



Proyecto de Ley N° 3855/2022-CR

Bermejo Rojas Guillermo
Congresista de la Republica

El Congresista Guillermo Bermejo Rojas, integrante del Grupo Parlamentario Perú Democrático que suscribe, en ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa consagrada en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto en los artículos 22°, literal c), y 76°, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente:



LEY QUE DEROGA EL ARTÍCULO 7° DE LA LEY PENAL TRIBUTARIA

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es derogar el artículo 7° de la Ley Penal Tributaria por configurar un condicionamiento a la labor y autonomía constitucional del Ministerio Público, que la Constitución y el Código Procesal Constitucional le reconocen.

Artículo 2. Deróguese el artículo 7° del Decreto Legislativo N° 813, Ley Penal Tributaria.

Deróguese el artículo 7° del Decreto Legislativo N° 813, Ley Penal Tributaria, y las normas que se opongan al objeto de la presente ley.

Artículo 3. Vigencia de la Ley

La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.



Bermejo Rojas Guillermo
Congresista de la Republica

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

A) OBJETO DE LA LEY

El objeto de la presente ley es derogar el artículo 7° de la Ley Penal Tributaria por configurar un condicionamiento a la labor y autonomía constitucional del Ministerio Público, que la Constitución y el Código Procesal Constitucional le reconocen.

B) PREJUDICIALIDAD ADMINISTRATIVA Y CONDICIÓN DE PROCEDIBILIDAD EN LA LEY PENAL TRIBUTARIA

El artículo 7° del Decreto Legislativo N° 813, también denominado Ley Penal Tributaria, hoy en día prevé una condición o requisito de procedibilidad. Así, el referido artículo, a la letra, prescribe que:

Artículo 7.- Requisito de procedibilidad

1. El Ministerio Público, en los casos de delito tributario, dispondrá la formalización de la Investigación Preparatoria previo informe motivado del Órgano Administrador del Tributo.
2. Las Diligencias Preliminares y, cuando lo considere necesario el Juez o el Fiscal en su caso, los demás actos de la Instrucción o Investigación Preparatoria, deben contar con la participación especializada del Órgano Administrador del Tributo

De esta disposición normativa se desprende que el Ministerio Público no podría formalizar investigación preparatoria por delito tributario o fiscal si es que previamente no cuenta con un informe motivado del Órgano Administrador del Tributo, esto es, la Sunat. Así, se condiciona la facultad de persecución del delito que se irroga el Ministerio Público, pues para ejercitar la acción penal se requiere que la autoridad tributaria haya emitido un informe en donde se pronuncie sobre la existencia de indicios de delito tributario, es decir, existe cierta prejudicialidad administrativa por cuanto se exige que la Sunat emita un informe en donde determine la deuda tributaria, el monto y, hasta incluso la persona obligada, bajo el entendido que uno de los elementos del delito tributario es la deuda tributaria.

Así las cosas, de no contarse con tal informe, el Ministerio Público no podría formalizar la investigación preparatoria. Incluso, no podría ordenar que se practique una pericia contable para determinar la existencia de deuda tributaria, por cuanto la norma irrazonablemente condiciona al Ministerio Público a contar obligatoriamente con un informe de la autoridad tributaria, bajo la irreflexiva idea que se encuentre en mejores condiciones de determinar la deuda tributaria.



Bermejo Rojas Guillermo
Congresista de la Republica

La exigencia de un informe motivado de la Sunat en donde precise o no la existencia de delito tributario genera que en la práctica sea la Sunat el órgano que determina si se abre investigación preparatoria o no por un delito tributario. Así, se podría afirmar que la Sunat, de manera ilegal, mantiene la facultad de denunciar la comisión de un delito tributario, pues el Ministerio Público se encuentra atado de manos, pues no puede pronunciarse si no cuenta con un informe motivado emitido por esta institución.

Hay que dejar en claro que la redacción original del artículo 7 de la Ley Penal Tributaria establecía que en los delitos tributarios el Ministerio Público solo ejercitaba la acción penal siempre y cuando la Sunat lo haya solicitado. De no mediar dicha solicitud, el Ministerio Público se venía atado de manos para perseguir penalmente la comisión del delito tributario. Dicha redacción fue reemplazada por la condición de procedibilidad que actualmente se mantiene y, que como explicamos en párrafos, anteriores supedita la formalización de la investigación preparatoria a contar previamente con un informe motivado por parte de la Sunat.

En la práctica estos informes de la Sunat operan como un factor de decisión fundamental para que el Ministerio Público decida formalizar o no la investigación preparatoria, pues si la Sunat presenta un informe en donde concluya que no hay indicios de comisión de delito tributario, lo que sucede normalmente es que el Ministerio Público archiva la investigación preliminar antes que formalizar. Ello resulta un sinsentido, pues el órgano constitucionalmente autónomo encargado de investigar y determinar la existencia de delito alguno es el Ministerio Público y bajo ninguna circunstancia lo puede ser la Sunat.

Según el artículo 159, numeral 4, de la Constitución Política del Perú, el Ministerio Público es el encargado de conducir la investigación desde su inicio. En el mismo sentido, el artículo IV del Título Preliminar del Código Procesal Penal precisa que el Ministerio es el titular de la acción penal. A la letra, dicho artículo prescribe que:

Artículo IV.- Titular de la acción penal

1. El Ministerio Público es titular del ejercicio público de la acción penal en los delitos y tiene el deber de la carga de la prueba. Asume la conducción de la investigación desde su inicio, decidida y proactivamente en defensa de la sociedad.
2. El Ministerio Público está obligado a actuar con objetividad, indagando los hechos constitutivos de delito, los que determinen y acrediten la responsabilidad o inocencia del imputado. Con esta finalidad conduce y controla jurídicamente los actos de investigación que realiza la Policía Nacional.
3. Los actos de investigación que practica el Ministerio Público o la Policía Nacional no tienen carácter jurisdiccional. Cuando fuera indispensable una decisión de esta naturaleza la requerirá del órgano jurisdiccional, motivando debidamente su petición.



Bermejo Rojas Guillermo
Congresista de la Republica

4. El Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones debe tener en cuenta la organización administrativa y funcional de la Policía Nacional de conformidad con sus leyes y reglamentos.

Así las cosas, en la práctica en el caso específico de los delitos tributarios, se limita al Ministerio Público el poder ejercer su rol constitucional de investigar los delitos, pues se exige un pronunciamiento por parte de la autoridad administrativa en temas tributarios consistente en un informe motivado respecto a los indicios de delito tributario.

C) VULNERACIÓN A LA AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO

Como indicamos anteriormente, la actual ley penal tributaria contempla una condición de procedibilidad que supone ser una limitante a la actuación del Ministerio Público. Así, se exige que la autoridad tributaria emita un informe motivado previo a que el Fiscal pueda formalizar la investigación preparatoria. Lo que sucede en la práctica es que estos informes se han convertido en una suerte de denuncia, pues solo en determinados informes la Sunat establece motivadamente la existencia de indicios de delitos tributarios.

Así, en una investigación realizada por Jorge Bravo Figueroa, se determinó estadísticamente que, de una muestra de 40 casos de investigación por delito tributario en el Distrito Fiscal de Lima, tan solo en 11 de ellos, equivalente al 27.5 % del total, la Sunat emitió el informe de indicios de presunción de delito tributario, lo cual motivó a que el Ministerio Público formalice investigación preparatoria. En 29 casos, equivalente al 72.5 % del total de la muestra, la Sunat no emitió informe motivado, por lo que se archivó la denuncia por delito tributario¹.

Asimismo, en esta investigación el autor concluyó que.

“El Ministerio Público archivó 29 denuncias de la muestra de 40 carpetas fiscales, y dio a conocer básicamente las siguientes razones: i) **La SUNAT no emite el informe de presunción de delito**, ii) **El Ministerio Público tiene expedito el ejercicio de la acción penal, si la SUNAT emite el informe**, iii) **Ministerio Público aplica el artículo 12 del Reglamento de Procedimientos en Delitos Tributarios**, y iv) Se invoca los principios de razonabilidad y proporcionalidad del plazo de investigación.²

De lo anterior, se desprende que en la realidad fiscal el Ministerio Público se ve restringido o limitado en ejercer su rol constitucionalmente asignado. Si el informe de la autoridad tributaria no se condice con sustentar motivadamente la existencia de indicios de delito tributario, el Ministerio Público tiene poco o nada que hacer, por cuanto dicho Informe en la práctica es tomado como definitivo. Así, se prescinden de las pericias, que

¹ Bravo Figueroa, Jorge (2020). “La prejudicialidad administrativa y la limitación del ejercicio de la acción penal en los delitos de defraudación tributaria en el distrito fiscal de Lima, 2017-2018”. (Tesis de maestría). Lima: UNFV.

² Ibídem, p. 101.



Bermejo Rojas Guillermo
Congresista de la Republica

pueden ser otras vías para poder determinar si se ha incumplido una obligación tributaria y si, debido a ello, existe una deuda tributaria.

En ese sentido, la propuesta que mediante la presente iniciativa legislativa se manifiesta es eliminar la condición de procedibilidad del artículo 7 de la Ley Penal Tributaria con la única finalidad que el Ministerio Público no se vea limitado ni encorsetado a contar con un instrumento que lo direcciona a resolver bajo un sentido o el otro. Bajo ningún punto de vista el informe de la Sunat, un organismo constitucionalmente autónomo, puede resultar vinculante para la determinación de existencia o no de delito. El Fiscal debe valorarlo y a partir de allí determinar si formaliza o no la investigación preparatoria. No obstante, con la vigente redacción del artículo antes citado el Ministerio Público se ve ampliamente limitado.

Por lo anterior, resulta necesario dar carta blanca al Ministerio Público para que ordene las diligencias que más le convengan y que resulten pertinentes con el hecho objeto de investigación. De ese modo, se reivindica su rol como director de la investigación penal y no se le limita a actuar direccionadamente por un informe de carácter meramente administrativo y totalmente prescindible.

En este extremo, las pericias contables pueden resultar muchos más útiles que el propio informe motivado de la Sunat, por cuanto lo que se aprecia en la práctica cotidiana es que o la Sunat presenta informes sin la debida motivación o no presenta informes a tiempo, generando así dilaciones indebidas en la investigación, con lo cual se habilita que el Ministerio Público decida archivar las investigaciones por no contar con el informe de Sunat que resulta de obligatoria valoración antes de decidir formalizar la investigación preparatoria.

Si, como proponemos, al ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público se le elimina la condición de procedibilidad del artículo 7 de la Ley Penal Tributaria, Fiscalía tendría mayor margen de apreciación para valorar, a través de otras diligencias, si existen indicios de delito tributario. Hay que recalcar que los informes de la Sunat analizan la existencia de deuda tributaria, mas no si se han empleado medios fraudulentos para la comisión del delito tributario, con lo cual el informe que emite la Sunat en ningún sentido puede ser condicionante para la actuación de la acción penal por parte del Ministerio Público.

II. IMPACTO DE LA LEY EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La presente iniciativa legislativa tiene por objetivo derogar el artículo 7 de la Ley Penal Tributaria a fin de eliminar la condición de procedibilidad prevista y que actúa como una limitante al ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público en los delitos tributarios. Así, con la presente modificación se impactará positivamente al ordenamiento jurídico, pues se le dará el debido reconocimiento a las facultades y atribuciones que la Constitución y el Código Procesal Penal, le otorga al Ministerio Público como órgano persecutor del delito.



Bermejo Rojas Guillermo
Congresista de la Republica

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Este proyecto de ley no genera ningún tipo de gasto adicional al erario público, de manera que se respeta las restricciones de incidencia en el Gasto Público por parte los representantes del Congreso de la República de conformidad con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

Antes bien, se aprecia que la presente iniciativa legislativa tiene aspectos beneficiosos, pues permitirá que el Ministerio Público cuente con la plena autonomía para que ejerza su rol de director de la investigación penal, de modo que dispondrá las diligencias que resulten útiles y pertinentes para el esclarecimiento delictivo, sin verse sometido por entes administrativos externos que limiten su función.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene directa vinculación con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

1. Democracia y Estado de Derecho

- Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- Institucionalización del diálogo y la concertación.

2. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

- Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/12/2022 14:47:10-0500



Firmado digitalmente por:
BERMEJO ROJAS Guillermo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/12/2022 11:42:18-0500



Firmado digitalmente por:
KAMICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/12/2022 16:08:40-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 27/12/2022 14:47:35-0500



Firmado digitalmente por:
CHAVEZ CHINO Betssy
Betzabet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/12/2022 18:17:33-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 28/12/2022 11:59:43-0500