



LEY QUE FORTALECE LA JUSTICIA PENAL TRIBUTARIA Y MODIFICA EL ARTÍCULO 189 DEL CÓDIGO TRIBUTARIO

Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario Bancada Socialista, a iniciativa del congresista **PASION NEOMIAS DÁVILA ATANACIO**, en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 107 de la Constitución Política y de los artículos 67 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:

LEY QUE FORTALECE LA JUSTICIA PENAL TRIBUTARIA Y MODIFICA EL ARTÍCULO 189 DEL CÓDIGO TRIBUTARIO

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 189 del Decreto Legislativo 816, Código Tributario, a fin de precisar el ámbito de competencia de la jurisdicción penal ordinaria en materia de delitos tributarios, así como regular las condiciones para el ejercicio de la acción penal y la formulación de denuncia por parte de la Administración Tributaria en supuestos de regularización de la obligación tributaria.

Artículo 2.- Finalidad

La ley tiene como finalidad fortalecer la persecución penal de los delitos tributarios, garantizando la intervención de la jurisdicción penal ordinaria en su investigación y sanción, y estableciendo reglas claras respecto a los efectos de la regularización tributaria sobre la acción penal, en concordancia con los principios de legalidad, seguridad jurídica y eficacia recaudatoria.

Artículo 3.- Modificación del artículo 189 del Código Tributario

Se modifica el artículo 189 del Decreto Legislativo 816, Decreto Legislativo que aprueba el Código Tributario en los términos siguientes:

“Artículo 189.- Justicia penal en materia tributaria

Corresponde a la jurisdicción penal ordinaria la investigación, juzgamiento y sanción de los delitos tributarios, de conformidad con la legislación penal aplicable.

No procede el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público ni la formulación de denuncia penal por parte de la Administración Tributaria cuando el deudor regulariza íntegramente su situación tributaria respecto de las obligaciones vinculadas a hechos que configuren delito tributario, siempre que dicha regularización se efectúe antes de:

- a) La solicitud de inicio del juicio oral por el Ministerio Público; o
- b) La notificación de cualquier requerimiento de la Administración Tributaria referido al tributo y período materia de la infracción, en ausencia de proceso penal.

La improcedencia de la acción penal alcanza también a las irregularidades contables y a las falsedades instrumentales directamente vinculadas a la deuda tributaria regularizada.

Para efectos de este artículo, se entiende por regularización el pago total de la deuda tributaria o, de ser el caso, la restitución de beneficios indebidamente obtenidos, incluyendo tributos, intereses y sanciones correspondientes.

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en coordinación con el Poder Judicial y el Ministerio Público, podrá promover la implementación de órganos jurisdiccionales o fiscales especializados en materia tributaria, cuando la complejidad o carga procesal lo requiera."

CONGRESISTAS



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/05/2026 20:38:38-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2026 09:10:37-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/05/2026 09:34:24-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/05/2026 09:34:40-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2026 14:54:12-0500

I EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. MARCO NORMATIVO

- a) Constitución Política del Perú
- b) Decreto Legislativo 816, Decreto Legislativo que aprueba el Código Tributario
- c) Decreto Supremo 133-2013-EF, Texto Único Ordenado del Código Tributario

En particular, el artículo 189 del Código Tributario establece que no procede el ejercicio de la acción penal cuando el contribuyente regulariza su situación tributaria antes de determinados hitos procesales. Esta disposición ha sido interpretada por la doctrina y la jurisprudencia, incluyendo el Acuerdo Plenario N.º 02-2009/CJ-116, como un supuesto de exclusión de pena de carácter objetivo.

Sin embargo, el desarrollo normativo actual no delimita con suficiente claridad:

- El alcance temporal de la regularización.
- La relación entre el procedimiento administrativo y el proceso penal.
- La extensión de los efectos de la regularización a conductas conexas.

Ello ha generado espacios de discrecionalidad que afectan la predictibilidad del sistema y pueden comprometer la correcta aplicación del derecho penal tributario

La propuesta legislativa busca corregir esas ambigüedades en la regulación vigente del artículo 189 del Código Tributario, particularmente en lo referido a los efectos de la regularización tributaria sobre la persecución penal. En el régimen actual, la regularización opera como un supuesto de exclusión de punibilidad, priorizando la recaudación sobre la sanción penal.

La falta de precisión normativa ha generado interpretaciones dispares respecto a:

- El momento límite para acogerse a la regularización.
- La intervención del Ministerio Público.
- El rol de la Administración Tributaria en la denuncia penal.

Desde una perspectiva de política criminal, la regularización tributaria constituye un mecanismo excepcional que justifica la exclusión de la pena en función de la reparación del daño fiscal. No obstante, dicha excepción debe estar claramente delimitada para evitar distorsiones que debiliten la función preventiva del derecho penal.

En ese sentido, la presente propuesta:

- Reafirma la competencia de la justicia penal ordinaria.
- Precisa los supuestos de improcedencia de la acción penal.
- Define con mayor claridad el concepto de regularización.
- Promueve la especialización de operadores del sistema de justicia en materia tributaria.

Con ello, se busca equilibrar los objetivos de recaudación fiscal con los principios del derecho penal, fortaleciendo la seguridad jurídica y la coherencia del sistema normativo.

1.2 Planteamiento del problema

El tratamiento jurídico de los delitos tributarios en el ordenamiento peruano presenta una tensión estructural entre dos objetivos legítimos del Estado: por un lado, la necesidad de sancionar conductas ilícitas que afectan el erario público; y, por otro, la prioridad de asegurar la recaudación efectiva de los tributos omitidos.

En este contexto, el artículo 189 del Código Tributario ha incorporado la figura de la regularización tributaria como un mecanismo que excluye la persecución penal cuando el deudor cumple con el pago íntegro de la obligación tributaria. No obstante, la redacción vigente de dicha disposición presenta ambigüedades relevantes en torno a sus alcances, condiciones y efectos, lo que ha generado interpretaciones dispares tanto en sede administrativa como jurisdiccional.

Particularmente, se advierten problemas en la determinación del momento límite para la regularización, en la coordinación entre la Administración Tributaria y el Ministerio Público, así como en la delimitación de los efectos de dicha regularización respecto de otras conductas vinculadas al delito tributario. Estas deficiencias normativas afectan la seguridad jurídica y debilitan la eficacia del sistema de persecución penal tributaria.

1.2.3 Problema jurídico y relevancia de la intervención legislativa

El régimen de persecución de los delitos tributarios en el Perú se encuentra marcado por una tensión estructural entre la función punitiva del Estado y su interés recaudatorio. Esta tensión se materializa en la figura de la regularización tributaria, prevista en el artículo 189 del Código Tributario, que condiciona la improcedencia de la acción penal al cumplimiento íntegro de la obligación tributaria.

No obstante, la redacción vigente de dicha disposición presenta indeterminaciones normativas que afectan su correcta aplicación, en particular respecto de: (i) el momento procesal límite para su operatividad; (ii) la relación entre la actuación de la Administración Tributaria y el Ministerio Público; y (iii) el alcance de sus efectos sobre conductas conexas al delito tributario.

Estas ambigüedades han generado criterios disímiles en la práctica fiscal y judicial, debilitando la seguridad jurídica y comprometiendo la eficacia del sistema de justicia penal tributaria.

1.2.4 Naturaleza jurídico-penal de la regularización tributaria

Desde la dogmática penal, la regularización tributaria ha sido entendida mayoritariamente como una causa de exclusión de la punibilidad, y no como una causa de justificación ni de atipicidad. En tal sentido, la conducta mantiene su carácter típico, antijurídico y culpable, pero el legislador opta por excluir la imposición de la pena por razones de política criminal.

En el ámbito nacional, esta interpretación ha sido recogida expresamente por la Corte Suprema en el Acuerdo Plenario N.º 02-2009/CJ-1161, que señala que la regularización "constituye un supuesto de exclusión de pena de naturaleza objetiva, vinculado al pago íntegro de la deuda tributaria", precisando además que su efecto impide el ejercicio de la acción penal.

¹ <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/02/AP-2-2009-CJ-116-Lima-LPDerecho.pdf>

En similar línea, García Caveró sostiene que la regularización debe entenderse como un "mecanismo de levantamiento de la punibilidad sustentado en la reparación del daño fiscal, que responde a criterios de política criminal orientados a privilegiar la recaudación"²

No obstante, parte de la doctrina ha cuestionado esta configuración. Así, Villavicencio Terreros advierte que la exclusión de pena basada exclusivamente en el pago podría desnaturalizar la función preventiva del derecho penal, en la medida en que permite neutralizar la respuesta punitiva frente a conductas ya consumadas.

1.2.5. Análisis crítico desde la política criminal

La regularización tributaria responde a una lógica de derecho penal de intervención mínima, en la que el legislador prioriza la reparación del daño frente a la imposición de una sanción. Este enfoque encuentra sustento en el Fundamento Jurídico 9 del Acuerdo Plenario N.º 02-2009/CJ-116, donde se reconoce que el Estado enfrenta un conflicto entre sancionar al infractor y recuperar el tributo omitido, optando por privilegiar este último objetivo.

Sin embargo, desde una perspectiva crítica, esta opción político-criminal no está exenta de riesgos. Como señala Silva Sánchez, en el marco del derecho penal económico, la flexibilización de la respuesta punitiva puede generar "espacios de impunidad funcional" si no se establecen límites claros a las causas de exclusión de responsabilidad³

En el mismo sentido, la doctrina comparada ha advertido que los mecanismos de regularización pueden convertirse en incentivos perversos. En España, el Tribunal Supremo ha señalado que la regularización solo puede producir efectos exoneratorios cuando es espontánea y previa a cualquier actuación administrativa o judicial (STS 29/2012), criterio que busca evitar su utilización estratégica por parte del contribuyente.

1.2.6 Derecho comparado y estándares internacionales

El tratamiento de la regularización tributaria en el derecho comparado evidencia una tendencia común: su reconocimiento como mecanismo excepcional, sujeto a condiciones estrictas.

- Alemania: La figura de la *Selbstanzeige* (autodenuncia) prevista en el §371 de la *Abgabenordnung* permite la exoneración de pena únicamente si el contribuyente revela de manera completa y oportuna la infracción antes de ser detectada por la autoridad fiscal.
- España: El artículo 305.4 del Código Penal establece que la regularización solo surte efectos si se realiza antes de la notificación de actuaciones de comprobación o investigación.
- Argentina: El artículo 16 de la Ley Penal Tributaria N.º 24.769 reconoce la regularización espontánea como causa de exclusión de pena, sujeta a requisitos estrictos de integralidad y oportunidad.

Estos modelos coinciden en un elemento central: la regularización debe ser previa, voluntaria y completa, evitando que se configure como un mecanismo de evasión diferida de responsabilidad penal.

²García Caveró, Derecho Penal Económico, 2015.

³ La expansión del Derecho Penal, 2001.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa responde a la necesidad de dotar de mayor precisión normativa al régimen de la regularización tributaria, en armonía con los principios del derecho penal y las exigencias de una política criminal coherente.

Desde una perspectiva dogmática, la regularización tributaria no elimina el carácter ilícito de la conducta, sino que opera como una causa de exclusión de la punibilidad basada en criterios de política criminal, en tanto prioriza la reparación del daño fiscal. Sin embargo, esta excepción debe ser interpretada de manera restrictiva, evitando que se convierta en un incentivo para la comisión de conductas fraudulentas bajo la expectativa de una posterior exoneración de responsabilidad penal.

Asimismo, resulta imprescindible reafirmar el rol de la jurisdicción penal ordinaria en la investigación y sanción de los delitos tributarios, evitando vacíos o superposiciones competenciales que puedan afectar el debido proceso y la eficacia del sistema de justicia.

En esa línea, la propuesta busca establecer reglas claras sobre:

- Las condiciones y límites de la regularización tributaria.
- El momento procesal en el que esta produce efectos.
- La intervención del Ministerio Público y de la Administración Tributaria.
- El alcance de la exclusión de la acción penal.

Con ello, se pretende fortalecer la coherencia del sistema normativo y evitar interpretaciones extensivas que desnaturalicen la función preventiva del derecho penal.

III. OBJETIVO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

3.1. Objetivo general

Fortalecer el régimen jurídico de la justicia penal tributaria mediante la modificación del artículo 189 del Código Tributario, a fin de precisar los efectos de la regularización tributaria sobre la acción penal, delimitar las competencias institucionales y garantizar una aplicación coherente con los principios del derecho penal y la política criminal del Estado.

3.2. Objetivos específicos

1. Precisar el alcance jurídico de la regularización tributaria

Establecer de manera expresa y sistemática las condiciones, requisitos y efectos de la regularización tributaria como supuesto de exclusión de la punibilidad, evitando interpretaciones extensivas que desnaturalicen su carácter excepcional.

2. Delimitar el momento procesal para la procedencia de la regularización

Definir con claridad los hitos temporales a partir de los cuales la regularización deja de producir efectos excluyentes de la acción penal, garantizando predictibilidad en su aplicación y evitando su uso estratégico posterior a la detección del ilícito.

3. Reafirmar la competencia de la jurisdicción penal ordinaria

Precisar que la investigación, juzgamiento y sanción de los delitos tributarios corresponden exclusivamente a la jurisdicción penal, fortaleciendo el rol del Ministerio Público y del Poder Judicial en la persecución de estos ilícitos.

4. Mejorar la articulación entre la Administración Tributaria y el sistema de justicia penal

Establecer reglas claras sobre la intervención de la SUNAT en la formulación de denuncias y su relación con el Ministerio Público, reduciendo espacios de conflicto competencial o duplicidad de actuaciones.

5. Garantizar la seguridad jurídica y la predictibilidad normativa

Dotar al ordenamiento jurídico de una regulación clara, precisa y sistemática que permita a los operadores jurídicos y a los contribuyentes conocer con certeza las consecuencias legales de la regularización tributaria.

6. Fortalecer la función preventiva del derecho penal tributario

Evitar que la regularización tributaria sea utilizada como un mecanismo de elusión de responsabilidad penal, reforzando su carácter excepcional y contribuyendo a la disuasión de conductas de defraudación tributaria.

7. Promover la eficiencia del sistema tributario y penal

Optimizar la respuesta estatal frente a los delitos tributarios, equilibrando adecuadamente la función recaudatoria con la función sancionadora, en concordancia con criterios de política criminal moderna.

8. Impulsar la especialización en materia penal tributaria

Fomentar el desarrollo progresivo de capacidades técnicas en los operadores del sistema de justicia, considerando la complejidad de los delitos económicos y su impacto en el orden público económico.

3.3 Coherencia con los principios del ordenamiento jurídico

Los objetivos planteados se alinean con los siguientes principios:

- Principio de legalidad penal: mediante la precisión normativa de los supuestos de exclusión de la pena.
- Principio de seguridad jurídica: al reducir la ambigüedad en la aplicación de la norma.
- Principio de proporcionalidad: al equilibrar la respuesta punitiva con la reparación del daño fiscal.

- Principio de mínima intervención penal: manteniendo la regularización como mecanismo excepcional.

3.4 Resultado esperado

El cumplimiento de los objetivos permitirá consolidar un marco normativo más claro, coherente y eficaz, que fortalezca la persecución de los delitos tributarios sin afectar la función recaudatoria del Estado, contribuyendo así a un sistema jurídico más predecible y a una mayor confianza en las instituciones públicas.

IV. IMPACTO SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta permitirá fortalecer la coherencia del sistema penal tributario, alineándolo con estándares comparados y principios constitucionales. En particular:

- Refuerza la seguridad jurídica al eliminar zonas de indeterminación normativa.
- Preserva la función preventiva del derecho penal, evitando incentivos a la evasión.
- Mantiene la eficacia recaudatoria, al conservar la regularización como mecanismo excepcional.
- Mejora la coordinación interinstitucional entre SUNAT y el Ministerio Público.

En suma, la iniciativa contribuye a un modelo equilibrado de política criminal tributaria, en el que la regularización deja de ser un espacio de discrecionalidad amplia y pasa a constituir una herramienta estrictamente regulada, compatible con los principios del Estado constitucional de derecho.

V. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

5.1. Enfoque general

El presente proyecto de ley no crea nuevas cargas tributarias ni establece obligaciones económicas adicionales para los contribuyentes, sino que precisa el marco normativo aplicable a la persecución penal de los delitos tributarios y a los efectos de la regularización tributaria. En ese sentido, su impacto debe evaluarse principalmente en términos de eficiencia institucional, seguridad jurídica y política criminal, más que en términos de gasto público directo.

5.2 Costos asociados a la implementación

5.2.1. Costos institucionales directos

La implementación de la norma no implica, en principio, la creación inmediata de nuevas entidades ni estructuras administrativas. No obstante, podrían generarse costos moderados vinculados a:

- Capacitación de fiscales, jueces y funcionarios de la Administración Tributaria en la correcta aplicación del nuevo marco normativo.
- Adecuación de protocolos de coordinación interinstitucional entre SUNAT y el Ministerio Público.

- Eventual especialización progresiva de órganos jurisdiccionales o fiscales en materia tributaria.

Estos costos son marginales y absorbibles dentro de los presupuestos institucionales existentes, al tratarse de ajustes normativos y operativos.

5.2.2. Costos operativos indirectos

Podría producirse un incremento inicial en la carga procesal del sistema de justicia penal, como consecuencia de:

- Una mayor claridad en los supuestos en los que procede la acción penal.
- La reducción de interpretaciones extensivas que actualmente limitan la persecución penal.

Sin embargo, este efecto tenderá a estabilizarse en el mediano plazo, conforme se consolide la predictibilidad del sistema.

5.3 Beneficios de la propuesta

5.3.1. Fortalecimiento de la recaudación tributaria

Si bien la regularización tributaria se mantiene como mecanismo de exclusión de la pena, su delimitación precisa:

- Incentiva el cumplimiento temprano y voluntario de las obligaciones tributarias.
- Reduce el uso estratégico de la regularización como mecanismo de evasión diferida.

En consecuencia, se espera una mejora en la recaudación efectiva, al promover conductas más diligentes por parte de los contribuyentes.

5.3.2. Mejora de la seguridad jurídica

La precisión normativa respecto a los alcances de la regularización tributaria permitirá:

- Reducir la discrecionalidad en la interpretación de la norma.
- Unificar criterios entre la Administración Tributaria, el Ministerio Público y el Poder Judicial.
- Brindar mayor predictibilidad a los contribuyentes respecto a las consecuencias de sus actos.

Esto contribuye a fortalecer el principio de legalidad y la confianza en el sistema jurídico.

5.3.3. Fortalecimiento del sistema de justicia penal

La iniciativa refuerza el rol de la jurisdicción penal ordinaria, lo que permitirá:

- Mejorar la calidad de las investigaciones en materia tributaria.

- Evitar vacíos competenciales o conflictos entre entidades.
- Promover una respuesta penal más coherente frente a conductas de defraudación tributaria.

5.3.4. Efecto disuasivo (prevención general y especial)

Una regulación más clara y restrictiva de la exclusión de la pena:

- Reduce incentivos para la comisión de delitos tributarios bajo la expectativa de regularización posterior.
- Refuerza la percepción de riesgo frente a conductas evasivas.

Ello contribuye a fortalecer la función preventiva del derecho penal económico.

5.3.5. Eficiencia del gasto público

Al reducir la litigiosidad derivada de interpretaciones contradictorias y mejorar la coordinación institucional, la norma permite:

- Optimizar el uso de recursos en el sistema de justicia.
- Evitar procesos innecesarios o mal estructurados.

Esto se traduce en una mayor eficiencia en la asignación del gasto público.

5.4. Balance final

El análisis costo–beneficio evidencia que la propuesta legislativa genera beneficios sustanciales en términos de seguridad jurídica, eficiencia institucional y fortalecimiento del sistema penal tributario, con costos limitados y manejables para el Estado.

En consecuencia, la iniciativa resulta económica y socialmente viable, al contribuir a un sistema tributario más eficiente, transparente y alineado con los principios del Estado de Derecho.

VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra directamente alineada con el Acuerdo Nacional:

N.º 26: "Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas", en tanto contribuye al fortalecimiento del sistema jurídico e institucional orientado a combatir la criminalidad económica y asegurar la integridad en la gestión de los recursos públicos.

En efecto, la evasión tributaria constituye una de las principales manifestaciones de afectación al orden económico y a la sostenibilidad fiscal del Estado, en la medida en que reduce la capacidad recaudatoria, debilita la provisión de servicios públicos y genera incentivos para la informalidad y la competencia desleal. En este contexto, el fortalecimiento de la justicia penal tributaria resulta una herramienta fundamental para enfrentar dichas conductas.

La propuesta normativa, al precisar los alcances del artículo 189 del Código Tributario, contribuye a cerrar espacios de ambigüedad que pueden ser aprovechados para eludir la responsabilidad penal mediante el uso indebido de la figura de la regularización tributaria. De esta manera, se refuerza el carácter excepcional de dicho mecanismo, evitando su utilización como estrategia para neutralizar la persecución penal en casos de defraudación tributaria.

Asimismo, la iniciativa promueve una mayor articulación entre la Administración Tributaria y el Ministerio Público, fortaleciendo la capacidad del Estado para detectar, investigar y sancionar conductas vinculadas no solo a la evasión tributaria, sino también a fenómenos conexos como el lavado de activos y otras formas de criminalidad económica organizada, que suelen encontrar en los delitos tributarios un medio de ocultamiento o legitimación de ganancias ilícitas.

En esa línea, la propuesta coadyuva a la consolidación de un sistema tributario más transparente, equitativo y eficiente, en el que el cumplimiento de las obligaciones fiscales se sustente en principios de legalidad y responsabilidad, y en el que las conductas ilícitas sean efectivamente sancionadas.

Finalmente, al fortalecer la seguridad jurídica y reducir los márgenes de discrecionalidad en la aplicación de la norma, la iniciativa contribuye a la promoción de la ética pública y la confianza ciudadana en las instituciones del Estado, objetivos centrales del Acuerdo Nacional N.º 26.

En consecuencia, la presente propuesta legislativa constituye una medida concreta y coherente con los compromisos asumidos por el Estado peruano en el marco del Acuerdo Nacional, orientada a la prevención y combate efectivo de la evasión tributaria y demás delitos económicos, en favor del interés público y del fortalecimiento del Estado de Derecho.