

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones
Área Especializada Colegiada de Industria



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

Nº 00003-2023-PRODUCE/CONAS-CI

LIMA, 16 DE MARZO DE 2023

VISTOS:

- (i) El recurso de apelación¹ interpuesto por la empresa **DESARROLLO Y GERENCIA DE PROYECTOS S.A.C.**, identificada con R.U.C. Nº 20521780968 (en adelante, la empresa recurrente), mediante escrito con Registro Nº 00091459-2022 de fecha 29.12.2022, contra la Resolución Directoral Nº 00026-2022-PRODUCE/DS de fecha 23.11.2022, que la sancionó con una multa de 22.01 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT) por haber impugnado dolosamente Facturas Negociables, infracción tipificada en el literal b) del numeral 20.2 del artículo 20^{o2} del Reglamento de la Ley Nº 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial, aprobado por el Decreto Supremo Nº 208-2015-EF³ (en adelante, el Reglamento de la Ley Nº 29623).
- (ii) El Expediente Nº 014-2022-PRODUCE/DVMYPE-I/DGSFS-DSF

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante escrito con Registro Nº 00020927-2021 presentado con fecha 06.04.2021, el señor Alfredo Antonio Matayoshi Hokama formuló denuncia en contra de la empresa recurrente por impugnar dolosamente una factura negociable y por restringir o limitar la transferencia de la misma, a través de procedimientos o prácticas cuyo efecto sea impedir o dilatar su presentación, actos que constituirían una presunta infracción a la Ley Nº 29623 y su Reglamento.
- 1.2 La Dirección de Supervisión y Fiscalización mediante Resolución Directoral Nº 00015-2022-PRODUCE/DSF, de fecha 04.05.2022⁴, inició un procedimiento administrativo sancionador en contra de la empresa recurrente, por la presunta comisión de la infracción tipificada en el artículo 9º de la Ley Nº 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial y el subnumeral 17.1 del numeral 17 y literal b) del numeral 20.2 del artículo 20º del Reglamento de la Ley Nº 29623, al haber impugnado dolosamente una

¹ De conformidad con lo dispuesto en el numeral 19.3 del artículo 19º del Reglamento de Fiscalización y del Procedimiento Administrativo Sancionador del Ministerio de la Producción aplicable a la Industria y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo Nº 002-2018-PRODUCE; en concordancia con el artículo 125º1 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por Decreto Supremo Nº 002-2017-PRODUCE, este Consejo es el órgano resolutorio que evalúa y resuelve en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos sobre el procedimiento administrativo sancionador.

² Incorporado por el Artículo 4º del Decreto Supremo Nº 259-2017-EF, publicado en el diario oficial el 07.09.2017 y vigente a partir del 06.12.2017.

³ Publicado en el diario El Peruano el 26.07.2015.

⁴ Notificada a la empresa recurrente con fecha 11.05.2022, mediante Cédula de Notificación Nº 00000018-2022-PRODUCE/DSF.

factura negociable; otorgándole un plazo de diez (10) días hábiles para presentar sus descargos.

- 1.3 La empresa recurrente a través del escrito con Registro N° 00033654-2022 presentó con fecha 26.05.2022, sus descargos a la imputación de cargos efectuada por la Autoridad Instructora a través de la resolución indicada en el párrafo precedente.
- 1.4 Con fecha 08.08.2022 el denunciante, Alfredo Antonio Matayoshi Hokama mediante el escrito con Registro N° 00053197-2022, presentó desistimiento de la denuncia que interpuso en contra de la empresa recurrente.
- 1.3 Con Resolución Directoral N° 00026-2022-PRODUCE/DS, de fecha 23.11.2022⁵, se resolvió sancionar a la empresa recurrente con una multa de 22.01 UIT por la comisión de la infracción tipificada en el literal b) del numeral 20.2 del artículo 20° del Reglamento de la Ley N° 29623.
- 1.4 Mediante escrito con Registro N° 00091459-2022 de fecha 29.12.2022, la empresa recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 00026-2022-PRODUCE/DS de fecha 23.11.2022, dentro del plazo legal.
- 1.5 Con Resolución Directoral N° 00001-2023-PRODUCE/DS de fecha 05.01.2023⁶, la Dirección de Sanciones concedió el recurso administrativo señalado en el párrafo precedente.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 La empresa recurrente alega que el Sr. Alfredo Matayoshi Hokama señala en su denuncia haber prestado servicios hasta el mes de enero de 2021, correspondiente a los servicios de consultoría en proyectos inmobiliarios, por lo cual emitió diversos recibos por honorarios, entre ellos el Recibo por Honorarios Electrónico N° E001-55, precisando que si bien es cierto se mantuvo una relación con el denunciante, ello no quiere decir que el recibo emitido sea conforme, ya que según afirma, este no realizó asesoría alguna conforme a lo pactado verbalmente entre las partes, en relación a los días que tenía que estar obligado a brindar la misma, por lo cual, afirma la empresa recurrente que no cabe admisión alguna el aceptar la conformidad de un recibo por honorarios, cuando el girador, no ha cumplido con sus obligaciones como asesor; razón por la cual se opusieron a la anotación en cuenta de la ICLV consignando que los motivos de disconformidad son el desconocimiento de servicios y el inicio de proceso administrativo y judicial en contra de Imtra Solution S.A.C, Samanez y Consultores S.A.C y Matayoshi Hokama Alfredo Antonio; por lo cual refiere que es contraproducente y a la vez carece de legalidad, el hecho de pretender o realizar la tratativa del mismo tema u objeto en diferentes procesos, esto en relación al principio de Inmediación, Concentración, Economía y Celeridad Procesales establecido en el artículo V del Título Preliminar del Código Civil Peruano; por lo que se estaría vulnerando los principios rectores emanados en la legislación.
- 2.2 Refiere que la Dirección de Sanciones, en concordancia con lo sustentado por el denunciante, aducen y toman por verdad, el hecho de que la recepción de un recibo por honorarios es factor determinante para la aceptación y conformidad del mismo, lo cual, según afirma, sería una postura y un razonamiento carente de razonabilidad y lógica alguna; ya que al no ser aceptado por su parte, el servicio materia del Recibo emitido

⁵ La resolución directoral fue notificada a la empresa recurrente con fecha 05.12.2022, mediante Cédula de Notificación N° 00000076-2022-PRODUCE/DS y Acta de Notificación y Aviso N° 028511.

⁶ Notificada a través de la Cédula de Notificación N° 00000003-2023-PRODUCE/DS el día 05.01.2023 remitida a los correos electrónicos señalados y asimismo mediante Cédula de Notificación N° 00000001-2023-PRODUCE/DS el día 06.01.2023 al domicilio de la empresa recurrente.

así como su pago, entre otros diversos temas, fueron materia de una negociación extensa con el denunciante arribando a un acuerdo global.

- 2.3 Del mismo modo manifiesta en cuanto a lo señalado por la Dirección de Sanciones, respecto a que no habría presentado los medios probatorios correspondientes, que invocan el principio de verdad material a que se refiere el inciso 1.11 del artículo IV del TUO de la LPAG, el cual según indica, se estaría vulnerando en el presente procedimiento, ya que debe tomarse en cuenta su declaración de parte como medio probatorio suficiente, y de esta manera trasladar la carga de la prueba al denunciante, para que así, este último pueda demostrar que realmente brindó el servicio materia del recibo de honorarios imputado en el procedimiento; y en ese sentido considera que la resolución impugnada no estaría acorde al principio administrativo de impulso de oficio, que a su vez, rige la carga de la prueba, y obliga a la Dirección de Sanciones a obtener los medios probatorios idóneos para que pueda resolver.
- 2.4 Por otro lado, indica que con fecha 08.08.2022, el denunciante presentó el desistimiento a su denuncia, precisando que el mismo se hizo en virtud a que con el denunciante mantenían diversos puntos de disconformidad incluyendo el recibo de honorarios presentado y rechazado por su parte, indicando que si bien mantenían obligaciones de pago, no era propiamente derivado de un servicio prestado y que deba ser pagado; por tanto refiere que desde que se produce el desistimiento del denunciante implica la renuncia a la acción iniciada, bajo el principio rector del derecho de obligaciones como es la autonomía de la voluntad, por lo que, si el denunciante declina la denuncia con el desistimiento, no puede el órgano administrativo sobre ponerse sobre la voluntad de las partes y pretender, a pesar de no existir ya denuncia, continuar con la acción y sancionar a una de las partes. Adicionalmente a ello, precisa que debe tenerse en cuenta que las multas tienen carácter sancionatorio y no recaudatorio, por lo que, frente al desistimiento presentado por el denunciante, no existe ya conducta infractora, siendo que la imposición de la multa tendría exclusivamente el fin de generar fondos para la entidad, lo que constituye una afectación; razón por la cual solicita se evalúen los argumentos presentados, se revoque la multa impuesta, se declare infundada la denuncia y se ordene el archivo del procedimiento.

III. CUESTION CONTROVERTIDA

Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en el recurso de apelación interpuesto por la empresa recurrente contra la Resolución Directoral N° 00026-2022-PRODUCE/DS, de fecha 23.11.2022.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

4.1 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación

- 4.1.1 Respecto a lo señalado por la empresa recurrente en los numerales 2.1, 2.2 y 2.3, cabe señalar que:

En cuanto a la denuncia interpuesta por el Sr. Alfredo Antonio Matayoshi Hokama

- a) Mediante Resolución Directoral N° 001-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGSFS, de fecha 15.01.2018, se aprobó la Directiva N° 001-2018-PRODUCE-DVMYPEI/DGSFS "*Lineamientos para la atención de denuncias por presuntos incumplimientos de obligaciones fiscalizables presentadas ante la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanciones*", cuyo objetivo es establecer los criterios para la atención de las denuncias por presuntos incumplimientos de obligaciones fiscalizables contenidas en las normas en materia de micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME), industria, comercio interno, y aquellas que regulan el adecuado flujo de facturas negociables, a

cargo de la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanciones del Viceministerio de MYPE e Industria del Ministerio de la Producción.

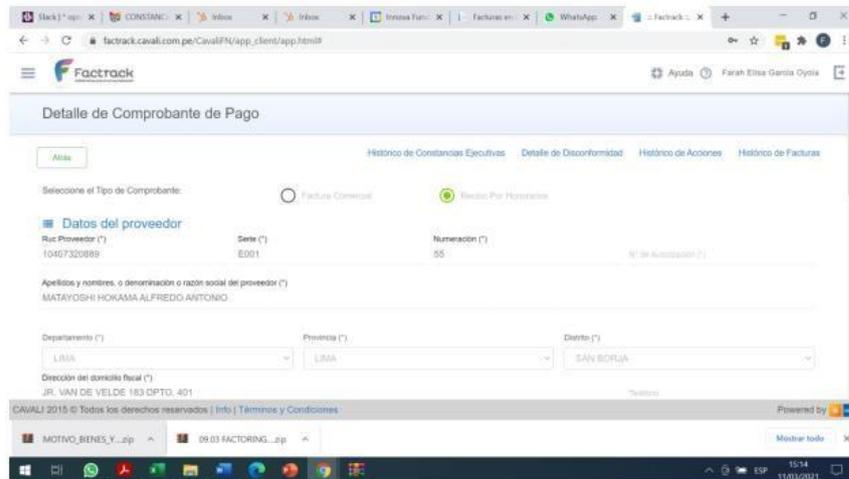
- b) El numeral 6.1 de la referida Directiva establece tres modalidades para la formulación de denuncias: Escrita, verbal o virtual. En el caso de la denuncia virtual, esta deberá ser ingresada a través del Formulario de Denuncia, ubicado en el Portal Institucional del Ministerio de la Producción o a través de su envío vía correo electrónico a la dirección: denuncias@produce.gob.pe.
- c) En efecto, el numeral 116.1 del artículo 116° del TUO de la LPAG, contempla el derecho a formular denuncias, a través del cual todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento.
- d) Por otra parte, según lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 255° del referido TUO, el procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
- e) En el presente caso, se verifica que mediante escrito con Registro N° 00020927-2021 presentado con fecha 06.04.2021, el señor Alfredo Antonio Matayoshi Hokama formuló denuncia en contra de la empresa recurrente por impugnar dolosamente la factura negociable materializada en el Recibo por Honorarios Electrónico N° E001-55 que emitió, lo cual constituiría infracción a la Ley N° 29623 y su Reglamento.
- f) El denunciante señala en su denuncia que prestó servicios de consultoría en proyectos inmobiliarios a la empresa recurrente, en mérito a lo cual emitió diversos recibos, entre ellos el Recibo por Honorarios N° E001-55⁷, correspondiente al mes de enero de 2021, el mismo que según precisa fue coordinado, aceptado y aprobado por su gerente general.

MATAYOSHI HOKAMA ALFREDO ANTONIO		R.U.C. 10407320889 RECIBO POR HONORARIOS ELECTRONICO Nro: E001- 55	
JR. AMERICO VESPUCIO NRO. 389 URB. MARANGA 3RA ETAPA LIMA LIMA SAN MIGUEL TELÉFONO:			
Recibí de: DESARROLLO Y GERENCIA DE PROYECTOS S.A.C.			
Identificado con RUC número 20521780968			
Domiciliado en AV. JOSE FAUSTINO SANCHEZ CAR NRO. 615 INT. 1103 URB. SAN FELIPE LIMA LIMA JESUS MARIA			
La suma VEINTE MIL Y 00/100 SOLES			
Por concepto de CONSULTORIA EN PROYECTOS INMOBILIARIOS			
Observación -			
Inciso A DEL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DEL IMPUESTO A LA RENTA			
Fecha de emisión 29 de Enero del 2021			
		Total por honorarios:	21,739.13
		Retención (8 % IR):	(1,739.13)
		Total Neto Recibido:	20,000.00 SOLES

Alfredo Matayoshi	
De:	Octavio Chávez <octavio.chavez@chgmconsultores.com>
Enviado el:	sábado, 30 de enero de 2021 07:54
Para:	Alfredo Matayoshi
Asunto:	Re: RH
Ok maestro saludos	
Enviado desde mi iPhone	

Correo electrónico de fecha 30.01.2021 a través del cual, el Gerente General de la empresa recurrente, Sr. Octavio Antonio Chávez Toro Lira, confirma la recepción del Recibo por Honorarios N° E001-55 presentado por el denunciante.

- g) El denunciante señala que no obstante lo indicado, el recibo por honorarios no fue pagado en su oportunidad, por lo que procedió a requerir el pago respectivo no obteniendo respuesta alguna; motivo por el cual solicitó a la empresa Innova Funding que realice la anotación en cuenta ante la Institución de Compensación y Liquidación de Valores (ICLV); la misma que con fecha 11.03.2021 comunicó a la empresa recurrente que se encontraban desmaterializando el recibo por honorarios mediante Factrack⁸; sin embargo, esta se opuso señalando lo siguiente:



- h) En ese sentido, el denunciante refiere que frente a dicha oposición la empresa

⁸ Factrack, es un sistema en línea, donde los proveedores de bienes y servicios, compradores de bienes y servicios, y entidades de financiamiento pueden registrar, transferir y administrar facturas negociables.

participante de la ICLV, Innova Funding, remitió un correo electrónico⁹ el mismo día 11.03.2021 a la empresa recurrente, precisando la norma y las posibles consecuencias de manifestar una oposición dolosa:

23/3/2021

Gmail - DISCONFORMIDAD RxH E001-55 - Alfredo Matayoshi Hokama



Alfredo Matayoshi <alfredomatayoshi@gmail.com>

DISCONFORMIDAD RxH E001-55 - Alfredo Matayoshi Hokama

Farah García <farah@innova-funding.com>

11 de marzo de 2021, 17:08

Para: lourdes.torres@degpro.com.pe

Cc: Jontxu Pardo <jontxu@innova-funding.com>, Milagros Galud <milagros@innova-funding.com>, María Laura Cuya Manco <marialaura@innova-funding.com>, Karolyn Muñoz <karolyn@innova-funding.com>, Alfredo Matayoshi <alfredomatayoshi@gmail.com>

Estimados Srs. Desarrollo y Gerencia de Proyectos S.A.C.

Atención: Srta. Lourdes Torres Leyva

Por medio del presente, nos comunicamos con usted, ya que ha manifestado disconformidad sobre el Recibo por honorario E001-55, por lo que, en atención a la ley les recomendamos coordinar con el proveedor el motivo de la disconformidad presentada ante Cavali, puesto que se ha presentado carta notarial en la que no se le menciona al proveedor del servicio, titular de la cobranza.

Es importante indicar que la disconformidad solo puede presentarse en los siguientes casos, información errada consignada en el comprobante de pago o efectuar cualquier reclamo respecto de los bienes adquiridos o servicios prestados, y el motivo registrado no responde a ninguno de los supuestos de disconformidad indicados en la norma, ni el sustento tampoco.

Por otro lado, informarles que el legítimo tenedor de las facturas al presentar una **falsa disconformidad** podrá iniciar un proceso de denuncia ante PRODUCE y denuncia judicial, en caso el adquirente de bienes o usuario de servicios que impugne dolosamente o retenga indebidamente la factura negociable debiendo pagar:

El saldo insoluto de la misma

Una indemnización igual al saldo más el interés máximo convencional calculado sobre dicha suma por el tiempo que transcurra desde el vencimiento y la cancelación del saldo insoluto.

- i) En ese sentido, el denunciante refiere que la empresa recurrente ha presentado su disconformidad indicando que existe un proceso judicial, hecho que no solamente se encuentra fuera de la realidad, según indica, sino que no se encuentra en el marco de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley N° 29623, ya que no cuestiona ni la información consignada, ni presenta reclamo alguno sobre la prestación que tenía a su cargo, precisando que la denunciada, tiene como intención evitar dolosamente la desmaterialización de la factura y su anotación en cuenta; razón por la cual solicitó, entre otros, que se sancione a la empresa recurrente conforme a la ley y el Reglamento y se proceda a registrarla en el Registro Nacional de Infractores a las normas aplicables a las Facturas Negociables.

Respecto de los hechos que configuran infracción a la Ley N° 29623 y su Reglamento

- j) Al respecto, se debe indicar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley N° 29623, ésta tiene como objeto promover el acceso al financiamiento a los proveedores de bienes o servicios a través de la comercialización de facturas comerciales y recibos por honorarios; siendo la factura comercial un comprobante de pago de naturaleza tributaria en el que se registra una transacción comercial, por lo que, en principio, tiene carácter probatorio para acreditar que se ha producido la referida transacción.
- k) En ese sentido, y de acuerdo con la Exposición de Motivos¹⁰ de la Ley N° 29623, el objetivo de contar con una ley que promueva el financiamiento a través de la factura comercial es difundir el financiamiento a través de dicho comprobante de pago, con la finalidad de formalizar el acceso al crédito de acreedores comerciales proveedores de bienes y servicios (particularmente las MIPYMES). Para ello, era necesario otorgar

⁹ A fojas 3 (vuelta) del Expediente

¹⁰ La cual forma parte del Proyecto de Ley N° 04081/2009-PE, Proyecto de Ley que Promueve el Financiamiento a través de la Factura Comercial. Disponible en: <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf/PorLeyes/71529F0246CAF0480525773E00548CF8?opendocument>

determinadas características a las facturas comerciales originadas en las transacciones de venta de bienes o prestación de servicios, que hagan a dichos instrumentos financieros en el mercado.

- l) Es así, que uno de los principales cambios implementados por la referida Ley fue otorgar a la factura comercial el carácter de título valor a la orden, transferible mediante endoso o por anotación en cuenta, y siempre que cumpla con algunas características previstas en la norma.
- m) En efecto, el párrafo quinto del artículo 2° de la Ley N° 29623, define a la factura negociable como un título valor que se origina en la compraventa u otras modalidades contractuales de transferencia de propiedad de bienes o en la prestación de servicios, que incorpora el derecho de crédito respecto del saldo del precio o contraprestación pactada por las partes, y que adquiere mérito ejecutivo verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos por la norma.
- n) Asimismo, conforme a los artículos 2°, 3° y 3°-A de citada Ley, en tanto título valor, la factura negociable puede estar representada como un valor materializado originado en un comprobante de pago impreso y/o importado, en cuyo caso tendrá la calidad de título a la orden transferible por endoso; o, como un valor desmaterializado originado en un comprobante de pago electrónico, representado y transferible mediante anotación en cuenta, la cual producirá los mismos efectos que el endoso, y cuyo registro estará a cargo de una Institución de Compensación y Liquidación de Valores (ICLV).
- o) Con relación al mérito ejecutivo de la factura negociable, el artículo 6° de la Ley N° 29623 señala los requisitos que debe cumplir este título valor para contar con dicho mérito, siendo uno de ellos, que el adquirente del bien o usuario de los servicios no haya consignado su disconformidad dentro del plazo y bajo las formas señaladas en el artículo 7° de la misma norma.
- p) Para tal efecto, el adquirente o usuario cuenta con un plazo de ocho (8) días hábiles para comunicar su conformidad o disconformidad **respecto de cualquier información consignada en el comprobante de pago o en la factura negociable**, y bajo cualquier forma que permita dejar constancia fehaciente de la fecha de entrega de dicha comunicación. En el caso de una factura negociable representada mediante anotación en cuenta registrada ante una ICLV, dicho plazo se computa desde la fecha en la que se comunica al adquirente o usuario sobre dicha solicitud de registro, vencido el cual, sin que el adquirente curse la referida comunicación, se presume, sin admitir prueba en contrario, la conformidad irrevocable de la factura negociable en todos sus términos y sin ninguna excepción.
- q) El sustento de este requerimiento de contar con la conformidad expresa o presunta del comprador del bien o usuario del servicio, se encuentra en el hecho de que la relación causal que dio origen a la factura comercial tiene carácter bilateral y recíproco, por lo que no resultaría equitativo otorgar el carácter de título valor y mérito ejecutivo a un documento emitido de manera unilateral por el vendedor del bien o prestador del servicio que le dio origen¹¹.
- r) Sin embargo, dicho requerimiento podría constituir una traba al libre flujo y transmisibilidad de las facturas negociables en el mercado peruano y, por tanto, un impedimento a la difusión del *Factoring*¹² como una herramienta financiera de financiamiento inmediato para los acreedores comerciales proveedores de bienes y

¹¹ De acuerdo con la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 04081/2009-PE, antes citado.

¹² El artículo 2° del *Reglamento de Factoring, Descuento y Empresas de Factoring*, aprobado por la Resolución SBS N° 4358-2015, define al *Factoring* como la operación mediante la cual el Factor (o empresa de Factoring) adquiere, a título oneroso, de una persona, denominada Cliente, instrumentos de contenido crediticio, prestando en algunos casos servicios adicionales a cambio de una retribución. El Factor asume el riesgo crediticio de los deudores de los instrumentos adquiridos.

servicios, en especial las MIPYMES. Ello, en virtud de que cualquier comprador de un bien o usuario de un servicio que tuviera interés en dilatar el pago de la factura podría hacerlo simplemente manifestando su disconformidad, impidiendo de esta forma que el documento correspondiente adquiera mérito ejecutivo e, indirectamente, que el vendedor del bien o prestador del servicio pueda acceder a financiamiento a través del *Factoring*.

- s) Es así como, a fin de contrarrestar este riesgo, el artículo 9°¹³ de la Ley N° 29623, incorpora la **impugnación dolosa** de la factura negociable como un supuesto de conducta infractora por parte del adquirente o usuario, que será pasible de sanción; sin perjuicio de lo cual, el proveedor o legítimo tenedor que sea perjudicado por tal impugnación dolosa podrá exigir el pago del saldo insoluto de la factura negociable y una indemnización igual al saldo más el interés máximo convencional calculado sobre dicha suma por el tiempo que transcurra desde el vencimiento y la cancelación del saldo insoluto.
- t) En efecto, el literal b) del numeral 20.2 del artículo 20° del Reglamento de la Ley N° 29623, dispone que constituye una infracción del adquirente: **"Impugnar dolosamente la Factura Negociable"**; en cuyo caso, el numeral 17.1 del artículo 17° del citado Reglamento señala que en concordancia con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 9° de la Ley, **se entiende que se impugna dolosamente la Factura Negociable, entre otras formas, cuando habiendo sido ésta presentada, el Adquirente muestra su disconformidad con la Factura Negociable a sabiendas de que dicha disconformidad carece de sustento.**
- u) Ahora bien, con respecto al principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador y su vinculación con el dolo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera:
- "(...) 12. No obstante la existencia de estas diferencias entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador, existen puntos en común, pero tal vez el más importante sea el de que los principios generales del derecho penal son de recibo, con ciertos matices, en el Derecho Administrativo sancionador. Sin agotar el tema, conviene tener en cuenta cuando menos algunos de los que son de recibo, protección y tu tela en sede administrativa: (...)*
- c. Principio de culpabilidad, que establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente. (...)"¹⁴*
- v) En tal sentido, y siguiendo a Morón Urbina¹⁵, el principio de culpabilidad garantiza que la sanción sea aplicada solo si se acredita en el procedimiento sancionador que el sujeto ha actuado de manera dolosa o negligente en la comisión del hecho infractor, y no

¹³ "(...) **Artículo 9.- Impugnación y retención dolosa de la Factura Negociable y omisión de información**

El adquirente de bienes o usuario de servicios que impugne dolosamente o retenga indebidamente la Factura Negociable incurre en infracción administrativa que será sancionada por el Ministerio de la Producción, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y a través del reglamento que el referido ministerio establezca para tal fin.

Sin perjuicio de la sanción administrativa que el Ministerio de la Producción pueda aplicar, el proveedor o legítimo tenedor que sea perjudicado por tal impugnación dolosa o retención indebida podrá exigir el pago del saldo insoluto de la Factura Negociable y una indemnización igual al saldo más el interés máximo convencional calculado sobre dicha suma por el tiempo que transcurra desde el vencimiento y la cancelación del saldo insoluto.

La indemnización señalada en el párrafo anterior también será aplicable en caso de que el adquirente de bienes o usuario de servicios, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7, impugne la Factura Negociable o la calidad de los bienes o servicios y el proveedor de los mismos oculte dicha información a fin de transferir el título valor (...)"

¹⁴ Fundamento 12 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 01873-2009-PA/TC. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01873-2009-AA.html>

¹⁵ MORON URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Tomo II, pág. 449.

únicamente por la conducta o el efecto dañoso que se ha producido. Es decir, no basta con el resultado material producido por la acción, sino que se debe tener en cuenta las circunstancias subjetivas del autor.

- w) Por otra parte, el numeral 173.1 del artículo 173° del TUO de la LPAG refiere que *"La carga de la prueba se rige por el principio del impulso de oficio establecido en la presente Ley"*.
- x) Asimismo, inciso 9 del artículo 248° del referido TUO establece que: *"Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario"*. Conforme a ello, es a la administración a quien le corresponde la carga de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador para determinar la responsabilidad de los administrados.
- y) En atención a lo anterior, la actuación de medios probatorios en los procedimientos administrativos resulta necesaria; puesto que *"La presunción de licitud¹⁶ solo cederá si la entidad puede acopiar evidencia suficiente sobre los hechos y su autoría, tener seguridad que se han producido todos los elementos integrantes del tipo previsto (...)"¹⁷*. En ese sentido, al contar con medios probatorios idóneos la Administración puede romper con la presunción de licitud a favor del administrado, de tal forma que pueda atribuir la responsabilidad de la infracción.
- z) Con arreglo a lo anterior, y en atención a los medios probatorios que obran en el expediente, la Dirección de Sanciones¹⁸ mediante la Resolución Directoral N° 00026-2022-PRODUCE/DS de fecha 23.11.2022, determinó la existencia de dolo en la conducta desplegada por la empresa recurrente, el cual se acredita con los siguientes hechos:
- De los correos electrónicos de fecha 28 y 30 de enero de 2021¹⁹ que remite el Sr. Octavio Chávez, Gerente General de la empresa recurrente en respuesta al denunciante, los cuales fueron presentados por este último con su denuncia; no se advierte que haya manifestado su disconformidad, ni indicación de no encontrarse conforme con los servicios prestados por el denunciante, ni tampoco disconformidad con respecto al Recibo por Honorarios Electrónico N° E001-55 de fecha 29.01.2021 que fuera remitido por este.
 - La Dirección de Supervisión y Fiscalización a través del Oficio N° 00000130-2022-PRODUCE/DSF²⁰ de fecha 29.03.2022 requirió a la Institución de Compensación y Liquidación de Valores, Cavali S.A I.C.L.V.²¹ información del Registro Centralizado de Facturas Negociables respecto de la anotación en cuenta de la factura negociable objeto de la denuncia; lo cual fue atendido mediante el

¹⁶ TUO de la LPAG

"(...) Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario (...)".

¹⁷ MORON URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Tomo II, pág. 455.

¹⁸ De conformidad con el artículo 9°-A de la Ley N° 29623, en concordancia con el artículo 18° de su Reglamento, el Ministerio de la Producción es la autoridad competente para ejercer la potestad sancionadora en materia de Facturas Negociables.

¹⁹ A fojas 3 del Expediente y vuelta.

²⁰ A fojas 30 a 32 del Expediente.

²¹ CAVALI es el Registro Central de Valores y Liquidaciones, encargada de la creación, mantenimiento y desarrollo de la infraestructura del mercado de valores nacional; teniendo como roles en el mercado, entre otros, el Registro Centralizado de Facturas Negociables, facilitando a sus Participantes (sociedades agentes de bolsa, bancos, empresas de factoring, etc.) la constitución y registro de facturas negociables electrónicas a través de su plataforma FACTRACK, permitiendo que las empresas pueden anotar en cuenta sus facturas y obtener mérito ejecutivo.

escrito remitido mediante correo electrónico del 11.04.2022²²; en donde se puede apreciar que efectivamente en dicho Registro consta la anotación en cuenta, así como la disconformidad de la factura por parte de la empresa recurrente.

- Cavali informó, en la mencionada comunicación, que la empresa recurrente adjuntó copia de la Carta Notarial de fecha 01.02.2021²³ dirigida a las empresas Imtra Solution S.A.C. y Samanez y Consultores S.A.C. en la cual les exige la entrega de documentos contables, societarios, contractuales y otros; no obstante la citada carta notarial al estar dirigida a terceros; no sustenta la disconformidad presentada en contra del Recibo por Honorarios del denunciante, el señor Alfredo Antonio Matayoshi Hokama, o respecto de algún servicio que haya sido brindado por este, no existiendo asimismo en tal documento, alguna referencia o medio probatorio alguno que acredite el inicio o prosecución de procedimiento administrativo o judicial en contra del denunciante relacionado a la factura emitida.
- En los escritos con Registro N° 00023081-2022²⁴ de fecha 13.04.2022 (contestación de denuncia); N° 00033654-2022²⁵ de fecha 26.05.2022 (descargos a la imputación de cargos); N° 00091459-2022²⁶ de fecha 29.12.2022 (Recurso de Apelación), la empresa recurrente reconoce que el denunciante le prestó servicios de consultoría en proyectos inmobiliarios y asimismo la emisión de diversos recibos por honorarios, entre ellos el N° E001-55; de lo cual se colige que ha quedado acreditada la relación causal entre ambas partes que dio origen a la factura comercial y asimismo conforme al correo electrónico de fecha 30.01.2021, se advierte que la empresa recurrente, no manifestó su disconformidad con respecto al mencionado recibo por honorarios.
- No obstante, la empresa recurrente al momento de manifestar su disconformidad, señaló lo siguiente:

“Desconocimiento de Servicios por inicio de Proceso Administrativo y Judicial en contra de IMTRA SOLUTION SAC, SAMANEZ y CONSULTORES SAC y MATAYOSHI HOKAMA ALFREDO ANTONIO, quien está vinculado y es parte del proceso”.
- En cuanto al *“Desconocimiento de Servicios”*, se aprecia que ello resulta contradictorio a lo manifestado por la empresa recurrente en el presente procedimiento sancionador y los medios probatorios que obran en el expediente, al haberse acreditado la relación causal entre ambas partes y la no disconformidad a la factura comercial con fecha 30.01.2022 luego que esta fue remitida por el denunciante; asimismo, conforme se indicó en los párrafos precedentes, no se encuentra sustentado con ningún medio probatorio el *“inicio de proceso administrativo y judicial”* en contra del denunciante; lo cual no sustenta la disconformidad.
- Es de conocimiento para la empresa recurrente que la Ley N° 29623 y

²² A fojas 36 a 41 del Expediente.

²³ A fojas 35 del Expediente.

²⁴ A fojas 42 a 50

²⁵ A fojas 64 a 71

²⁶ A fojas 109 a 111

su Reglamento establecen como uno de los requisitos para que las facturas negociables adquieran calidad de título valor con mérito ejecutivo, que el Adquirente haya manifestado su conformidad, expresa o presunta, dentro del plazo y bajo las formas señaladas en el artículo 7° de dicha ley²⁷.

- Asimismo, conocía que las citadas normas permiten que el Adquirente manifieste su disconformidad, pero solo respecto de cualquier información consignada en el comprobante de pago o en la factura negociable, o de los bienes adquiridos o servicios prestados, siempre y cuando dicha disconformidad tenga sustento.
- aa) Conforme a lo expuesto, debe precisarse que el presente procedimiento administrativo sancionador no tiene por objeto evaluar si se aceptó o no el recibo por honorarios emitido por el denunciado; si se efectuó la prestación efectiva del servicio que forma parte de la relación entre la empresa recurrente y el denunciante o si la factura fue o no pagada; sino que tiene como finalidad establecer **si la empresa recurrente obstaculizó el libre flujo de las Facturas Negociables, al haberse impugnado o rechazado la prestación de la misma, sin contar con el sustento adecuado**, lo cual, conforme a lo indicado, ha quedado acreditado en el presente procedimiento.
- bb) Por tanto, se concluye que la empresa recurrente impugnó dolosamente la factura negociable materializada en el Recibo por Honorarios N° E001-55, al manifestar su disconformidad a sabiendas que esta carecía de sustento en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 29623 y su Reglamento.
- cc) En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por la empresa recurrente, precisado en los puntos 2.1, 2.2 y 2.3 de la presente resolución; ello de acuerdo a las consideraciones indicadas en los párrafos precedentes.
- 4.2.2 Respecto a lo señalado por la empresa recurrente en el numeral 2.4, cabe señalar que:

En cuanto al desistimiento de la denuncia interpuesta por el Sr. Alfredo Antonio Matayoshi Hokama

- a) El denunciante, el Sr. Alfredo Antonio Matayoshi Hokama, mediante el escrito con Registro N° 00053197-2022²⁸ presentado con fecha 08.08.2022, se desistió de las pretensiones planteadas en su denuncia y solicitó la conclusión del procedimiento administrativo.
- b) Sobre el particular, se debe indicar en principio que el artículo 197° del TUO de la LPAG contempla el desistimiento como una de las formas de poner fin al procedimiento administrativo.
- c) Asimismo, conforme lo establecen los numerales 200.1 y 200.2 del artículo 200° del referido TUO, el desistimiento podrá ser del procedimiento o de la pretensión. En el primer caso, importará la culminación de este, pero no impedirá que posteriormente vuelva a plantearse igual pretensión en otro procedimiento; mientras que, en el segundo caso, impedirá promover otro procedimiento por el mismo objeto y causa.

²⁷ Esta presunción encuentra su fundamento en el artículo 109° de la Constitución Política del Perú, según el cual, la publicidad de la Ley genera la observancia obligatoria de la misma. De ahí se deduce que ninguna persona puede alegar desconocimiento de la norma jurídica una vez que ha sido publicada, así como el principio denominado "la ley se presume conocida por todos", el cual ha sido referenciado en el fundamento N° 6 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 6859-2008-PA/TC, disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/06859-2008-AA.pdf>

²⁸ A fojas 72 del Expediente.

- d) De la misma forma, el numeral 200.3 del artículo 200° del TUO de la LPAG indica que *“El desistimiento sólo afectará a quienes lo hubieren formulado”* y el numeral 200.7 refiere que *“La autoridad podrá continuar de oficio el procedimiento si del análisis de los hechos considera que podría estarse afectando intereses de terceros o la acción suscitada por la iniciación del procedimiento extrañase interés general. En ese caso, la autoridad podrá limitar los efectos del desistimiento al interesado y continuará el procedimiento”*.
- e) Acorde con ello, el autor Morón Urbina²⁹ señala que *“(…) el desistimiento constituye la declaración de voluntad expresa y formal en virtud del cual **el administrado** en función de sus propios intereses pretende, en todo o en parte, retirar los efectos jurídicos de cualquiera de sus actos procesales anteriores o del procedimiento en curso instado por él, con alcance exclusivamente dentro del procedimiento en curso”* (resaltado agregado).
- f) De igual modo, en cuanto a su procedencia, el autor refiere que resulta trascendental que *“(…) **el interés particular manifestado por el administrado no sea incompatible con algún interés público que haga necesaria la prosecución del procedimiento hasta la determinación final de la verdad material; por cuanto si este último estuviere presente, siempre subsistirá el deber del funcionario de resolver la causa, no siendo amparable el pedido de desistimiento**”* (resaltado agregado).
- g) En ese sentido, al evaluar la procedencia del desistimiento, la Administración deberá hacer prevalecer el **interés público** (de existir éste) que haga necesaria la continuación del procedimiento hasta su resolución sobre el interés particular del administrado que motiva su solicitud.
- h) Sobre el concepto jurídico de interés público, el Tribunal Constitucional ha señalado que *“El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, **es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad**. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa”*. *“(…) Consecuentemente, el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo”*³⁰ (resaltado agregado).
- i) Con respecto a la Ley N° 29623, y conforme se mencionó en los párrafos precedentes, dicha norma tiene como objetivo promover el acceso al financiamiento a los proveedores de bienes o servicios a través de la comercialización de facturas comerciales y recibos por honorarios; siendo en función de dicho objetivo que la misma norma prevé un régimen sancionador cuya finalidad es evitar aquellas conductas que obstaculicen el libre flujo de la factura negociable como instrumento financiero de financiamiento inmediato para acreedores comerciales proveedores de bienes y servicios, particularmente las MIPYMES; y es, precisamente, en dicho objetivo y dicha finalidad que encontramos el bien jurídico protegido por la referida ley.
- j) En función de lo anterior, el Estado tiene un deber de tutela frente a toda conducta que afecte el bien jurídico protegido por la Ley N° 29623, el cual se manifiesta a través de la potestad sancionadora otorgada al Ministerio de la Producción por dicha norma.

²⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Tomo II*. Décimo Cuarta Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2019. Págs. 105 y 106.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 05.07.2004, recaída en el expediente 0090-2004-AA/TC. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>

- k) Por lo tanto, dicha tutela trasciende a la solución de derechos subjetivos e intereses legítimos de índole particular, toda vez que las conductas de los adquirentes de bienes y servicios contrarias al libre flujo de la factura negociable como instrumento financiero de financiamiento, afectan al mercado del *Factoring*, los proveedores y los potenciales o reales legítimos tenedores de las facturas negociables (bancos, empresas de Factoring, entre otros), tasas de descuento, etc. De lo cual se deriva, además, que la promoción del mercado de Factoring forme parte de las políticas del Estado, en tanto que permite a las MIPYME obtener financiamiento y liquidez inmediata por medio de la transferencia de sus facturas negociables a entidades especializadas.
- l) En dicho punto, cabe precisar que conforme al numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, **“El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia”**³¹; en efecto, el numeral 116.1 del artículo 116° señala que **“(…) Todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento (…)**.
- m) Al respecto, Guzmán Napurí³² coincide en que *“(…) el denunciante no puede ser considerado parte del procedimiento de manera alguna, aún en el supuesto de que invoque una afectación a un interés específico. Lo antes indicado genera algunas importantes consecuencias, como el hecho de la nula implicancia –salvo contadas excepciones– del desistimiento del denunciante en la continuación del procedimiento, o la imposibilidad de que el citado denunciante pueda impugnar la resolución que no es emitida satisfaciendo su interés, lo cual incluye la imposibilidad de iniciar un proceso contencioso administrativo contra dicha resolución. Lo señalado en el párrafo precedente es la razón por la cual aquellos procedimientos administrativos, en los cuales existe una parte denunciante y esta interactúa como tal, no son procedimientos sancionadores sino más bien procedimientos trilaterales (…)*”.
- n) Conforme a ello, el administrado que presenta una denuncia administrativa no puede ser considerado sujeto de un procedimiento administrativo sancionador; por tanto, el desistimiento que realice el denunciante de su denuncia administrativa sólo le afectará a él, más no al procedimiento administrativo instaurado en contra del supuesto infractor; más aun atendiendo al interés general que suponen, en este caso, las infracciones a la Ley N° 29623 y su Reglamento.
- o) En consecuencia, la solicitud de desistimiento del procedimiento y de la pretensión planteada por el denunciante, independientemente de los motivos o razones particulares, no resulta amparable, en tanto que corresponde a la Administración ejercer su deber de tutela frente a los hechos denunciados que la configuran la conducta infractora desplegada por la empresa recurrente, haciendo prevalecer el interés público en que se sustenta la potestad sancionadora en materia de facturas negociables, regulada por la Ley N° 29623 y su Reglamento.

³¹ *“(…) El carácter oficioso del procedimiento administrativo sancionador habilita a la autoridad administrativa a dirigir el procedimiento y ordenar las diligencias necesarias para esclarecer la verdad del caso (examen de hecho, recopilación de datos e información que considere relevante) a fin de emitir una resolución justa. De esta manera, se recoge el principio de oficialidad por el cual la autoridad administrativa, inclusive en los casos de denuncias de terceros, es la encargada de promover el procedimiento y las diligencias necesarias para tutelar el interés público involucrado (…)*”

Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Pag.42. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1526161/Gu%C3%ADa%20pr%C3%A1ctica%20procedimiento%20administrativo%20sancionador.pdf?v=1609849061>

³² Guzmán Napurí, Christian, *Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo*, Pag. 523, 2011

- p) Por tanto, de acuerdo a las consideraciones indicadas en los párrafos precedentes, corresponde desestimar lo alegado por la empresa recurrente precisado en el punto 2.4 de la presente resolución.

En consecuencia, tal como lo determinó la Dirección de Sanciones, la empresa recurrente infringió lo dispuesto en el literal b) del numeral 20.2 del artículo 20° del Reglamento de la Ley N° 29623.

Por estas consideraciones, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 29623, el Reglamento de la Ley N° 29623, el Decreto Supremo N° 002-2018-PRODUCE y el TUO de la LPAG; y

De acuerdo a las facultades establecidas en los literales b) y c) del artículo 126° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE; en el artículo 60° del Reglamento de Fiscalización y del Procedimiento Administrativo Sancionador del Ministerio de la Producción aplicable a la Industria y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2018-PRODUCE; en el numeral 4.2 del artículo 4 del TUO de la LPAG; el artículo 2° de la Resolución Ministerial N° 181-2015-PRODUCE y el artículo 3° de la Resolución Ministerial N° 327-2019-PRODUCE; y, estando a lo acordado mediante Acta N° 006-2023-PRODUCE/CONAS-CI de fecha 10.03.2023 del Área Especializada Colegiada de Industria del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **DESARROLLO Y GERENCIA DE PROYECTOS S.A.C.**, contra la Resolución Directoral N° 00026-2022-PRODUCE/DS de fecha 23.11.2022; en consecuencia, **CONFIRMAR** lo resuelto en el citado acto administrativo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°.- DEVOLVER el expediente a la Dirección de Sanciones, para los fines correspondientes, previa notificación a la empresa recurrente conforme a Ley.

Regístrese, Notifíquese y comuníquese,

MARÍA YSABEL VALLE MARTÍNEZ
Presidenta
Área Especializada Colegiada de Industria
Consejo de Apelación de Sanciones

**MILAGROS DEL ROSARIO HUARINGA
AGUIRRE³³**

Miembro Titular
Área Especializada Colegiada de Industria
Consejo de Apelación de Sanciones

**FIORELLA GIULLIANA NOYA
MAGGIOLO³⁴**

Miembro Titular
Área Especializada Colegiada de Industria
Consejo de Apelación de Sanciones

³³ El presente visado corresponde a una Firma Digital conforme a lo dispuesto en la Ley N° 27269, Ley de firmas y certificados Digitales y en su Reglamento, el Decreto Supremo N° 052-2008-PCM y sus modificatorias; estando en desarrollo en el SITRADO su uniformidad al término: "Firmado".

³⁴ El presente visado corresponde a una Firma Digital conforme a lo dispuesto en la Ley N° 27269, Ley de firmas y certificados Digitales y en su Reglamento, el Decreto Supremo N° 052-2008-PCM y sus modificatorias; estando en desarrollo en el SITRADO su uniformidad al término: "Firmado".