



**LEY QUE FORTALECE LA DEFENSA
JURÍDICA DE LA SUPERINTENDENCIA
NACIONAL DE ADUANAS Y DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT)
Y DE LOS ORGANISMOS REGULADORES
DE SERVICIOS PÚBLICOS**

El Congresista de la República Carlos Enrique Alva Rojas, integrante del Grupo Parlamentario Acción Popular, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N°1326 – DECRETO LEGISLATIVO QUE REESTRUCTURA EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO Y CREA LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO EN EL PERÚ

Artículo 1°. Modificación de los artículos 16, 24, 27, 31 y 32, y de las disposiciones complementarias finales sexta y séptima, primer párrafo, del Decreto Legislativo 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado

Se modifican los artículos 16 numeral 6, 24, 27 párrafo 27.2, 31 y 32, y las disposiciones complementarias finales sexta y séptima, primer párrafo, del Decreto Legislativo 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado, en los siguientes términos:

"Artículo 16. Funciones del Consejo Directivo

Son funciones del Consejo Directivo:

[...]

6. Dirigir el proceso de selección para la designación de los procuradores públicos, con excepción de los procuradores públicos del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como de los organismos constitucionales autónomos, quienes son elegidos por los titulares de dichas entidades por un plazo de cinco años. Igualmente queda exceptuado del concurso de selección el procurador de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT y de los organismos reguladores de servicios públicos, los cuales serán elegidos por los titulares de estas entidades por tiempo indefinido.

Artículo 24. Las procuradurías públicas

Las entidades públicas tienen, como órgano de defensa jurídica, una procuraduría pública, conforme a su ley de creación, ubicada en el mayor nivel jerárquico de su estructura. Esta se constituye en el órgano especializado responsable de llevar a cabo la defensa jurídica de los intereses del Estado y se encuentra vinculada administrativa y funcionalmente a la Procuraduría General del Estado, a excepción de las procuradurías públicas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como las de los organismos constitucionales autónomos, de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y de los organismos reguladores de servicios públicos, que mantienen autonomía administrativa y funcional para dirigir sus respectivos procesos de selección respecto de la Procuraduría General del Estado.

Artículo 27. Procurador público

[...]

27.2. El procurador público mantiene vinculación de dependencia funcional y administrativa con la Procuraduría General del Estado, salvo los exceptuados en el artículo 24, sujetándose a sus lineamientos y disposiciones. En el desempeño de sus funciones, actúan con autonomía e independencia en el ámbito de su competencia. Por excepción, los Procuradores Públicos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y de los organismos reguladores de servicios públicos mantienen vinculación administrativa con sus entidades.

Artículo 31. Evaluación

El Consejo Directivo convoca a un proceso de selección para ocupar las plazas de procuradores públicos de conformidad con el reglamento, con excepción de aquellas para las procuradurías públicas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como de los organismos constitucionales autónomos, de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y de los organismos reguladores de servicios públicos, quienes son elegidos por los titulares de cada entidad a través de concurso público por un plazo de cinco años, con excepción de los Procuradores Públicos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y de los organismos reguladores de servicios públicos, los cuales serán seleccionados a través de un procedimiento de concurso convocado por estas entidades y su designación se realizará sin plazo de duración.

El Procurador Público de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT es elegido de entre los funcionarios de carrera de dicha institución que cumplan con los requisitos legales y reglamentarios.

Artículo 32. Designación

Los procuradores públicos son designados mediante resolución del Procurador General del Estado. Por excepción, previa comunicación del titular de la entidad, los procuradores públicos del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como de los organismos constitucionales autónomos, de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y de los organismos reguladores de servicios públicos, son designados mediante resolución del Procurador General del Estado.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Sexta. Régimen laboral y plazas

Se respeta el régimen laboral de los trabajadores de las procuradurías públicas hasta la implementación del régimen laboral regulado por la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, y sus normas conexas, a excepción de los trabajadores de las procuradurías públicas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como de los organismos constitucionales autónomos, de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y de los organismos reguladores de servicios públicos, cuyo régimen laboral es aquel que corresponda a la entidad en la que ejerzan sus funciones.

El número de plazas de las procuradurías públicas a ser incorporado a la Procuraduría General del Estado es el existente a la fecha de entrada en vigor del presente decreto legislativo, el cual no resulta aplicable a las procuradurías públicas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como de los organismos constitucionales autónomos, de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y de los organismos reguladores de servicios públicos. El monto del presupuesto de las procuradurías públicas asignado a cada entidad pública a ser incorporado a la Procuraduría General del Estado comprende el presupuesto de las remuneraciones, contraprestaciones, retribuciones y otros ingresos pagados, en el marco de las disposiciones legales vigentes, a las personas que prestan servicios en dichos órganos.

Séptima. Plan de implementación

La implementación de la Procuraduría General del Estado, así como el proceso de transferencia de plazas, personal, recursos presupuestarios, bienes y acervo documentario de las procuradurías públicas a la Procuraduría General del Estado, se encuentra sujeto al plan de implementación de la Procuraduría General del Estado, aprobado por resolución ministerial del ministro de Justicia y Derechos Humanos, con opinión previa del Ministerio de Economía y Finanzas en cuanto se refiere a los aspectos presupuestales del referido proceso de transferencia, en el cual no se encuentran comprendidas las procuradurías públicas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como de los organismos constitucionales autónomos, de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y de los organismos reguladores de servicios públicos.

[...].

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del reglamento

El Poder Ejecutivo adecúa el reglamento del Decreto Legislativo 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado, aprobado por Decreto Supremo 018-2019-JUS, a las modificaciones establecidas en la presente ley en un plazo de treinta días calendario contados desde su entrada en vigor.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Procesos de selección convocados y designaciones producidas

A partir de la entrada en vigor de la presente ley, los procesos de selección convocados para la designación del procurador público o procuradores adjuntos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y de los organismos reguladores de servicios públicos, cualquiera sea su estado o etapa, se adecuarán a lo dispuesto en la presente ley. En el caso de que se hubiera producido la designación antes de la entrada en vigor de la presente ley, el procurador público y/o procurador adjunto designado estarán sujetos a la evaluación y ratificación por parte de los titulares de estas entidades, lo cual deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor de cuatro meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2025 11:33:34-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2025 13:26:17-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/10/2025 12:35:47-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 20/10/2025 11:39:48-0500



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2025 13:26:43-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 15:06:24-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Bvis
Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/10/2025 12:25:40-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LEY QUE FORTALECE LA DEFENSA JURÍDICA DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT) Y DE LOS ORGANISMOS REGULADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS

A fin de fortalecer la defensa jurídica de la SUNAT y de los organismos reguladores de servicios públicos, se propone que, legislativamente se excluya a la Procuraduría pública de SUNAT y de los organismos reguladores de la dependencia administrativa y funcional de la Procuraduría General del Estado. Adicionalmente, se establezca que el Procurador Público y los Procuradores Públicos Adjuntos de la SUNAT y de los organismos reguladores de servicios públicos, son elegidos de entre los funcionarios de carrera de dicha institución que cumplan con los correspondientes requisitos legales y reglamentarios.

I. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA RESPECTO A LA SUNAT.

Del fortalecimiento de la defensa jurídica de la SUNAT:

1. Análisis del estado actual de la situación e identificación del problema público.

1.1. Antecedentes.

El primer párrafo del artículo 47° de la Constitución Política del Perú establece que "La defensa de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos conforme a ley".

Como se aprecia los dos únicos requisitos que establece el mencionado artículo 47° para que se regule la defensa de los intereses del Estado es que la misma la realicen Procuradores Públicos y que su desarrollo sea por ley.

En razón a ello, mediante el Decreto Legislativo N° 1326 se reestructuró el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y se creó la Procuraduría General del Estado, estableciéndose que todas las Procuradurías Públicas del Estado, sin distinción o reserva alguna, pasen a formar parte de este nuevo Sistema Administrativo.

Posteriormente, según la Ley N° 31778 se restableció la autonomía constitucional del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como de los organismos constitucionales autónomos con relación al procedimiento de designación de los procuradores públicos, norma que guardaría coherencia con el mandato contenido en el artículo 47° de la Constitución Política del Perú no crea ningún órgano que se encargue de centralizar o dirigir la defensa jurídica del Estado Peruano, ya que, como se ha señalado previamente, esta norma constitucional solo establece dos (02) requisitos para que se regule la defensa jurídica de los intereses del Estado: a) que la misma la realicen Procuradores Públicos y b) que su desarrollo sea por ley.

Cabe indicar que, de acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1326, todas las Procuradurías Públicas de los organismos diferentes a los mencionados en el párrafo precedente (incluida la Procuraduría Pública de la SUNAT) tienen (o tendrán) dependencia administrativa y funcional de la Procuraduría General del Estado (PGE), circunstancia que tiene incidencia no solo en el nombramiento de los Procuradores sino también en la especialización técnica de la defensa jurídica del Estado.

1.2. Marco jurídico.

- Constitución Política, artículo 47°.
- Decreto Legislativo N° 1326, Decreto Legislativo que Reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado.
- Ley N° 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT

La SUNAT califica, según el artículo 3° de la Ley N° 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, como un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas que cuenta con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y goza de autonomía funcional, técnica, económica, financiera, presupuestal y administrativa.

Según el artículo 5° de la Ley N° 29816, entre otras, son funciones de la SUNAT: administrar, aplicar, fiscalizar y recaudar los tributos internos del Gobierno Nacional con excepción de los municipal; implementar, inspeccionar y controlar la política aduanera en el territorio nacional, administrando, aplicando, fiscalizando, sancionando y recaudando los tributos y aranceles del Gobierno Central que fije la legislación aduanera y la facilitar las actividades aduaneras de comercio exterior, inspeccionar el tráfico internacional de personas y medios de transporte y desarrollar las acciones necesarias para prevenir y reprimir la comisión de delitos aduaneros y el tráfico ilícito de bienes.

La PGE es un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con personería de derecho público interno que cuenta con autonomía funcional, técnica, económica y administrativa para el ejercicio de sus funciones. Es el ente rector del sistema y constituye un pliego presupuestal (artículo 9° del Decreto Legislativo N° 1326).

Además, la PGE es la entidad competente para regular, supervisar, orientar, articular y dictar lineamientos para la adecuada defensa de los intereses del Estado, a cargo de los procuradores públicos (artículo 10° del Legislativo en mención) y, entre otras, tiene las siguientes funciones (artículo 12° del mismo Decreto Legislativo):

- Promover y garantizar el ejercicio de la defensa y representación jurídica del Estado a fin de proteger sus intereses (numeral 1).
- Absolver consultas, formular opinión vinculante y proponer modificaciones normativas en materia de defensa jurídica del Estado (numeral 4).
- Promover la solución de conflictos o controversias cuando estos generen un menoscabo en los intereses del Estado, en coordinación con entidades del sector público (numeral 6).

El Consejo Directivo de la PGE, según el (artículo 16° del citado Decreto Legislativo), entre otras funciones, tiene las siguientes:

- Aprobar las normas, los lineamientos y las disposiciones generales del Sistema y supervisar su cumplimiento (numeral 1).
- Aprobar la organización interna de la procuraduría general del estado dentro de los límites que señale el decreto legislativo y su reglamento (numeral 2).

- Designar a los vocales del Tribunal Disciplinario, aceptar su renuncia y removerlos, conforme a ley (numeral 3).
- Dirigir el proceso de selección para la designación de los procuradores públicos (numeral 6).
- Orientar la defensa jurídica del Estado, estableciendo indicadores de gestión que uniformen el sistema (numeral 7).
- Supervisar la correcta ejecución técnica, administrativa, presupuestal y financiera de la institución (numeral 9).
- Orientar y evaluar la organización y estructura de las procuradurías públicas (numeral 10).

El Procurador General del Estado tiene, entre otras, las siguientes funciones (artículo 19° del acotado Decreto Legislativo):

- Representar a la procuraduría ante los órganos del Estado e instituciones privadas, en el ámbito nacional e internacional (numeral 1).
- Requerir a toda entidad pública información y/o documentos necesarios para evaluar el inicio de acciones o ejercer una adecuada defensa del Estado (numeral 2).
- Designar a los procuradores públicos luego del proceso de selección a cargo del Consejo Directivo (numeral 7).

1.3. La función constitucional de la SUNAT reconocida por el Tribunal Constitucional.

Es importante señalar que el concepto de Estado Social y Democrático de Derecho no sólo tiene un contenido político, sino que también se materializa en el régimen tributario como principio rector que inspira el régimen económico, contenido en la Constitución Política del Perú, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia 06089-2006-PA/TC al establecer que:

4.1 La función del tributo en el Estado Social y Democrático de Derecho

9. Desde la STC 0008-2003-AI/TC en adelante, cuando el trasfondo de una controversia gira en torno a la intervención estatal en la vida económica de los particulares, este Colegiado ha procedido a fundamentar sus decisiones partiendo de los fines inherentes a nuestro tipo de Estado, y, particularmente, desde los principios rectores que inspiran nuestro régimen económico, dentro del cual, evidentemente, también se integra el **régimen tributario**.

En tal sentido, el rol constitucional que cumple la SUNAT dentro del régimen tributario se sustenta en procurar a través de su actuación, la obtención de ingresos económicos a fin de proveer a los ciudadanos las condiciones materiales mínimas para su desarrollo integral.

Igualmente, en el fundamento 10 de la STC 6089-2006-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido que nuestro Estado Constitucional para lograr una mayor efectividad en el cumplimiento de los principios y derechos básicos que lo irradian, necesita de ***una base y un contenido material***:

A estos efectos hemos señalado, en primer lugar, que de un análisis conjunto de los artículos 3 y 43 de la Ley Fundamental, el Estado Peruano, definido por la Constitución de 1993, presenta las características básicas del Estado Social y Democrático de Derecho. Es decir, es un Estado que se ubica como opción intermedia entre los fines que por su propia naturaleza buscan el Estado Liberal y el Estado Social.

*Ello implica que nuestro Estado Constitucional de acuerdo con tales características, no obvia los principios y derechos básicos del Estado de Derecho tales como la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad ante la ley; antes bien, **pretende conseguir su mayor efectividad, dotándolos de una base y un contenido material**, a partir del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca.*

En este orden de ideas, se tiene que, de acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional, la **base y el contenido material** necesarias para que nuestro Estado Constitucional logre sus fines se obtiene a través de diversos mecanismos. Sin embargo, el Supremo Intérprete de la Constitución considera que, dentro de estos mecanismos, la tributación juega un rol preponderante y esencial (fundamento 14 de la STC 6089-2006-PA/TC): *"14. [...] La búsqueda de una sociedad más equitativa, propia del Estado Social y Democrático de Derecho, se logra justamente a través de diversos mecanismos, **entre los cuales la tributación juega un rol preponderante y esencial**, pues mediante ella cada ciudadano, respondiendo a su capacidad contributiva, aporta parte de su riqueza para su redistribución en mejores servicios y cobertura de necesidades estatales"*.

Asimismo, en el fundamento 14 de la STC 6089-2006-PA/TC, se señala que el rol esencial y preponderante que juega la tributación debe comprender **la fiscalización, el combate y la sanción de prácticas de evasión tributaria**, tareas que se encuentran encomendadas en materia de tributos internos y aduaneros a la SUNAT: *"De ahí que, quienes ostentan la potestad tributaria, no solo deban exhortar al ciudadano a contribuir con el sostenimiento de los gastos públicos, sin distinción ni privilegios; sino, al mismo tiempo, **deban fiscalizar, combatir y sancionar las prácticas de evasión tributaria**, cuyos efectos nocivos para el fisco se tornan contraproducentes en igual medida para todos los ciudadanos del Estado Peruano"*.

Además, en la sentencia 06089-2006-PA/TC, el Tribunal Constitucional **ha establecido que la función principal del tributo es la recaudadora –entendida no como fin en sí mismo sino antes bien como medio para financiar necesidades sociales–**: *"13. De ello puede afirmarse que **siendo la función principal del tributo la recaudadora –entendida no como fin en sí mismo sino antes bien como medio para financiar necesidades sociales–**"*.

En este acápite, es importante destacar que la SUNAT es el órgano que, en ejercicio de las facultades previstas por el régimen tributario de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, ejerce la función recaudadora del tributo.

Entonces, es claro que la SUNAT (como Administración Aduanera y Tributaria) cumple un rol relevante en nuestro Estado Social y Democrático de Derecho, puesto que es responsable del cumplimiento de las obligaciones tributarias vinculadas al deber de contribuir, conforme lo ha establecido el Tribunal Constitucional en el fundamento 18 de la STC 6089-2006-PA/TC, señalando al respecto:

*"18.- En el Estado Social y Democrático de Derecho, el fundamento de la imposición no se limita únicamente a una cuestión de Poder Estatal, sino que incorpora a su razón de ser **el deber de todo ciudadano al sostenimiento de los gastos públicos**, deber que si bien originalmente fuera entendido respecto al cumplimiento de obligaciones sustanciales y formales relacionadas con el pago, también podría extenderse a la exigencia de cuotas de colaboración de terceros con la **Administración Tributaria**".*

La importancia de la función constitucional de la SUNAT, consistente en brindarle a nuestro Estado Social y Democrático de derecho **la base y el contenido material** se visualiza claramente, por ejemplo, en el porcentaje de participación de la recaudación aduanera y tributaria en el Presupuesto Público de la República en los últimos cinco (05) años (ingresos/girado):

Cuadro N°. 1

Recaudación y Presupuesto Público

Participación de la recaudación tributaria en el Presupuesto Público 2020 – 2024	
Año	% Presupuesto
2020	67.9%
2021	102.3%
2022	96.3%
2023	79.8%
2024	79.0%

Elaboración: SUNAT

Fuente: Nota Tributaria y Aduanera de SUNAT y, portal

Transparencia

MEF

<https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

1.4. La identificación del problema.

La gestión de la Procuraduría Pública de la SUNAT ha sido exitosa por varios factores, siendo uno de los más importantes su estrecha vinculación con dicha institución. En este escenario, su vinculación funcional y administrativa con la PGE podría afectar su eficacia y su historia de éxito al romper la citada estrecha relación que existe actualmente entre la SUNAT y su Procuraduría Pública.

Por esta razón, es necesario modificar el Decreto Legislativo N° 1326 con la finalidad de fortalecer la defensa jurídica que realiza la Procuraduría Pública de la SUNAT.

En tal sentido, se enumeran algunos efectos que podría tener la aplicación del Decreto Legislativo N° 1326 en la defensa jurídica de la SUNAT.

a) No existe una Procuraduría Especializada en materia tributaria y aduanera

El Decreto Legislativo N° 1326 no ha creado una Procuraduría Pública especializada en materia tributaria y aduanera, razón por la cual los Procuradores Públicos que estarán a cargo de esos asuntos serán los nacionales, a pesar de que las materias tributaria y aduanera tienen, cada una, cuentan con una regulación propia y distinta a la de otras materias.

La falta de especialización en materia tributaria y aduanera afectará la eficiencia de la defensa jurídica del Estado en estos rubros y, como consecuencia de ello, se podrían afectar los ingresos que se perciben por concepto de tributos, lo que erosionará una de las bases sobre la que se sustenta el Estado Social y Democrático de Derecho (el soporte material o contenido económico).

b) Existirá dependencia administrativa y funcional de la Procuraduría Pública de la SUNAT respecto de la PGE en desmedro de las coordinaciones directas que, actualmente, se realizan entre dicha Procuraduría Pública y el titular de la SUNAT y los demás funcionarios de dicha institución, lo que afectará la fluidez de tales coordinaciones.

En vista que, al amparo del Decreto Legislativo N° 1326, los Procuradores Públicos son parte de la PGE, tienen que seguir un procedimiento regulado (requerir) para obtener de las entidades públicas la documentación necesaria para iniciar acciones o ejercer correctamente la defensa jurídica del Estado¹.

Así, la defensa puede volverse tardía, no oportuna y, específicamente en materia tributaria y aduanera, poco eficiente, lo cual repercutirá en la recaudación de cada ejercicio gravable.

- c) Resulta negativo el desarraigo administrativo y funcional del Procurador Público y, de todo el capital humano que lo apoya, de la entidad pública cuya defensa jurídica ejerce.

La autonomía de la PGE y, con ella, el desarraigo administrativo y funcional del Procurador Público y, de todo el capital humano que lo apoya, de la entidad pública cuya defensa jurídica ejerce ofrece ventajas cuando tal desarraigo tiene por finalidad estar vigilante, incluso, respecto de la actuación irregular de funcionarios de esa entidad. Este hecho resulta claro, por ejemplo, en las Procuradurías Públicas Anticorrupción, Lavado de Activos y Tráfico Ilícito de Drogas, dado que, por el bien jurídico que se tutela, no resulta óptimo que estas Procuradurías Públicas mantengan dependencia administrativa respecto de los titulares de las entidades que persiguen tales ilícitos penales, en la medida que se trata de evitar los conflictos de intereses que podrían presentarse.

Distinto es el caso en materia tributaria y aduanera porque el desarraigo administrativo y funcional de la Procuraduría Pública de la SUNAT respecto de dicha dependencia no facilitará su defensa jurídica, sino que la complicará. Las razones que sustentaron la dependencia administrativa y funcional de la Procuraduría Públicas de la PGE (defensa dispersa, con resultados favorables pobres, etc.) no guardan coherencia con los resultados positivos que la Procuraduría Pública de la SUNAT ha obtenido en los últimos años. La dependencia administrativa y funcional es favorable por cuanto contribuye a mejorar la defensa jurídica, a lograr la retroalimentación con la entidad, a la prevención, a identificar la importancia fiscal y, en el caso específico de la materia tributaria y aduanera, a resguardar el interés fiscal en el marco de la legalidad.

¹ Según el numeral 2 del artículo 19 del Decreto Legislativo que se mencionó con anterioridad.

- d) El desarraigo administrativo y funcional del Procurador Público y, de todo el capital humano que lo apoya, de la SUNAT, le impedirá el acceso a la información protegida por la reserva tributaria, lo que perjudicará la defensa jurídica de dicha institución.

La regulación de la PGE no ha considerado que la defensa jurídica de la SUNAT implica el acceso a información de especial naturaleza (datos y contenidos), que involucran especial protección en cumplimiento de un mandato previsto por la Constitución Política del Perú y en leyes especiales, tal cual es el caso de la reserva tributaria y del derecho a la intimidad regulados por los numerales 5 y 6 del artículo 2° de nuestra Carta Magna y por el artículo 85° del Texto Único Ordenado (TUO) del Código Tributario, así como del derecho legal a la protección y custodia de los datos personales previsto en la Ley N° 29733.

Al respecto, tratándose de la reserva tributaria, establecer que un órgano de defensa jurídica totalmente desvinculado de la SUNAT tenga acceso a la información prevista por el artículo 85° TUO del Código Tributario vulneraría la reserva tributaria prevista por la Constitución Política del Perú² como límite al derecho de acceso de información de cualquier tercero y como una obligación custodia por parte de la administración aduanera y tributaria;

Debe advertirse que, el artículo 85° del TUO del Código Tributario establece que la cuantía y la fuente de las rentas, los gastos, la base imponible o cualquiera de los datos relativos a ellos, tienen el carácter de información reservada y únicamente podrá ser utilizada por la administración aduanera y tributaria para sus fines propios, razón por la cual dicha información no puede ser proporcionada a ninguna persona que no tenga dependencia administrativa y/o funcional con la SUNAT.

Ahora bien, luego de operada la transferencia de la Procuraduría Pública de la SUNAT a la PGE, la limitación contenida en la reserva tributaria no puede ser superada con requerimientos de información que, de acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1326, pudiera hacer el Procurador Público de la SUNAT a la referida institución, por cuanto no califica como un funcionario que tenga acceso a la misma sin que medie autorización judicial.

² Constitución Política del Perú

Artículo 2° Toda persona tiene derecho:

[...]

5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.

- e) No accesibilidad a otra información protegida que tiene la SUNAT.

La Procuraduría Pública de SUNAT tampoco tendría acceso a cualquier otra información que la Constitución Política del Perú y las leyes especiales protegen con reserva y que la SUNAT tiene en su poder con la correspondiente responsabilidad de su protección, tales como secreto bancario, información tributaria y financiera producto de intercambio de información con entidades financieras locales o internacionales, datos personales de personas naturales, datos confidenciales de diversa índole, entre otros.

- f) La SUNAT no participa en la selección ni designación de sus Procuradores Públicos
- El Consejo Directivo, conformado por el Procurador General del Estado, un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y un representante de la Contraloría General de la República, es el que dirige la selección para la designación de los procuradores públicos, según el numeral 6 del artículo 16° del Decreto Legislativo N° 1326.

Además, según el numeral 7 del artículo 19° de dicho Decreto Legislativo, el Procurador General del Estado es quien designa a los procuradores públicos. Es decir, la SUNAT no tiene participación alguna en la selección de los Procuradores Públicos que asumirán su defensa jurídica, no obstante que se trata de cargos altamente especializados y vinculados a la recaudación tributaria.

Este modelo de selección y designación podría impedir que se elijan Procuradores Públicos idóneos y altamente calificados, más aún si se considera que, por regla general, los miembros del Consejo Directivo de la PGE no cuentan con especialidad en materia tributaria y/o aduanera.

- g) La especialidad tributaria y aduanera no está prevista como un requisito primordial en el proceso de selección.

El proceso de selección que realiza la PGE no ha reparado en la importancia que tienen las funciones del Procurador Público de la SUNAT para lograr una tributación y recaudación tributaria justa. Debe tenerse presente que en este caso no solo es prioritaria la experiencia en litigación judicial o administrativa sino sobre todo la especialidad tributaria a favor del Estado.

h) El concurso de selección de procurador público y procurador adjunto de la SUNAT conllevaría que pueda tener candidatos profesionales externos a la propia Administración, que litigan o tienen a su cargo procesos o procedimientos contra la Administración Tributaria y defiendan intereses fiscales de los particulares, quienes a través de ese medio pueden acceder acceso a información con reserva tributaria y no tengan la experiencia de la defensa tributaria desde la perspectiva de la propia Administración. Del mismo modo podrían darse situaciones de conflicto de intereses, como también la volatilidad de permanencia en el cargo y la correspondiente fuga de información no solo con reserva tributaria sino propia de la política tributaria.

i) No se contará con una Procuraduría Pública que dependa de la SUNAT, a pesar de los buenos resultados que, hasta la fecha, ha traído dicha dependencia.

El Decreto Legislativo N° 1326 no ha considerado que existen Procuradurías Pública (como la de SUNAT) que han logrado resultados óptimos y, sin conflicto alguno reportado, en el esquema de dependencia que, actualmente, tienen respecto de las instituciones cuya defensa jurídica ejercen.

j) El traslado a la PGE supone transferencia de plazas, presupuesto y bienes, lo que tiene consecuencias en las funciones de defensa jurídica que ejerce la Procuraduría Pública de la SUNAT, por cuanto los abogados que la integran, al dejar de ser funcionarios de la SUNAT, perderán el acceso a las herramientas e información de las cuales solo puede disponer el personal de dicha institución, debido a las restricciones constitucionales legales vigentes, lo cual repercutirá en el acceso a la información necesaria para las tareas de defensa jurídica antes mencionadas.

k) La transferencia documentaria a la PGE contiene un obstáculo, en razón que la información que transfiera la SUNAT a la PGE podría contener reserva tributaria u otro tipo de información restringida de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política del Perú o las leyes que regulan la materia, lo cual también afectaría el acceso a la información necesaria para realizar una correcta defensa jurídica de la mencionada institución.

- l) Se afectará el resultado en los procedimientos y en los procesos en los cuales actualmente la Procuraduría Pública de SUNAT ejecuta acciones de defensa jurídica, lo cual incidirá en la recaudación y cobro de la deuda tributaria, con lo cual se podría afectar sensiblemente los resultados de la defensa jurídica de la SUNAT, lo que podría incidir negativamente en el cumplimiento de las metas fiscales, entre ellas, la recaudación prevista para este ejercicio gravable 2025, así como para los subsiguientes ejercicios gravables.
- m) Afectación económica que incidirá en las acciones de defensa, debido a recorte presupuestal.

De acuerdo con la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1326, referida al Régimen laboral y a las plazas, el número de plazas de las Procuradurías Públicas a ser incorporado a la PGE, es el existente a la fecha de entrada en vigencia del referido Decreto Legislativo. El monto del presupuesto de las Procuradurías Públicas asignado a cada entidad pública, a ser incorporado a la PGE, comprende el presupuesto de las remuneraciones, contraprestaciones, retribuciones y otros ingresos pagados, en el marco de las disposiciones legales vigentes, a las personas que prestan servicios en dichos órganos.

Además, debe tenerse presente que la referida norma entró en vigencia en noviembre del 2019, por lo cual el presupuesto a transferirse en marzo del 2025 de acuerdo al plan de implementación de transferencias de la PGE, sería el que asignó SUNAT para el año 2019, más no para el año en curso.

El presupuesto asignado por la SUNAT para las acciones de la Procuraduría de SUNAT ha aumentado considerablemente entre el 2019 y el 2024, dado los requerimientos de defensa y aumento de los procesos y procedimientos en trámite y sobre todo por la especialidad de nuevas figuras tributarias que empezaron a discutirse tales como precios de transferencia e instrumentos financieros derivados entre otras.

Por tanto, la transferencia de la Procuraduría Pública de SUNAT a la PGE, implicaría un recorte presupuestal que se verá reflejado en las plazas de abogados necesarios para la defensa jurídica, lo cual perjudicará las acciones de defensa, dado que no solo la carga procesal sobrepasará a los abogados con plaza presupuestada, sino se afectaría el tecnicismo y la especialidad necesarias.

De este modo, el apoyo presupuestal que brindó la SUNAT para las acciones de defensa jurídica a su Procuraduría Pública, se vería reducido significativamente, razón por la cual dicho órgano de defensa jurídica en la PGE no contará con el capital humano y herramientas necesarias para afrontar la litigiosidad tributaria que, actualmente, va en incremento.

- n) Se pone en riesgo los resultados de los procedimientos y procesos, en tanto que ya no será la SUNAT quien garantice la especialidad de su Procurador Público y de los abogados delegados por éste, sino que será un órgano externo a la SUNAT (la PGE, ajena a la política tributaria y fiscal) quien trate de garantizar dicha especialidad.

En el cuadro siguiente, se aprecian los resultados de la Procuraduría Pública de la SUNAT al día de hoy, con Procuradores Públicos y su personal en dependencia administrativa de la SUNAT, lo cual contradice el sustento original en la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1326 respecto de la conveniencia de la dependencia funcional y administrativa de la PGE, es decir, evitar supuestos resultados negativos que, en el caso de la Procuraduría Pública de la SUNAT, por el contrario, son positivos, tal cual se aprecia a continuación:

Cuadro N°. 2

RESULTADOS DE LA PROCURADURIA (2016-2024)

Año	Indicadores	% Cantidad		% Monto	
		Resultado	Meta	Resultado	Meta
2016	Resultados de Resoluciones				
	Administrativas y Sentencias Judiciales	85.4%	85%	85%	85%
2017	Resultados de Resoluciones				
	Administrativas y Sentencias Judiciales	86.9%	80%	90.70%	70%
2018	Resultados de Resoluciones				
	Administrativas y Sentencias Judiciales	86%	80%	90%	70%
2019	Resultados de Resoluciones				
	Administrativas y Sentencias Judiciales	84%	83%	95%	83%
2020	Resultados de Resoluciones				
	Administrativas y Sentencias Judiciales	85.3%	84%	88.9%	85%

Cuadro N°. 2

RESULTADOS DE LA PROCURADURIA (2016-2024)

Año	Indicadores	% Cantidad		% Monto	
		Resultado	Meta	Resultado	Meta
2021	Resultados de Resoluciones				
	Administrativas y Sentencias Judiciales	86.5%	85%	88.6%	85%
2022	Resultados de Resoluciones				
	Administrativas y Sentencias Judiciales	86.8%	85%	95.6%	86%
2023	Resultados de Resoluciones				
	Administrativas y Sentencias Judiciales	85.1%	85%	89.4%	86%
2024	Resultados de Resoluciones				
	Administrativas y Sentencias Judiciales	185	143 ³		

Elaboración: Procuraduría de SUNAT

Fuente: Sumaria estadística reportada a la Procuraduría General del Estado

Es importante considerar que la Procuraduría Pública de la SUNAT cuenta con un (01) Procurador Público y con cuatro (04) Procuradores Públicos Adjuntos. De ellos, el Procurador Público y dos (02) de los Procuradores Públicos Adjuntos cuentan con más de treinta (30) años de experiencia, específicamente, en la defensa jurídica de la SUNAT (tributos internos y/o aduanas), un (01) Procurador Público Adjunto cuenta con más de veinte (20) años de experiencia, específicamente, en la defensa jurídica de la SUNAT (tributos internos y/o aduanas) y una (01) Procuradora Pública Adjunta cuenta con seis (06) años de experiencia, específicamente, en la defensa jurídica de la SUNAT (tributos internos y/o aduanas).

Similar figura acontece con los abogados y el único contador público que labora en la Procuraduría Pública de la SUNAT, quienes, al igual que los Procuradores Públicos son profesionales altamente especializados en materia tributaria y aduanera y cuentan con una vasta experiencia:

³ A partir del año 2024, los resultados se empezaron a computar en cantidad de procedimientos o procesos con resultado favorable para el Estado.

Cuadro N°. 3

Distribución de abogados de la Procuraduría de SUNAT

GRUPO	TRABAJADORES	COSTO MENSUAL S/.	COSTO ANUAL S/.
D.LEG.728 Plazo Indeterminado	67	690 493,14	11 383 932,54
D.LEG.1057 C.A.S.	90	863 924,36	10 655 106,72
D.LEG.276 C.A.S.P.	1	3 718,12	61 299,42
Total, general	158	1 558 135,62	22 00 338,67

Elaboración: SUNAT

Fuente: información presupuestaria de SUNAT

No debe perderse de vista que la Procuraduría Pública de la SUNAT ha participado en forma exitosa en procesos en sede nacional e internacional que, de haberse obtenido un resultado negativo para el Estado Peruano, hubiera significado un grave quebranto para las arcas fiscales, tal cual es el caso de procesos en los cuales la Procuraduría Pública de la SUNAT ha obtenido resultados favorables en sede interna que, luego han sido impugnados antes organismos supranacionales, en los cuales también el Estado Peruano ha obtenido resultados favorables.

En tal sentido, resulta pertinente citar, como ejemplos: a) la denuncia presentada por el sindicato de jubilados (SINAUT – SUNAT) que concluyó con una sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) favorable al Estado Peruano y b) el arbitraje incoado por los inversionistas de la empresa Sociedad Minera Cerro Verde S.A. que concluyó con un laudo arbitral también favorable al Estado Peruano.

En suma, las acciones de defensa jurídica que la Procuraduría Pública de la SUNAT, guardan relación directa con la función constitucional que el Tribunal Constitucional le ha reconocido a la SUNAT: brindarle a nuestro Estado Social y Democrática de derecho **la base y el contenido material**.

Sin perjuicio de lo expuesto, mención aparte merece la grave dificultad que significa para el traslado de la Procuraduría Pública de la SUNAT a la PGE la circunstancia que, a continuación, se expone:

La necesidad que se reforme la Constitución Política del Perú para que la PGE puede acceder directamente a la reserva tributaria.

Mediante el Memorándum Circular Electrónico N° 00039-2017-SUNAT/6R0000, de fecha 28/03/2017, la Intendencia de Gestión Operativa (IGO) de la SUNAT recordó a los órganos de la Administración Aduanera y Tributaria "[...]" que ante una Acción de Control Interno deberá brindar todas las facilidades, así como la información requerida al personal de la Oficina de Control Interno deberá brindar todas las facilidades, para el cumplimiento de sus labores, ***siempre que la información solicitada no se encuentre protegida por la Reserva Tributaria, establecida en el artículo 85° del Texto Único Ordenado del Código Tributario. Salvo en los casos que dicha información sea solicitada por el Contralor General de la República, previa autorización judicial***".

A raíz del recordatorio realizado a través del referido Memorándum Circular Electrónico, el Jefe del Órgano Control Institucional de la SUNAT, a través del Memorándum N° 133-2017-SUNAT/1C0000, del 12/04/2017, solicitó al Intendente Nacional Jurídico de la SUNAT que realice algunas precisiones respecto de la afirmación en el sentido que el Órgano de Control Institucional (OCI) no realizaría labores relacionadas a los **finés propios** de la SUNAT.

Posteriormente, mediante el Memorándum N° 018-2017-SUNAT/600000, de fecha 11/05/2017, la Superintendente Nacional Adjunto Operativo, puso en conocimiento del Jefe de la Oficina de Control Institucional de la SUNAT el Memorándum N° 154-2017-SUNAT/5D0000, de fecha 10/05/2017, a través del cual el Intendente Nacional Jurídico de la SUNAT, entre otras, realizó las siguientes precisiones:

[...] sobre los **"finés propios"** de la SUNAT, a los que alude el artículo 85° del Código Tributario, en diversos pronunciamientos emitidos teniendo en cuenta las disposiciones legales referidas a la creación, fortalecimiento y funcionamiento de la SUNAT, se ha señalado que esta institución tiene básicamente, por función **administrar, aplicar, fiscalizar y recaudar los tributos internos del Gobierno Central** con excepción de los municipales, así como administrar y/o recaudar otros conceptos no tributarios que se le encargue por ley.

[...] en virtud de lo establecido por el referido artículo 85°, ***solamente el personal de la SUNAT que realice funciones estrictamente con los aludidos fines propios puede acceder a la información protegida por la reserva tributaria***, de lo contrario, se estaría vulnerando esta".

Siendo así, y habiendo señalado que los fines propios de la SUNAT se refieren básicamente a administrar, aplicar, fiscalizar y recaudar tributos internos del Gobierno Nacional con excepción de los municipales, así como administrar y/o recaudar otros conceptos no tributarios que se le encargue por ley, ***se puede concluir que si bien las funciones que realiza el OCI forman parte del funcionamiento de esta institución, no están orientadas a alcanzar los fines propios antes mencionados, sino más bien a contribuir con controlar que la gestión realizada para conseguir tales fines sea desarrollada de manera correcta.***

[...] PÉREZ UNZUETA señala que "La reserva tributaria puede ser conceptualizada como secreto tributario y es aquella institución en cuya virtud los datos, los informes y los demás elementos relacionados con la situación económica de los contribuyentes, ***solo pueden utilizarse para fines propios de la Administración Tributaria***, considerándose para todo lo demás tiene el carácter de "reservado" o esa que no puede ser utilizado en otros sectores de la Administración".

A partir de las precisiones antes mencionadas, la Intendente Nacional Jurídico de la SUNAT afirmó que: "[...] los citados autores coinciden en que ***solo pueden acceder a la información protegida por la reserva tributaria aquellos que desarrollen funciones vinculadas con los fines propios de la Administración***", razón por la cual se reafirmó en "[...] en la posición vertida [...] en el sentido que ***dado que el OCI no desarrolla fines propios de la SUNAT, no le corresponde tener acceso a la información protegida por la reserva tributaria***".

Cabe indicar que la posición asumida por la Intendencia Nacional Jurídica de la SUNAT respecto del acceso a la reserva tributaria por parte del Órgano de Control Institucional de la SUNAT es de data más antigua al año 2017, por cuanto, a través del Memorándum N° 173-2015-SUNAT/5D000, de fecha 20/04/2015, el Intendente Nacional Jurídico de la SUNAT concluyó que: ***"De acuerdo a lo expuesto, sólo procede brindar acceso a la información protegida por la reserva tributaria al Contralor General de la República y con autorización judicial; y no al personal de la SUNAT asignado al OCI, que realiza acciones de control respecto de las labores relacionadas con los fines propios de la institución"***.

Es importante no perder de vista que la imposibilidad de acceder a la reserva tributaria por parte de la Contraloría General de la República obedecía a que, en el texto original del numeral 2 del artículo 5° de la Constitución Política del Perú ***no contemplaba al Contralor General de la República como una de las autoridades facultadas y/o habilitadas para acceder a la reserva tributaria directamente, esto es, sin mediación de un Juez que lo autorice.***

La solución a la falta de acceso del Contralor General de la República a la reserva tributaria, a través de la **Ley N° 31507 (Ley de Reforma Constitucional)**, se modificó el numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú para incluir al **Contralor General de la República** y al Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones dentro de los funcionarios de relevancia constitucional que tienen acceso directo a la reserva tributaria (sin requerir la autorización previa del Juez).

En el siguiente cuadro se aprecia el cambio constitucional que ahora permite al Contralor General de la República acceder a la reserva tributaria:

Constitución Política del Perú (1993) (Texto Original)	Constitución Política del Perú (1993) (Texto Modificado por Ley N° 31507)
Derechos fundamentales de la persona Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: 5. [...] El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del <u>Juez</u>, del <u>Fiscal de la Nación</u>, o de una <u>comisión investigadora del Congreso</u> con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.	Derechos fundamentales de la persona Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: [...] 5. [...]Toda persona tiene derecho al secreto bancario y la reserva tributaria. Su levantamiento puede efectuarse a pedido: 1. Del juez. 2. Del Fiscal de la Nación. 3. De una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado. 4. Del Contralor General de la República respecto de funcionarios y servidores públicos que administren o manejen fondos del Estado o de organismos

	sostenidos por este, en los tres niveles de gobierno, en el marco de una acción de control. 5. Del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones para los fines específicos de la inteligencia financiera.
--	--

En tal sentido, como paso previo al traslado de la Procuraduría Pública de la SUNAT a la PGE, resultaría necesario que esta última institución gestione una Ley de Reforma Constitucional con la finalidad de incluir dentro los funcionarios de relevancia constitucional que tiene acceso directo a la reserva tributaria según el numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, para efectos de la correcta defensa jurídica del Estado, al Procurador General de la República.

En conclusión: para que el traslado de la Procuraduría Pública de la SUNAT a la PGE no presente contingencias es necesario que se reforme el numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Estado para incluir dentro los funcionarios de relevancia constitucional que tienen acceso directo a la reserva tributaria (sin autorización previa del Juez) al Procurador General del Estado.

2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo; y nuevo estado que genera la propuesta

El presente Proyecto de ley busca fortalecer la defensa jurídica de la SUNAT, por lo que es necesario demostrar su importancia y relevancia con relación a los fines constitucionales de la recaudación. En ese sentido, la SUNAT se encuentra vinculada al hecho que la tributación es vital para el mantenimiento del Estado Social y Democrático de Derecho, razón por la cual esta materia ha merecido desarrollo en el artículo 74° de la Constitución Política del Perú.

Como se ha indicado previamente, la SUNAT como órgano recaudador y administrador de tributos cumple un rol en el Estado que trasciende la Ley, dado que su naturaleza y sustento de sus facultades reposan en la Constitución Política del Perú, al ser el órgano responsable de facilitar a través de la tributación, los ingresos fiscales para el cumplimiento de los fines

esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho.

En ese aspecto, debe tenerse presente que la política macroeconómica tiene como meta la creación de condiciones para el crecimiento sostenido, la estabilización de los precios o control de la inflación, la reducción del desempleo, la reducción de la pobreza y la promoción de una mayor equidad para todos (en especial para los sectores marginados). Existen cuatro instrumentos principales para la gestión de la política macroeconómica: (a) **la política fiscal**, (b) la política monetaria, (c) la política cambiaria y (d) plataforma de inversiones.

En ese sentido, la SUNAT tiene un rol preponderante en la implementación y aplicación de la política fiscal dentro de la política macroeconómica de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho porque ***a través del ejercicio de sus facultades se garantiza la recaudación de los ingresos públicos.***

Así, la política fiscal (que es ejercida por la SUNAT) comprende el conjunto de estrategias gubernamentales para la recaudación de ingresos y cumple un papel clave para determinar el nivel y el modelo de la actividad económica. Esta política repercute de manera importante en las perspectivas de crecimiento del país, así como en la distribución de ingresos.

En dicho sentido, el ejercicio de la política fiscal por parte de la SUNAT tiene consecuencias directas en la distribución del ingreso, en los índices de evasión, informalidad y de pobreza y en la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos.

Es indiscutible entonces que, el rol constitucional del régimen tributario y las especiales facultades con las que cuenta la SUNAT vinculadas al ejercicio de la política fiscal (política macroeconómica).

En suma, la SUNAT ejerce un conjunto de facultades que tienen relevancia constitucional puesto que a través de ellas se ejerce un rol preponderante y esencial para dotar a nuestro Estado Social y Democrático de Derecho de la base y el contenido económico para el cumplimiento de sus elevados fines.

Debido a ello, es necesario que la Procuraduría Pública de la SUNAT tenga un tratamiento legal que proteja su autonomía administrativa y funcional, con la finalidad de asegurar una eficiente y continua recaudación de tributos.

No debe perderse de vista que las decisiones de la SUNAT son impugnables ante el Tribunal Fiscal y lo resuelto por este último órgano colegiado puede ser impugnado ante el Poder Judicial o Tribunal Constitucional, siendo que su defensa jurídica está a cargo de su Procurador Público

En consecuencia, la defensa jurídica de la SUNAT requiere de una regulación específica, diferente a la de las Procuradurías Públicas que dependen de la PGE, cuyos principios y naturaleza obedecen a otros parámetros generales (salvo los casos de la procuraduría del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los órganos constitucionales autónomos).

Por consiguiente, el funcionamiento de la Procuraduría Pública de la SUNAT requiere dependencia administrativa y funcional directa al organismo cuya defensa realiza, en razón del flujo directo de información que debe existir entre el defendido y el defensor, información que, en mucho de los casos goza de protección constitucional y/o legal (reserva tributaria).

La dependencia administrativa y funcional directa a que se alude no constituye un parámetro aplicable a todas las Procuradurías Públicas que no manejan información especializada, técnica y protegida por la Constitución Política del Perú como reservada.

A mayor abundamiento, para garantizar la inmediatez en la obtención de la información que requieren los Procuradores Públicos para la defensa jurídica de la SUNAT, incluso la comprendida en la reserva tributaria, resulta necesaria la dependencia administrativa y funcional directa al organismo cuya defensa se realiza, lo cual contribuye para su eficiencia, y calidad de información requerida.

De otro lado para garantizar la especialidad de defensa tributaria del Estado, es necesario contar con la experiencia y conocimiento que se logra con la dependencia de la propia Administración, lo cual determina que el procurador público o los procuradores adjuntos sean elegidos entre candidatos que sean funcionarios de la propia SUNAT, lo cual no solo garantiza especialización, sino también línea de carrera en la propia Administración, con el compromiso institucional que ello conlleva, lo cual no es seguro conseguir de candidatos externos que no tienen la especialidad de defensa tributaria del Estado, y que además estén o hayan defendido al sector privado, más aún cuando su permanencia en la institución no hay seguridad que sea permanente.

3. Desarrollo del objetivo relacionado con el problema identificado.

De lo expuesto, se aprecia que, la dependencia administrativa y funcional directa de la Procuraduría Pública de la SUNAT con la institución cuya defensa jurídica tiene a su cargo, resulta razonable y proporcional para el fin que se pretende garantizar, esto es, la defensa jurídica técnica y especializada, así como la protección de los derechos e intereses públicos recogidos en la Constitución Política del Perú y en leyes especiales, razón por la cual convierte en una medida necesaria y la menos gravosa para la correcta defensa jurídica del Estado Peruano.

Ahora bien, a fin de garantizar que la defensa sea técnica y especializada para cumplir los fines propuestos, resulta razonable que los Procuradores Públicos de la SUNAT sean elegidos por el titular de la SUNAT en el marco de un concurso interno entre los propios funcionarios de la Administración que cumplan los requisitos establecidos.

4. Desarrollo de la propuesta normativa.

El presente proyecto de ley contiene un artículo único, que modifica cinco artículos, y dos disposiciones complementarias finales del Decreto Legislativo 1326, mediante los cuales se establece que la Procuraduría Pública de SUNAT dependerá administrativa y funcionalmente de la SUNAT y no de la Procuraduría General del Estado. Estableciendo adicionalmente que el titular de la SUNAT elegirá al Procurador Público de la SUNAT y a los procuradores adjuntos, informando de ello a la PGE.

Se establece adicionalmente que el Procurador Público y los Procuradores Públicos Adjuntos de la SUNAT son elegidos de entre los funcionarios de carrera de dicha institución que cumplan con los correspondientes requisitos legales y reglamentarios.

De otro lado, se establece que la SUNAT está excluida de transferir presupuesto, bienes y personal a la PGE, debido a que su procuraduría continuará bajo su dependencia directa.

II. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA RESPECTO A LOS ORGANISMOS REGULADORES.

Del fortalecimiento de la defensa jurídica de los Organismos Reguladores de los servicios públicos:

2. Análisis del estado actual de la situación e identificación del problema público.

2.1 La importancia de los organismos reguladores

El Estado peruano, en el marco de una Economía Social de Mercado, tiene la función de regular y supervisar los servicios públicos, tal como lo establece el artículo 58 de la Constitución. Esta regulación se justifica ante la presencia de fallas de mercado, como monopolios o externalidades, que pueden afectar el acceso y la calidad de los servicios.

El Tribunal Constitucional ha reconocido que los servicios públicos, como el acceso a agua potable, energía eléctrica e internet⁴, entre otros que cumplan las condiciones de servicios públicos, son esenciales para garantizar una vida digna y el ejercicio de otros derechos fundamentales. Estos servicios tienen una naturaleza prestacional, lo que implica un deber del Estado y la comunidad para asegurar su prestación adecuada.

La importancia de los organismos reguladores se encuentra vinculada al hecho de regular los servicios públicos, que son vitales para el mantenimiento del Estado Social y Democrático de Derecho.

Así por ejemplo, El OSIPTEL, como organismo supervisor de la inversión en telecomunicaciones, cumple un rol en el Estado, que tiene sustento en la Constitución, teniendo la misión de proteger los derechos de los usuarios, supervisar a las empresas prestadoras y garantizar que los servicios cumplan con estándares de calidad y tarifas justas, para garantizar la inversión pública.

Esta característica particular del OSIPTEL se materializa en la complejidad técnica del sector telecomunicaciones, evidenciado en su dinámica una continua actualización o novedad normativa (al ritmo del avance tecnológico del mercado de telecomunicaciones), una abundante

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 02151-2018-PA/TC

bibliografía, informes técnicos nacionales e internacionales, pericias, benchmark, estadísticas, mediciones técnicas, entre otros.

Luego, las controversias jurídicas o arbitrales derivadas del ejercicio de sus funciones de supervisión, fiscalización y sanción, normativa, de solución de controversias y solución de reclamos son altamente especializados y repercuten en el desarrollo, la prestación y la calidad del servicio público de telecomunicaciones en el Perú, a favor de los usuarios y población en general.

De otro lado, en el fundamento 15 de la STC N° 0858-2003-AA, el Tribunal Constitucional ha resaltado el rol y deber especial de protección al usuario que tiene el Osiptel, legitimando la realización de acciones de control y supervisión sobre los entes prestadores de este servicio público, a fin de evitar que consumidores y usuarios puedan resultar lesionados en sus derechos e intereses legítimos

Debe tenerse presente que la importancia de las funciones de los Organismos Reguladores se visualiza claramente en el porcentaje de participación en el cumplimiento del Estado de garantizar la prestación de los servicios públicos, esenciales hoy en día, para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos de todo el país, con calidad y atención adecuada a todos los usuarios, y con acceso universal a los mismos.

En relación a ello, la defensa del OSIPTEL a través de su Procuraduría Pública, además de ser especializada por las facultades de la Administración que defiende, debe ser técnica, y debe responder a las políticas públicas estatales y no a los intereses privados, porque debe velar por un acceso universal a los servicios de telecomunicaciones.

Además, la actividad de los Organismos Reguladores requiere una atención oportuna, inmediata, directa y continua con los especialistas de las áreas involucradas para la defensa jurídica de la variada temática, así como del apoyo logístico para el traslado de información y documentación, en sus diferentes soportes físicos (muchos de ellos en formatos no compatibles para una fácil visualización desde las plataformas del Poder Judicial o Tribunales Arbitrales) que requieren las Procuradurías Públicas de los Organismos Reguladores. También, se dan situaciones de retroalimentación urgente para perfilar la defensa con independencia técnica y dentro de los plazos legales.

A mayor detalle de las actividades y desafíos actuales de las Procuradurías Públicas de los Organismos Reguladores, que vienen litigando contra las empresas operadoras asesoradas por importantes estudios jurídicos nacionales e internacionales, cabe indicar los siguientes:

- Procedimientos y demandas judiciales donde se cuestionan las disposiciones de los Organismos Reguladores

Tenemos denuncias de barreras burocráticas de algunas empresas cuestionando los instructivos técnicos de supervisión de calidad, las mediciones de internet fijo y móvil usando las sondas embebidas, la prohibición de contratación ambulatoria de servicios móviles ante los riesgos de fraude asociado a dichas prácticas, respecto a la calidad de los combustibles, de la energía eléctrica, etc. La necesidad de defender adecuadamente los derechos de los usuarios es crítica y necesaria para la tranquilidad y seguridad ciudadana.

- Demandas judiciales cuestionando las resoluciones que imponen medidas correctivas y sanciones por la comisión de infracciones por parte de las empresas operadoras

Tenemos procesos cuestionando medidas correctivas impuestas para velar por el cumplimiento de las normativas regulatorias, multas por incumplimiento de indicadores de calidad en la prestación de los servicios públicos a cargo de las empresas operadoras y en la atención al usuario, por incumplimiento de resoluciones de los tribunales administrativos de los Organismos Reguladores.

2.2 Información sensible a cargo de los Organismos Reguladores

Para precisar la importancia y singularidad del manejo de información sensible y/o confidencial, es fundamental destacar los siguientes aspectos clave:

1. Protección de Datos Sensibles:

La información confidencial suele incluir datos personales, financieros, comerciales o estratégicos que, de ser divulgados sin autorización, podrían causar daños significativos a individuos, empresas o instituciones. Su manejo adecuado es crucial para evitar fraudes, pérdidas económicas o vulneraciones a la privacidad.

2. Cumplimiento Normativo:

El manejo de información confidencial está sujeto a marcos legales y regulatorios, como la Ley de Protección de Datos Personales en el Perú (Ley N° 29733). Cumplir con estas normativas no solo es una obligación legal, sino también una forma de garantizar la transparencia y la confianza de los usuarios.

3. Impacto en la Reputación:

Una gestión inadecuada de la información confidencial puede dañar la reputación de una organización o entidad reguladora. Un manejo negligente de datos de usuarios podría generar desconfianza en el servicio público que supervisan.

4. Singularidad en el Contexto de Servicios Públicos:

En el ámbito de los servicios públicos, la información confidencial adquiere un carácter único debido a su relación directa con derechos fundamentales, como el acceso a servicios esenciales de agua potable, energía eléctrica, telecomunicaciones y de transporte. Su manejo debe equilibrar la transparencia con la protección de los intereses de los usuarios y las empresas prestadoras.

5. Prevención de Riesgos:

La singularidad del manejo de información confidencial radica en su capacidad para prevenir riesgos operativos, legales y reputacionales. En el caso de los organismos reguladores, la filtración de datos estratégicos podría afectar la competencia en el mercado o exponer a los usuarios a prácticas abusivas.

En resumen, el manejo de información confidencial es importante porque protege derechos individuales y colectivos, y es singular porque requiere un equilibrio entre transparencia, seguridad y cumplimiento normativo, especialmente en contextos de servicios públicos donde el impacto social es significativo.

III. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

1. Análisis de impacto cuantitativo

El proyecto de ley no irroga gasto alguno al erario nacional, en razón que la Procuradurías Públicas de la SUNAT y de los Organismos Reguladores continuaría manteniendo vinculación administrativa y funcional con la entidad que defiende. Más bien, permitirá una eficiente y mayor recaudación tributaria, es decir, más ingresos para que el Estado Peruano cumpla con sus fines, y en el caso de los Organismos Reguladores garantizar permanente la calidad de los servicios públicos, respetando estándares internacionales.

2. Análisis de impacto cualitativo

Mediante el presente proyecto de ley se busca fortalecer sustancialmente la defensa jurídica de la SUNAT y de los Organismos Reguladores.

En tal sentido, de llegar a convertirse en ley, el presente proyecto facilitará las acciones de defensa jurídica, sin las restricciones de acceso a información, por ejemplo, vinculada a la reserva tributaria, a la protección de datos personales y a la confidencialidad de la información sensible a cargo de estas entidades, así como a tipos de información protegidas por ley. Al mismo tiempo, también se favorecerá la interacción de los operadores técnicos y jurídicos para una eficiente defensa de los asuntos de la SUNAT y de los Organismos Reguladores.

IV. ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX ANTE DEL PROYECTO DE LEY.

El presente proyecto de ley busca fortalecer la defensa jurídica de la SUNAT y de los Organismos Reguladores, modificando el Decreto Legislativo N° 1326, excluyendo a las Procuradurías de SUNAT y de los Organismos Reguladores de la dependencia administrativa y funcional de la Procuraduría General del Estado, así como establecer que el Procurador Público y los Procuradores Públicos Adjuntos de la SUNAT y de los Organismos Reguladores deben ser elegidos de entre los funcionarios de carrera de dichas instituciones que cumplan con los correspondientes requisitos legales y reglamentarios.

En consecuencia, esta norma se encuentra exceptuada de la aplicación del AIR Ex Ante, al quedar comprendida en el supuesto del literal i) del numeral 41.1 del artículo 41° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria⁵, el cual indica que, en el supuesto de "Disposiciones normativas emitidas en el desarrollo, funcionamiento e implementación de los sistemas administrativos del Estado señaladas en el artículo 46° de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; así como sus normas complementarias", las entidades públicas están exceptuadas de presentar el expediente AIR Ex Ante a la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria.

Cabe indicar que la Defensa Judicial (Jurídica) del Estado, por materia, constituye un Sistema Administrativo de Aplicación Nacional, según lo dispone el numeral 9 del artículo 46° de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

V. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La presente iniciativa se enmarca en diversas Políticas de Estado aprobadas en el Acuerdo Nacional, tales como:

- Política 1: Fortalecimiento institucional y Estado de derecho, en tanto asegura la autonomía y especialización de los órganos responsables de la defensa jurídica del Estado.
- Política 5: Afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado, al establecer un esquema organizacional que optimiza la gestión de los recursos y mejora la capacidad de respuesta en la defensa de los intereses públicos.
- Política 11: Desarrollo de la economía, competitividad y empleo, pues garantiza que la SUNAT mantenga su capacidad de recaudación tributaria como base para el financiamiento de políticas públicas, y que los organismos reguladores aseguren la calidad de los servicios básicos para el crecimiento económico.
- Política 13: Afirmación de la democracia y la gobernabilidad, al fortalecer la seguridad jurídica y generar mayor confianza en la administración pública

La implantación de una regulación especial para las Procuradurías Públicas de la SUNAT y de los Organismos Reguladores no vulnera el artículo 47° de la Constitución Política del Perú porque dicha norma constitucional no establece que debe existir solo un régimen de defensa jurídica del Estado. Lo único que establece el artículo 47° de la Carta Magna es que la citada defensa se encuentre a cargo de Procuradores Públicos y que su desarrollo se realice por ley.

Cabe indicar que el presente proyecto de Ley tiene como antecedente los alcances jurídicos de la Ley N° 31778, Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1326, Decreto Legislativo que reestructura el sistema administrativo de defensa jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado.

En consecuencia, es perfectamente constitucional que se puedan establecer y coexistir regímenes especiales de defensa jurídica del Estado, más aún cuando, actualmente, existen ya excepciones reguladas para las Procuradurías Públicas del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como de los organismos constitucionales autónomos.

⁵ Aprobado por el Decreto Supremo N° 023-2025-PCM, publicado el 25.2.2025.