Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2023 12:55:19-0500

CONGRESO DE LA REPUBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Proyecto de Ley N° 5685/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
10 AGO. 2023
RECIBIDO
Hora: 2:16p

PROYECTO DE LEY QUE ELIMINA LA REDUCCIÓN DEL PLAZO DE LA PRESCRIPCIÓN PENAL Y DEROGA LA LEY 31751

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **Ruth Luque Ibarra**, **y Roberto Helbert Sanchez Palomino**; en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE ELIMINA LA REDUCCIÓN DEL PLAZO DE LA PRESCRIPCIÓN PENAL y DEROGA LA LEY 31751

Artículo 1.- Modificación del artículo 84 del Código Penal, Decreto Legislativo N.º 635

Se modifica el artículo 84 del Código Penal, en los siguientes términos:

"Artículo 84.- Suspensión de la prescripción

Si el comienzo o la continuación del proceso penal depende de cualquier cuestión que deba resolverse en otro procedimiento, se considera en suspenso la prescripción hasta que aquel quede concluido.

Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Julia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2023 11:39:03-0500

Artículo 2.- Modificación del artículo 339 del Nuevo Código Procesal Penal, Decreto Legislativo N.° 957

Se modifica el inciso 1 del artículo 339 del Nuevo Código Procesal Penal, en los siguientes términos:

"Artículo 339 Efectos de la formalización de la investigación. -

1. La formalización de la investigación suspenderá el curso de la prescripción de la acción penal"

Firmado digitalmente por: PAREDES PIQUE Susel Ana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2023 10:03:27-0500

Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/08/2023 18:43:34-0500

Firmado digitalmente por: SANCHEZ PALOMINO Roberto Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2023 08:25:43-0500

Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 10/08/2023 11:01:22-0500

Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 09/08/2023 19:55:00-0500

Firmado digitalmente por: SANCHEZ PALOMINO Roberto Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/08/2023 08:26:05-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **14** de **agosto** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5685/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Antecedentes: la aprobación de la Ley 31751 y su impacto negativo

El 13 de enero del 2023 se presenta el Proyecto de Ley N.º 3991/2022-CR por el cual se propone modificar el Código Penal y Código Procesal Penal con el fin de disminuir el plazo de la suspensión de la prescripción de la acción penal a tan solo máximo un año[1].

El 01 de marzo la Comisión de Justicia y Derechos Humanos en la Décima Sexta Sesión Ordinaria aprueba el dictamen por mayoría, sin contar con opinión del Ministerio Público o Poder Judicial[2]. El 13 de abril del 2023 se aprueba en el pleno la primera votación del dictamen, el 11 de mayo se aprueba la segunda votación y el 25 de mayo se publica en el diario oficial El Peruano con N.º 31751.

Esta puesta en marcha acelerada y sin opiniones técnicas necesarias -como se verá más adelante- ha traído el rechazo y cuestionamiento hacía el congreso por parte de especialistas penales, jueces, la prensa y la ciudadanía. El principal cuestionamiento es que la ley ha otorgado un margen de impunidad muy amplio y que los principales beneficiados serán los agentes políticos.

Esto es así, ya que, tanto la legislación[3] y la jurisprudencia[4], coincidían que la suspensión de la prescripción penal material duraba hasta la resolución final del procedimiento previo, y en caso de la suspensión procesal duraba un tiempo acumulado de la pena máxima más su mitad. Un tiempo suficiente para poder condenar a una persona, pues para que el cómputo de la prescripción termine la condena debe ser confirmada en segunda instancia.

De modo que, la ley aprobada parece no tener ningún interés legítimo y técnico para mejorar o precisar la regulación vigente, sino el de cumplir un objetivo político: blindar a personas que tenían procesos penales pendientes resolviéndolos en aplicación de esta ley modificatoria que reduce el tiempo para la prescripción. Tan evidente resultaron sus fines, que

---

[1]Disponible en: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NzAwNjI=/pdf/PL0399120230113

[2]Disponible en: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/ODMwNDM=/pdf/PL%203991%20(MAY)

[3] Artículo 84 del código penal y el artículo 339 del código procesal penal

[4] Acuerdo Plenario N.° 01-2010/CJ-116 y la Casación N. º 895-2016-La Libertad de la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia

apenas se aprobó distintas autoridades y personajes políticos se han visto beneficiados con su dación.

Esta situación actual, contribuye a profundizar la crisis política y social de legitimidad y representatividad que mantiene el Congreso de la República y en general la clase política peruana, crispando más los ánimos existentes. Siendo así, lejos de corresponder una discusión técnica que podría resultar impertinente en las actuales circunstancias, corresponde dar una solución política rápida y efectiva que impida el aprovechamiento político de parte de personas con capacidad de poder e influencia, a fin de suprimir la figura controvertida, a la espera de que en un futuro próximo se debata de modo amplio y extenso cuáles podrían ser los mejores criterios respecto a plazos y prolongación de procesos penales.

A continuación, exponemos, de modo más detallado, las razones constitucionales, legales, y sociales que nos llevan a derogar la figura del plazo de prescripción, como medida urgente y solución necesaria en las actuales circunstancias.

1.2. Argumentos constitucionales y legales para suprimir las modificaciones incorporadas con la ley 31751

La constitucionalidad de la norma aprobada ha sido puesta en serio cuestionamiento, con razón, por parte del Poder Judicial, por lo cual las críticas sobre su pertinencia no sólo obedecen a las razones expuestas por la prensa y la población sino respecto a su validez jurídica.

Así, el 20 de julio del 2023, el Sétimo juzgado de investigación preparatoria nacional emitió la resolución número 87 del caso seguido contra Carlos Alberto Marroquín Echegaray y Jorge Isaac Acurio Tito por el delito de asociación ilícita y otros, resolvió realizando control difuso en relación a la modificatoria de la Ley 31751, que fuera invocada por parte de uno de los procesados. Como es sabido, los jueces pueden resolver causas particulares haciendo control de constitucionalidad sobre las normas materias de tratamiento.

Debe señalarse que el caso bajo análisis era de alto interés en Cusco pues se trata de la Buena Pro al Consorcio Vías de Cusco por la suma de 297 millones, un caso que involucra a la empresa ODEBRECHT y al ex gobernador del Cusco Jorge Acurio.

Ante la solicitud de aplicación de la ley 31751 para su archivamiento, el juzgado resolvió por control difuso inaplicando la Ley N.º 31751 que modifica el artículo 84 del Código Penal que establece que el plazo de la suspensión será no mayor a un año, por afectar la persecución penal del delito y la política criminal del Estado, entre otras razones.

Dentro del análisis de fondo sobre la solicitud de prescripción de la acción penal el juez señaló de forma literal que *"(...) no es posible identificar las razones o justificación del porqué se ha establecido el límite del plazo de la suspensión de*

la prescripción, limitándolo a 1 año"[5], en relación al dictamen de la Comisión de Justicia que aprobó la ley en cuestión. En esa línea, señala que conforme al Acuerdo Plenario N.°3-2012/CJ-116 emitido por la Corte Suprema *"el plazo de la suspensión del proceso se produce dentro del marco impuesto por la Ley, no es ilimitado y eterno y se corresponde con la realidad legislativa de la nueva norma procesal y el marco de la Política Criminal del Estado"*[6].

Por otra parte, la ley inaplicada no toma en cuenta que el Perú es parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Criminalidad Organizada Trasnacional o también llamado Convenio de Palermo (2000) en el que se remarca que cuando el crimen organizado trasciende las fronteras y viola la ley de dos o más Estados requiere soluciones también trasnacionales. En dicho convenio establece claramente en su artículo 11, inciso 5 que *"Cada Estado Parte establecerá, cuando proceda, con arreglo a su derecho interno, un plazo de prescripción prolongado dentro del cual pueda iniciarse el proceso por cualquiera de los delitos comprendidos en la presente Convención"*[7].

En consecuencia, desde el punto de vista constitucional, a criterio del órgano jurisdiccional, la Ley 31751 es inconstitucional, por lo que corresponde ser inaplicada principalmente porque:

- Afecta la Constitución, en relación al principio de la obligatoriedad en el ejercicio de la persecución penal del artículo 159, inciso 5, así como el de la tutela jurisdiccional efectiva. Ello porque un año máximo de suspensión no garantiza un mínimo de eficacia punitiva, sobre todo en delitos complejos.

- Afecta los tratados internacionales de los cuáles el Perú es parte conforme a la Constitución, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Criminalidad Organizada trasnacional del 2000 (Convención de Palermo), que en su artículo 11, inciso 5 exige un plazo de prescripción prolongado para los delitos que establece la Convención.

Por tanto, existen suficientes argumentos constitucionales para suprimir las modificaciones incorporadas a través de la Ley 31751 al artículo 84 del Código Penal, y un precedente importante, pues el fuero judicial ya ha remarcado su inconsistencia y ha decidido su inaplicación por control difuso. Es especialmente importante si se toma en cuenta que la decisión se da a propósito de un caso de alta criminalidad organizada donde está implicada la empresa transnacional Odebrecht, cuyo historial de corrupción vinculado al poder político está muy presente en la vida de los peruanos.

---

[5] Resolución 87 del Exp. 0011-2017-39 del 7mo juzgado de investigación preparatoria nacional. 20 de julio del 2023. Fundamento 4

[6] *Íbidem,* fundamento 14

[7] *Íbidem,* Fundamento 28.3

Ello nos demuestra el alto daño que existe para nuestra sociedad de seguir vigente las modificaciones incorporadas por la Ley 31751, al tiempo que viene siendo cuestionado por instancias jurisdiccionales conforme lo expuesto.

Por otra parte, también existen cuestionamientos de índole legal que hicieron llegar los entes competentes en la materia. La comprobada celeridad con el que actuó la Comisión de Justicia y Derechos Humanos hizo que no se atiendan debidamente en su momento, aunque posteriormente el Pleno conoció de estos cuestionamientos legales obviando su análisis. Así, es importante el análisis legal de instituciones como el Poder Judicial o el Ministerio Público.

Así, mediante opinión legal del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Poder Judicial (PJ), se concluye señalando la inviabilidad de la propuesta debido entre otras razones, a que en los casos donde se requiere la prerrogativa parlamentaria para que la Fiscalía investigue, el órgano estaría sin la posibilidad de llevar a cabo un debido proceso, con lo que la reducción del plazo sólo imposibilitaría cualquier labor. Así, el PJ señala que: "*debemos precisar que la función parlamentaria no debe considerarse un blindaje contra todos los actos que realicen los señores congresistas de la República, siendo una prerrogativa con la finalidad de dar protección a los parlamentarios y salvaguardar el ejercicio de su función, y la del Congreso de la República. Por ello, (...) la suspensión de la prescripción no podría avalar violaciones a principios fundamentales propios del debido proceso, como la presunción de inocencia o plazo razonable*"[8]

En la misma línea, la opinión legal remitida por el Ministerio Público también observa la protesta señalando que no resulta viable pretender considerar que el plazo del proceso penal debe contabilizarse pese a que no resulte posible que el sistema de justicia pueda realizar acciones de investigación. Ello se refiere, en especifico a las diligencias seguidas a altos funcionarios de entidades públicas, las cuales, por su naturaleza jurídica compleja, deben esperar ciertas acciones extrapenales tales como la espera de pronunciamientos que puede desencadenar, por ejemplo, un antejuicio político[9].

En conclusión, los entes competentes para la administración de la justicia, así como para la persecución del delito, conforme a la Constitución y las normas legales, han observado y cuestionado la validez de la normativa vigente, que ha reducido el plazo de prescripción penal, mediante la ley 31751.

1.3 Identificación de las consecuencias negativas de la ley materia de modificación: sujetos beneficiados con su dación y aprobación ciudadana

Aunque ya se previa un impacto social negativo con una norma modificatoria como la Ley 31751; no se esperaba que el escándalo mediático escalara tan

---

[8] Fundamento. 4.1.5. del Informe Legal N° 00032-2023-GA-P-PJ

[9] https://larepublica.pe/politica/congreso/2023/05/28/congreso-fiscalia-y-poder-judicial-opinaron-contra-proyecto-sobre-prescripcion-ley-de-impunidad-congreso-ley-31751-2506196

pronto, producto del actuar de determinados políticos que apenas se emitió la norma en cuestión se acogieron a sus beneficios.

Este es el caso del ex secretario general de Fuerza Popular Joaquín Ramírez, y actual alcalde de Cajamarca, quien a través de su abogado defensor planteó la excepción de prescripción de la acción penal por los delitos de falsificación de documentos y el delito de fraude procesal, en aplicación de la reciente Ley 31751, por lo cual habría logrado su archivo[10].

Igualmente, es ampliamente conocido el caso del congresista de Alianza Por el Progreso y actual Presidente del Congreso, Alejandro Soto, quien se habría visto directamente beneficiado por una ley, que el mismo votó. Así, el 21 de julio pasado, el juez Carlos Román Gil aplico la cuestionada Ley 31751, lo que implicaba el archivamiento de la acusación fiscal por estafa y falsedad genérica y el requerimiento de prisión de 8 años y 8 meses[11], que recaía sobre el Presidente del Congreso.

Finalmente, se puede mencionar el caso penal que involucra al exgobernador regional de Cusco, Jorge Acurio, por el delito de asociación ilícita, relacionada con Odebrecht, y donde, a diferencia de los anteriores casos, el juez constitucional aplicó el control difuso a efectos de no archivar el proceso de investigación penal. Conforme ya se explicó *supra* Lamentablemente no todos los casos siguen la misma suerte.

Adicionalmente, es importante mencionar que existen diversos personajes políticos que podrían verse beneficiados con el plazo reducido de la prescripción que prevé la Ley 31751, y de distintas organizaciones políticas.[12]

Ahora bien, se deben sumar a estas consecuencias negativas, un deterioro acelerado de la legitimidad material que el Congreso debe asumir como costo por una decisión de esta naturaleza. Si actualmente la legitimidad de los congresistas apenas se sostiene en cifras que no son mayor a un solo dígito, es previsible esperar que la imagen institucional y la autoridad social que deberían ejercer los congresistas se vean reducidas a su mínima expresión. Los continuos titulares y reportes periodístico relacionados a los beneficios irregulares que genera la ley en cuestión hacen notorio un desenlace en dicho sentido.

---

[10] https://www.infobae.com/peru/2023/08/06/joaquin-ramirez-logra-archivar-caso-por-fraude-gracias-a-ley-de-suspension-de-prescripcion/

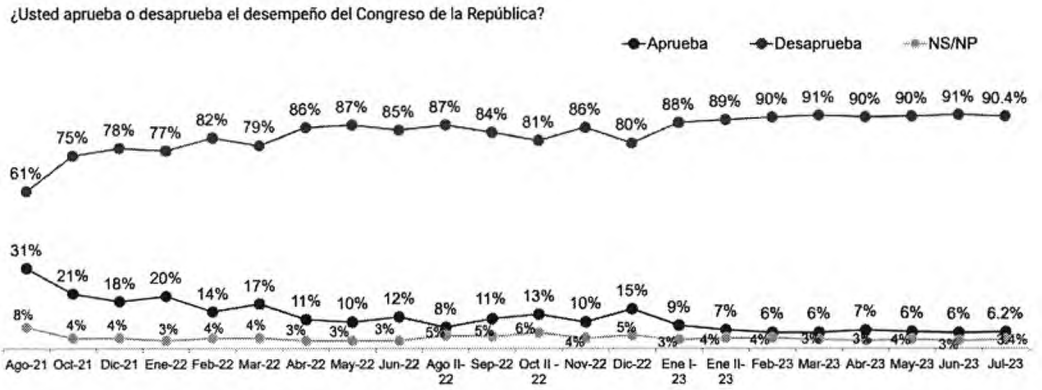
[11] https://larepublica.pe/politica/congreso/2023/08/04/congreso-alejandro-soto-puso-en-agenda-del-pleno-proyecto-de-ley-en-su-beneficio-ley-soto-presidente-del-congreso-mesa-directiva-2023-64900

[12] https://larepublica.pe/politica/judiciales/2023/05/31/alejandro-toledo-y-vladimir-cerron-se-pueden-beneficiar-de-ley-31751-congreso-ley-de-prescripcion-cesar-hinostroza-cuellos-blancos-del-puerto-2093616

Para desarrollar más esta idea, se puede apreciar de los gráficos N.º 1 y 2, que el alto rechazo al Congreso es una constante que se ha profundizado en el tiempo. Precisamente una de las razones de su impopularidad es la emisión de leyes sin opinión técnica, leyes que promueven la impunidad o leyes que son en beneficio de los propios congresistas y no de los peruanos, como sería el caso de la normativa susceptible de modificación mediante la presente propuesta.

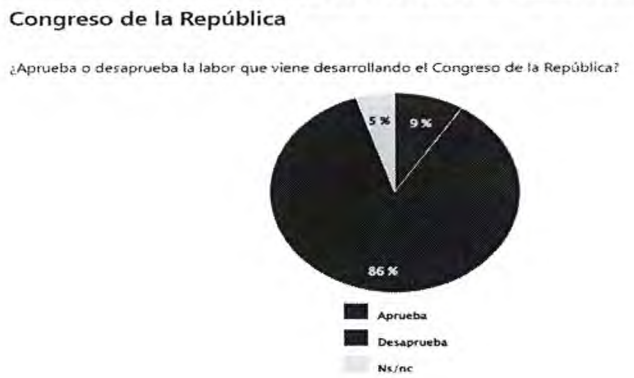
Los estudios de IPSOS y DATUM señalan que el Congreso a poco más del año 2023 tiene un recordé de desaprobación en 20 años. La desaprobación es contundente, las cifras apuntan a que 9 de cada 10 peruanos rechaza la labor del Legislativo. Veamos.

Gráfico N.º 1 – Aprobación del Congreso de la República IEP



Fuente: IEP, julio del 2023[13]

Gráfico N.° 2 – Aprobación del congreso de la República DATUM



Fuente: DATUM, julio del 2023[14]

[13] Disponible en: https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2023/07/IEP-Informe-de-Opinion-Julio-2023-completoeste-si.pdf

[14] Disponible en: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-12/Informe%20Encuesta%20Nacional%20Urbano%20Rural%20-%20America%20Televisio%CC%81n%20al%2016%20de%20diciembre%202022_V2.pdf

Por tanto, se hace necesario la modificación del artículo 84 del Código Penal, a fin de volver al texto legal vigente que era anterior a la modificación implementada por la Ley 31751. El contexto que nos precede, así como los escenarios descritos hacen imperiosa dicha modificación, a fin de dar a la ciudadanía un mensaje de lucha contra la impunidad, lo que, al menos implicaría ralentizar el menoscabo de la imagen del Congreso frente a la población, dado que se encuentra constantemente expuesto al descrédito y desprestigio.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa contiene una modificación del artículo 84 del Código Penal y al inciso 1 del artículo 339 del Nuevo Código Procesal Penal, para eliminar la referencia al plazo máximo de un año de suspensión de la prescripción penal.

Debe señalarse que las modificatorias propuestas a los artículos en mención son similares a los textos normativos que regían antes de la emisión de la Ley 31751. Tal modificatoria sigue los parámetros constitucionales y no tiene otras implicancias dentro del sistema normativo vigente.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto al erario público, en tanto ya se ajustan al marco de las funciones, competencias y presupuesto de las entidades señaladas involucradas.

Desde el punto de vista cualitativo, es beneficioso pues contribuirá a mejorar la percepción social respecto al Congreso de la República, cuya legitimidad y credibilidad se encuentra en franca caída.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO

Esta iniciativa legislativa está conforme al Acuerdo Nacional, en relación a la siguiente política:

- Política N.° 28 sobre la plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial, en tanto que La propuesta busca evitar que se extinga la persecución del delito. En efecto, la normativa vigente impide alcanzar la justicia en casos penales, afectando los derechos de los posibles afectados por presuntas acciones delictivas, al tiempo que afecta el debido proceso. Por ello, la propuesta fortalece estos principios que rigen la administración de justicia.