 64(d).

⁵⁵ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)007](#), Perú - 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, párrafos 72 y 92 y siguientes.

⁵⁶ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)042](#), Perú - Opinión sobre las reformas propuestas relativas al Ministerio Público, párr. 51.

⁵⁷ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)002](#), Criterios de verificación del Estado de derecho actualizados, párr. 133.

⁵⁸ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)002](#), Criterios de verificación del Estado de derecho actualizados, párrafos 136 y siguientes.

67. Perú aplica un sistema mixto de control constitucional. Los jueces ordinarios están facultados para ejercer un control constitucional difuso en casos concretos, dejando sin efecto las leyes inconstitucionales con efectos limitados a las partes. Esta facultad va acompañada de un mecanismo de consulta con la Corte Suprema, cuya función es garantizar la coherencia y la uniformidad dentro del poder judicial ordinario. Al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional ejerce un control concentrado con efectos generales. También existen recursos judiciales y constitucionales *de amparo*. Aunque es complejo, el reparto de funciones es relativamente claro y funcionalmente equilibrado.

68. Perú debe respetar sus obligaciones internacionales, incluidas las derivadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por lo tanto, en Perú, al igual que en otros países latinoamericanos, las medidas jurídicas nacionales deben respetar la doctrina del control de convencionalidad establecida por la Corte Interamericana, según la cual existe, en esencia, la obligación de todas las autoridades nacionales (en el ámbito de sus competencias) de hacer cumplir los derechos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tal y como los interpreta la Corte (en casos que se refieren al país o en otros casos en los que el Estado no es parte). El control de convencionalidad es una piedra angular de todo el sistema interamericano de protección de derechos. Su eficacia es mayor cuando el poder judicial tiene mayores facultades para garantizar los derechos. En los sistemas difusos (o mixtos) de control constitucional de las leyes que suelen existir en América Latina, alcanza su máximo potencial en la medida en que garantiza la validez de la Convención Americana incluso frente al poder legislativo.

69. Según los interlocutores de la Comisión, tanto el control de constitucionalidad difuso como el control de convencionalidad gozan de gran prestigio y apoyo público como fórmula útil para la protección de los derechos en el Perú.

70. Los proyectos de ley N.º 9171/2024-CR, N.º 9638/2024-CR y N.º 9676/24-CR reflejan la intención de fortalecer el papel del Tribunal Constitucional en la adjudicación constitucional. Al exigir a los jueces que suspendan los procedimientos y remitan las cuestiones de constitucionalidad al Tribunal Constitucional, la reforma acerca el sistema a un modelo concentrado de control constitucional. Limitar el control difuso de la constitucionalidad de las leyes restringiría la facultad del poder judicial de dejar sin efecto no solo las leyes contrarias a la Constitución, sino también las contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

71. Esta cuestión es muy controvertida en Perú. Los proyectos de ley que reforman la revisión constitucional difusa están específicamente relacionados con la inaplicación de determinadas leyes específicas (sobre todo, pero no exclusivamente, la ley que precisa la aplicación y los alcances del delito de lesa humanidad y crímenes de guerra en la legislación peruana y otras leyes denominadas como “pro-crímenes”⁵⁹) que habían sido declaradas constitucionales por el Tribunal Constitucional. Durante las reuniones celebradas en Lima, varios jueces del Tribunal Constitucional y miembros del Congreso, así como parte del mundo académico, argumentaron que los jueces ordinarios no deberían poder dejar sin efecto las leyes que han sido declaradas constitucionales específicamente por el Tribunal Constitucional. Por el contrario, varios interlocutores, en particular los jueces, parte del mundo académico y representantes de la sociedad civil, argumentaron que una sentencia del Tribunal Constitucional no debería impedir el control difuso de la constitucionalidad y, en particular, el

⁵⁹ Representantes de la sociedad civil y del ámbito académico con los que se reunió la delegación en Lima se refirieron a un grupo de leyes que consideran que contribuyen a la impunidad, denominadas ‘leyes pro-crímenes’ (véase, en particular, el debate sobre estas leyes, junto con las enumeradas en la sección C de [CDL-REF\(2026\)004](#), en la sección D, párr. 76 y ss., del presente documento).

control de la convencionalidad de una ley, lo que representa una importante salvaguardia cuando las sentencias del Tribunal Constitucional parecen ser indulgentes con el Congreso.

72. La Comisión recuerda que un Estado es libre de elegir su sistema de control constitucional y, en un sistema de control constitucional mixto, de regular las funciones respectivas del órgano concentrado de control judicial y de los tribunales ordinarios. Recuerda, en este contexto, que las decisiones y sentencias del Tribunal Constitucional deben ser respetadas por las autoridades públicas y por los particulares⁶⁰. Al mismo tiempo, el ordenamiento jurídico interno debe garantizar que el Estado cumpla con sus obligaciones de respetar el derecho internacional y ejecutar las sentencias de los tribunales internacionales⁶¹.

73. Sin embargo, la Comisión subraya que en Perú todos los jueces del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso (aunque con mayoría cualificada), e incluso podría darse que el Pleno del Tribunal sea en su totalidad elegido por la misma mayoría. La Comisión había declarado anteriormente que, si bien el modelo «exclusivamente parlamentario» ofrece una gran legitimidad democrática, el nombramiento de los jueces constitucionales por diferentes instituciones estatales tiene la ventaja de proteger el nombramiento de una parte de los miembros frente a los actores políticos⁶².

74. El nombramiento de todos los jueces por parte del Congreso corre el riesgo de dificultar aún más el quórum necesario para declarar inconstitucional una ley, que es extremadamente alto (5 de 7) (artículo 5 de la Ley n.º 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Además, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución, los miembros del Tribunal Constitucional pueden ser sometidos a un juicio político y pueden ser inhabilitados para el cargo (y, por lo tanto, destituidos) por una mayoría de dos tercios del Congreso por «vulneración de la Constitución» y por «delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones». *El juicio político* es un proceso exclusivamente político que impone sanciones políticas. La Comisión de Venecia ha expresado anteriormente la opinión, ya mencionada anteriormente, de que los jueces no deben estar sujetos a un juicio político, ya que esto los expone a una injerencia indebida por parte del Parlamento⁶³. A este respecto, la Comisión observa que varios interlocutores han planteado dudas sobre la independencia de determinadas sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional (más concretamente, la ley que precisa la aplicación y los alcances del delito de lesa humanidad y crímenes de guerra en la legislación peruana y las denominadas leyes “pro-crímenes”). En cuanto al mecanismo de filtrado propuesto por la Corte Suprema, la Comisión se remite a esta misma Opinión (apartado 37 y siguientes supra) en la que se señala que la reforma propuesta del modo de nombramiento de los jueces de la Corte Suprema pondría en peligro su independencia. En este contexto, el control de difuso de constitucionalidad y convencionalidad representa un control más eficaz de los poderes del poder legislativo.

75. Por lo tanto, en opinión de la Comisión, la reforma propuesta en las circunstancias específicas del contexto peruano representaría un retroceso con respecto a la situación actual en lo que se refiere a garantizar el cumplimiento de la Constitución y de las obligaciones internacionales, en particular en el ámbito de los derechos humanos, del Perú. Los límites al control difuso de constitucionalidad pueden aceptarse cuando existe una sentencia del Tribunal Constitucional que establece la constitucionalidad de una ley y no hay justificación convencional para su no aplicación por parte del juez ordinario.

⁶⁰ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)002](#), Criterios de verificación del Estado de derecho actualizados, Revisión constitucional, criterio G.4.

⁶¹ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)002](#), Criterios de verificación del Estado de derecho actualizados, Legalidad, criterio A.4.

⁶² Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2012\)009](#), Hungría - Opinión sobre la Ley CLI de 2011 relativa al Tribunal Constitucional, párr. 8.

⁶³ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)007](#), Perú - Opinión sobre el proyecto de modificación del artículo 99 de la Constitución relativo a la destitución de los miembros de los órganos de gestión electoral, párr. 91.

D. Otras iniciativas y el efecto acumulativo global de las reformas

76. Por último, aunque en parte relacionado con la cuestión examinada anteriormente, existe un conjunto de leyes que abordan diferentes aspectos del derecho penal sustantivo, el procedimiento penal y la recuperación de activos. Más concretamente, la Ley n.º 32107 afecta al alcance sustantivo y temporal de los delitos internacionales en el ordenamiento jurídico interno al excluir la clasificación de los delitos contra la humanidad y los crímenes de guerra por los actos cometidos antes de julio de 2002 y al someter dichos actos a los plazos de prescripción ordinarios. Las Leyes N.º 32108 y N.º 32138 modifican la definición de organización delictiva, redefinen el alcance material de los delitos de delincuencia organizada y ajustan las facultades de investigación, como los registros, el levantamiento del secreto bancario y el embargo de activos. La Ley N.º 31990 reestructura el régimen de colaboración eficaz introduciendo plazos estrictos, modificando las normas de corroboración, regulando la confidencialidad y restringiendo el uso probatorio de las declaraciones de los colaboradores. Por último, la Ley n.º 32326 reforma el sistema de extinción de dominio al condicionar el decomiso en la mayoría de los casos a una condena penal firme previa, limitar las medidas cautelares, introducir la prescripción, regular los recursos y ampliar la aplicación inmediata a los procedimientos pendientes.

77. Individualmente, varias de estas reformas pueden considerarse técnicamente defendibles. Aclarar las definiciones penales puede mejorar la previsibilidad, corolario de la seguridad jurídica⁶⁴. Introducir garantías probatorias más estrictas en los procedimientos de cooperación puede reforzar el debido proceso. Reforzar las garantías patrimoniales en los procedimientos de extinción de dominio puede promover la seguridad jurídica. Los criterios de verificación del Estado de derecho actualizados hacen hincapié en los principios de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad como componentes esenciales del estado de derecho⁶⁵. Desde esa perspectiva, las medidas destinadas a definir los delitos con precisión o a reforzar las garantías procesales no son en sí mismas incompatibles con las normas internacionales.

78. Sin embargo, algunos de estos actos merecen un examen más detenido. Por ejemplo, en lo que respecta a la reforma sobre los crímenes de lesa humanidad, el principio de legalidad en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, incluido el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no excluye el enjuiciamiento de conductas que constituían un delito en virtud del derecho internacional consuetudinario en el momento de su comisión. En casos como *Barrios Altos c. Perú* y la jurisprudencia posterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho hincapié en la obligación de los Estados de investigar, enjuiciar y sancionar las violaciones graves de los derechos humanos y ha invalidado las medidas internas que *de facto* generan impunidad⁶⁶. En este contexto, excluir las conductas anteriores a 2002 de la clasificación como crímenes de lesa humanidad y someterlas a los plazos de prescripción ordinarios puede plantear problemas de compatibilidad, especialmente cuando los actos subyacentes ya cumplían los elementos de los crímenes de lesa humanidad según el derecho internacional y se consideraban imprescriptibles.

79. Del mismo modo, la Comisión de Venecia también ha subrayado que las reformas que afectan a las investigaciones penales, los instrumentos probatorios y la recuperación de activos deben evaluarse no solo de forma individual, sino también de forma acumulativa. Cuando los cambios restringen simultáneamente determinados delitos, limitan los mecanismos de cooperación que se utilizan con frecuencia en casos complejos de corrupción

⁶⁴ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)002](#), Criterios de verificación del Estado de derecho actualizados.

⁶⁵ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)002](#), Criterios de verificación del Estado de derecho actualizados.

⁶⁶ CIDH, *Barrios Altos c. Perú*, Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C n.º 75, párrs. 41-44.

y condicionan la extinción de dominio a condenas previas, al tiempo que aplican nuevas normas a los procedimientos pendientes, su efecto combinado puede influir en la capacidad práctica de los operadores judiciales para abordar eficazmente la delincuencia grave y organizada. Incluso en ausencia de una intención explícita de proteger a determinados actores, el impacto sistémico de las reformas superpuestas puede afectar a la igualdad ante la ley y a la eficacia de la protección judicial. Por esa razón, es indispensable realizar un examen holístico con arreglo a los criterios de legalidad, seguridad jurídica, prevención del abuso de poder y acceso efectivo a la justicia, a fin de garantizar que las reformas legislativas refuercen, en lugar de debilitar inadvertidamente, la independencia judicial y la lucha contra la impunidad.

80. En los criterios de verificación del Estado de derecho actualizados, la Comisión de Venecia afirma que «[u]na injerencia desproporcionada e injustificada de los poderes legislativo y ejecutivo en la administración de justicia es una amenaza al correcto funcionamiento de los mecanismos de control del sistema jurídico,¹⁷⁹ a la vez que pone en riesgo la protección de los derechos individuales⁶⁷.» Algunos expertos nacionales e internacionales consideran que las reformas en curso son un intento del Congreso de obtener el control sobre los operadores judiciales. En palabras de algunos interlocutores con los que la Comisión se reunió en Lima, «se está produciendo una alteración progresiva del equilibrio constitucional de poderes; si se socava el poder judicial, la democracia se queda sin una base sobre la que apoyarse». Si bien no compete a la Comisión de Venecia verificar estas afirmaciones, ni siquiera examinar casos concretos de operadores judiciales que sean objeto de procedimientos disciplinarios o penales, tampoco puede ignorar la posibilidad de que las reformas judiciales en curso se estén llevando a cabo en ese contexto.

81. La Comisión de Venecia observa además que en los últimos años se han multiplicado los casos de críticas públicas, desinformación y retórica deslegitimadora dirigidas contra el poder judicial y jueces concretos en Perú. Si bien el poder judicial no es inmune a las críticas públicas, la Comisión de Venecia ha señalado en dictámenes anteriores que estos ataques, especialmente cuando son perpetrados por actores políticos o amplificadas por la desinformación, constituyen una señal de alarma preocupante: a menudo han servido de precursor de propuestas de cambios radicales en el sistema judicial de otros países y pueden utilizarse para socavar la confianza y el apoyo del público en los tribunales y las instituciones independientes⁶⁸. La Comisión recuerda que la experiencia ha demostrado que el menoscabo de la independencia judicial es, por regla general, el primer y crucial factor en los escenarios que socavan el Estado de Derecho. La Comisión de Venecia ha aprendido que incluso los sistemas jurídicos que parecen estables y sólidos no son inmunes a tales cambios⁶⁹.

82. Por un lado, la mayoría de las reformas que se examinan no garantizan un enfoque holístico, carecen de un análisis adecuado de los problemas y no siguen la secuencia del cambio. A la Comisión de Venecia le preocupa que este contexto general pueda crear un clima en el que se debilite el poder judicial como garante de la democracia y los derechos humanos, así como el sistema general de controles y contrapesos.

83. Por otro lado, un poder judicial debilitado puede verse limitado a la hora de juzgar violaciones de los derechos humanos, delitos graves y casos de corrupción. Las reformas

⁶⁷ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)002](#), Criterios de verificación del Estado de derecho actualizados, párr. 154.

⁶⁸ Véase, por ejemplo, Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2017\)031](#), Polonia - Opinión sobre el proyecto de ley que modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, sobre el proyecto de ley que modifica la Ley del Tribunal Supremo, párr. 89 (1). La Comisión de Venecia señaló que se han utilizado argumentos como la «descomunización» del poder judicial para fomentar el apoyo público a reformas de gran alcance, con elementos que se asemejan a modelos que socavan la independencia judicial.

⁶⁹ Comisión de Venecia, [CDL-AD\(2025\)002](#), Criterios de verificación del Estado de derecho actualizados, párr. 152.

examinadas en la presente Opinión podrían correr el riesgo de disminuir la capacidad del poder judicial para ejercer la revisión constitucional y convencional o para aplicar las normas internacionales de derechos humanos como referencia. Individualmente, la mayoría de estas reformas pueden no obstaculizar la independencia y la imparcialidad de la administración judicial, e incluso pueden percibirse como una garantía y salvaguarda de los principios del debido proceso en el contexto de los procedimientos judiciales. Sin embargo, en conjunto, la Comisión de Venecia teme que estas propuestas puedan generar riesgo de impunidad de las violaciones más graves de los derechos humanos, las actividades delictivas y los casos de corrupción. Esta es una preocupación clave que la delegación escuchó de muchos interlocutores durante su reunión en Lima.

84. A la luz de las reformas examinadas en la presente Opinión, así como de sus efectos acumulativos, y teniendo en cuenta también las reformas relativas a los órganos de gestión electoral y al Ministerio Público, la Comisión de Venecia expresa su preocupación por el hecho de que determinadas reformas puedan dar lugar a riesgos de desviación de las normas internacionales establecidas en materia de Estado de Derecho. Por lo tanto, la Comisión alienta a las autoridades peruanas a que revisen estas medidas prestando especial atención al cumplimiento de los requisitos constitucionales, el derecho internacional de los derechos humanos y los principios reconocidos del Estado de Derecho. La Comisión de Venecia recomienda además que se lleven a cabo consultas transparentes e inclusivas con los actores afectados nacionales y el público en general antes de adoptar cualquier reforma que afecte a las instituciones fundamentales del sistema judicial. De esta manera, Perú puede garantizar que las reformas refuercen, en lugar de socavar, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y la gobernanza democrática.

IV. Conclusión

85. Mediante carta de fecha 5 de septiembre de 2025, la presidenta del Poder Judicial y de la Corte Suprema de Perú, Janet Tello Gilardi, solicitó a la Comisión de Venecia una Opinión sobre un conjunto de reformas constitucionales y legislativas que afectan al poder judicial peruano.

86. La Comisión de Venecia señala que, desde la destitución del presidente Castillo en 2022, el Congreso de Perú ha iniciado numerosas reformas constitucionales y legislativas, en ocasiones simultáneas e incluso superpuestas. La situación resultante se ha caracterizado por una intensificación de la inestabilidad institucional y una acumulación tanto de enmiendas legales parciales como de iniciativas de reforma integrales, como las emprendidas por la Comisión Especial de Alto Nivel Multipartidaria.

87. La Comisión observa además que, según varios interlocutores, algunas de las reformas recientes se han llevado a cabo en un contexto en el que se han planteado preocupaciones sobre la presión ejercida sobre el poder judicial, incluidas críticas políticas, amenazas a la reputación e incidentes aislados de intimidación. Algunos también han sugerido que algunos aspectos de la agenda legislativa podrían percibirse como un aumento de la influencia de los actores políticos sobre el poder judicial y el Ministerio Público. Si bien la Comisión no está en condiciones de pronunciarse sobre casos individuales, observa que ese contexto puede dar lugar a riesgos para la estabilidad del sistema de pesos y contrapesos y para la protección efectiva del Estado de derecho.

88. Si bien diversas debilidades del sistema judicial peruano han sido ampliamente reconocidas tanto por las autoridades nacionales como por observadores internacionales, incluidos problemas relativos a instituciones fragmentadas, nombramientos judiciales temporales y gestión de casos, la Comisión enfatiza que cualquier reforma judicial debe ajustarse a los principios fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y respeto por la

independencia e imparcialidad de los tribunales. La Comisión subraya que, hasta la fecha, el proceso de reforma se ha caracterizado principalmente por la falta de coordinación, la limitada participación de actores relevantes y la insuficiente evaluación de impacto. Esto pone en riesgo la confianza en el Estado de derecho y la estabilidad institucional de Perú.

89. La Comisión de Venecia formula las siguientes recomendaciones:

- A. Tras las elecciones generales programadas para el 12 de abril de 2026 y la instalación del nuevo Congreso, debe llevarse a cabo un proceso integral, inclusivo y transparente de reforma judicial. Este proceso debe priorizar una participación significativa de todos los actores relevantes, incluidos miembros del poder judicial, la profesión jurídica, la sociedad civil y el público en general. Asimismo, la reforma debe basarse en un análisis exhaustivo de los desafíos actuales y buscar asegurar un amplio consenso social.
- B. Cualquier reforma futura debe garantizar la independencia e imparcialidad de la JNJ, como órgano responsable tanto de los nombramientos como del régimen disciplinario de jueces (y fiscales). La reforma debe, como mínimo, asegurar que:
 - Al menos la mitad de los miembros de la JNJ sean jueces en ejercicio, elegidos o designados por sus pares y representando la diversidad del poder judicial;
 - Los miembros no judiciales sean nombrados mediante procedimientos competitivos, basados en el mérito y transparentes, con garantías adecuadas, incluyendo un periodo de inhabilitación para quienes hayan ejercido cargos políticos recientemente;
 - Todos los miembros de la JNJ cuenten con un mandato adecuado y goce de inmunidad funcional, además de estar protegidos frente a procesos de acusación política.

En línea con recomendaciones previas respecto al sistema fiscal, se debería considerar la creación de dos órganos diferenciados, o al menos cámaras internas separadas, dentro de la JNJ o de cualquier órgano encargado de asuntos judiciales y fiscales. Esto reflejaría sus distintas funciones institucionales y ayudaría a garantizar que las decisiones disciplinarias y de nombramiento sean adoptadas por quienes tengan la experiencia pertinente.

- C. La cuestión de los nombramientos judiciales temporales y provisionales debe abordarse como prioridad. La Comisión insta a las autoridades peruanas a tomar medidas efectivas para asegurar que los jueces sean nombrados de manera permanente, permitiendo nombramientos temporales solo en circunstancias excepcionales, sujetas a criterios estrictos y limitados en duración.
- D. El sistema de ratificación periódica de jueces y fiscales debe ser reemplazado por un modelo de evaluación continua basado en criterios objetivos.
- E. Como se ha señalado en el caso de los fiscales, las faltas disciplinarias de los jueces deben estar claramente definidas, distinguiendo entre conductas ilícitas y decisiones legítimas tomadas en ejercicio de su discrecionalidad y de buena fe.
- F. Las decisiones de la JNJ sobre nombramientos, ascensos y asuntos disciplinarios deben estar sujetas a un control judicial efectivo.

G. Las disposiciones constitucionales y legislativas vigentes que permiten la acusación política de jueces, miembros de la JNJ y otros operadores judiciales deben ser reconsideradas. Todo procedimiento de remoción debe basarse estrictamente en motivos objetivos y criterios transparentes, y estar acompañado del derecho a una audiencia justa y a la apelación judicial. Las limitaciones precautorias durante estos procedimientos deben circunscribirse a motivos específicos contempladas en la normativa correspondiente.

90. La Comisión también formula las siguientes recomendaciones:

H. Cualquier propuesta que restrinja la facultad de los jueces ordinarios para ejercer el control difuso de constitucionalidad o el control de cumplimiento de tratados internacionales de derechos humanos debe ser reconsiderada. La capacidad de asegurar la coherencia del derecho peruano con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana sigue siendo esencial.

I. Las recientes y futuras modificaciones legislativas relativas a la definición de crímenes internacionales, el procedimiento penal y la extinción de dominio deben ser revisadas a la luz de las obligaciones internacionales. Debe realizarse una evaluación exhaustiva no solo de las medidas individuales, sino también de su efecto acumulado sobre la independencia judicial, la protección de los derechos humanos y la persecución de delitos graves y de corrupción.

J. Cualquier causa de responsabilidad disciplinaria o penal de jueces debe estar definida con precisión en la ley y excluir la responsabilidad por decisiones judiciales, salvo en casos de dolo o negligencia grave, conforme a los estándares internacionales.

K. Si se mantiene la participación parlamentaria en los nombramientos judiciales, esta debe estar sujeta a garantías de evaluaciones basadas en el mérito, criterios objetivos (con la participación de un órgano independiente), así como salvaguardias sólidas, incluyendo mayorías calificadas y mecanismos claros para evitar bloqueos.

91. Es posible que otras recomendaciones se encuentren en la Opinión.

92. La Comisión de Venecia queda a disposición de las autoridades peruanas para prestarles más asistencia en esta materia.