

# MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones  
Área Especializada Colegiada de Industria



## *Resolución Consejo de Apelación de Sanciones*

**Nº 00004-2023-PRODUCE/CONAS-CI**

**LIMA, 21 DE MARZO DE 2023**

### **VISTOS:**

- (i) El recurso de apelación interpuesto por la empresa **FREEKO PERU S.A.**, con R.U.C. 20398230044 (en adelante la empresa recurrente<sup>1</sup>), mediante escrito con Registro Nº 00006968-2023, de fecha 30.01.2023, contra la Resolución Directoral Nº 00002-2023-PRODUCE/DS de fecha 05.01.2023, que la sancionó con una multa de 20.01 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT) por haber impugnado dolosamente Facturas Negociables, infracción tipificada en el literal b) del numeral 20.2 del artículo 20º 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-EF (en adelante, el Reglamento de la Ley Nº 29623).
- (ii) El Expediente Nº 020-2022-PRODUCE/DVMYPE-I/DGSFS-DSF

### **ANTECEDENTES**

- 1.1 Mediante escrito con Registro Nº 00019504-2021 presentado con fecha 29.03.2021, la empresa **Transportation Holding S.A.C.** (en adelante, la denunciante) formuló denuncia en contra de la empresa recurrente por hechos que podrían constituir infracción a la Ley Nº 29623 y su Reglamento.
- 1.2 La Dirección de Supervisión y Fiscalización mediante Resolución Directoral Nº 00021-2022-PRODUCE/DSF, de fecha 11.05.2022<sup>2</sup>, 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 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 Nº 00039389-2022 presentó con fecha 15.06.2022, sus descargos a la imputación de cargos efectuada por la Autoridad Instructora a través de la resolución indicada en el párrafo precedente.
- 1.3 Con Resolución Directoral Nº 00002-2023-PRODUCE/DS, de fecha 05.01.2023<sup>3</sup>, se resolvió sancionar a la empresa recurrente con una multa de 20.01 UIT por la

<sup>1</sup> Debidamente representada por sus apoderados, Jose Gregorio Cuadros Arenas identificado con DNI Nº 09338048 y Juan Carlos Cuadros Arenas identificado con DNI Nº 29663752, conforme al Certificado de Vigencia de Poder presentado con fecha 09.03.2023 mediante los escritos con Registro Nº 00016173-2023 y Nº 00016232-2023.

<sup>2</sup> Notificada a la empresa recurrente con fecha 17.05.2022, mediante Cédula de Notificación Nº 00000026-2022-PRODUCE/DSF

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° 00006968-2023 de fecha 30.01.2023, la empresa recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 00002-2023-PRODUCE/DS de fecha 05.01.2023.
- 1.5 Con Resolución Directoral N° 00014-2023-PRODUCE/DS de fecha 06.02.2023<sup>4</sup>, 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 a pesar que la Resolución impugnada considera que en el marco del derecho administrativo no existen infracciones solo dolosas o culposas, sino que en todos los casos se derivan de un incumplimiento a una obligación sustantiva previamente establecida por el ordenamiento jurídico administrativo; señala que el ius puniendi estatal es un criterio único; de acuerdo a lo cual los procesos administrativos sancionadores en los que se aplica sanciones administrativas a las personas, afectando derechos fundamentales, deben respetar garantías sustantivas y procesales, a fin de asegurar que la imposición de sanciones, esto es, de afectación de derechos fundamentales como consecuencia de la comisión de un delito o de un ilícito administrativo, se haga respetando límites o garantías, sustantivas y procesales.
- 2.2 Asimismo, señala que la constitucionalización del Derecho Administrativo Sancionador es lograr su “juridificación”; asegurar que “ofrezca en su ejercicio las mismas garantías que los jueces y los procesos penales”; precisando además que el Pleno del Tribunal Constitucional en la STC del 3 de setiembre de 2010, fundamento 11, “Caso Vicente Rodolfo Walde Jáuregui”, reconoce que “la potestad de dictar sanciones administrativas al igual que la potestad de imponer sanciones penales, derivan del ius puniendi del Estado”.
- 2.3 Adicionalmente, refiere que en diversas sentencias del tribunal constitucional se indica que interpretar la acción solo como objetiva viola el principio de culpabilidad; un principio constitucional implícito que limita la potestad punitiva o sancionadora del Estado; y que no basta dañar o poner en peligro bienes jurídicos; en ese sentido señala que el principio “no hay pena sin dolo o culpa” “exige que el autor haya actuado con voluntad de afectarlos; asimismo afirma que el principio de culpabilidad “es una garantía y al mismo tiempo un límite” a la potestad punitiva o sancionadora del Estado; por lo que el principio de culpabilidad exige, que todo tribunal administrativo, al ejercer la potestad sancionadora considere: a) Que los tipos de infracción administrativa tienen elementos subjetivos; dolo que se forma con conocimiento y voluntad, o en todo caso, indiferencia; culpa que se forma con negligencia, impericia o imprudencia; con representación o sin representación de la situación que puede significar afectar un bien jurídico o incumplir, por ejemplo, el deber de veracidad. b) Que la responsabilidad administrativa, no sea objetiva, sino subjetiva.
- 2.4 En mérito a lo señalado, la empresa recurrente indica que no se ha comprobado que haya realizado un acto de manera dolosa, tal como lo contempla la normativa supuestamente infringida y que, por lo tanto, enmarca como presupuesto para su configuración. De acuerdo a ello, manifiesta que su representada tuvo como motivación para impugnar las facturas, la señalada en los diferentes escritos ya

<sup>3</sup> Notificada a la empresa recurrente con fecha 09.01.2023, mediante Cédula de Notificación N° 00000002-2022-PRODUCE/DS

<sup>4</sup> Notificada a la empresa recurrente con fecha 09.02.2023, a través de la Cédula de Notificación N° 00000046-2023-PRODUCE/DS

presentados, es decir que se trata de un acto culposo, cometido por un error de sus trabajadores, quien observó las facturas por error en el plazo de vencimiento contenido (el cual difería del acordado); sin embargo, niega que el acto se haya cometido con la intención de generar algún perjuicio para la denunciante.

- 2.5 Finalmente, refiere que la Resolución impugnada estaría vulnerando el Principio de Verdad Material establecido en el artículo 4° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, motivo por el cual solicita que se deje sin efecto la Resolución impugnada y, en consecuencia, la multa impuesta.

### III. CUESTION CONTROVERTIDA

Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en el recurso de apelación interpuesto por la empresa recurrente contra la Resolución Directoral N° 00002-2023-PRODUCE/DS, de fecha 05.01.2023.

### IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

#### 4.1 En cuanto a la denuncia interpuesta por la empresa Transportation Holding S.A.C.

- 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](mailto: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, mediante escrito con Registro N° 00019504-2021 presentado con fecha 29.03.2021, la empresa Transportation Holding S.A.C. identificada con R.U.C. N° 20602739521, formuló denuncia en contra de la empresa recurrente por impugnar dolosamente las facturas negociables materializadas en las Facturas Electrónicas N° E001-69 y E001-84, lo cual configurarían infracción a la Ley N° 29623 y su Reglamento.

- f) La denunciante señala en su denuncia que en los meses de agosto y septiembre del 2020, prestaron servicios a la empresa recurrente de transporte terrestre de mercancías en la ruta Arequipa-Paita mediante unidades plataformas semitrailers; y en razón de lo cual emitió las Facturas Electrónicas N° E001-69 y E001-84, precisando que cuenta con la documentación sustentatoria respectiva<sup>5</sup>.

TRANSPORTATION HOLDING S.A.C.					FACTURA ELECTRONICA	
CAL. MIRAMAR 173 URB. MIRAMAR SAN MIGUEL - LIMA - LIMA					RUC: 20602739521 E001-69	
Fecha de Vencimiento	: 23/09/2020					
Fecha de Emisión	: 12/08/2020					
Señor(es)	: FREEKO PERU S.A.					
RUC	: 20398230044					
Establecimiento del Emisor	: CAL. MIRAMAR 173 URB. MIRAMAR LIMA-LIMA-SAN MIGUEL					
Tipo de Moneda	: SOLES					
Observación	: S/. 00 031101646 DETRACCION B.N					
Cantidad	Unidad	Medida	Descripción	Valor Unitario	ICBPER	
1.00	UNIDAD		TRANSPORTE DE CISTERNA EN LA RUTA AREQUIPA - PAITA SEGUN OC 0C0001672 GUIA DE REMISION 0003-000318 PLACA AUZ-824	7600.00	0.00	
Valor de Venta de Operaciones Gratuitas				: S/ 0.00		
<b>SON: OCHO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO Y 00/100 SOLES</b>						
				Sub Total Ventas	: S/ 7,600.00	
				Anticipos	: S/ 0.00	
				Descuentos	: S/ 0.00	
				Valor Venta	: S/ 7,600.00	
				ISC	: S/ 0.00	
				IGV	: S/ 1,368.00	
				ICBPER	: S/ 0.00	
				Otros Cargos	: S/ 0.00	
				Otros Tributos	: S/ 0.00	
				Importe Total	: S/ 8,968.00	
<i>Esta es una representación impresa de la factura electrónica, generada en el Sistema de SUNAT. Puede verificarla utilizando su clave SOL.</i>						

<https://ww1.sunat.gob.pe/ol-i-ilemisionfactura/emittc.do?accion=imprimirComprobante&prevenciCache=1597244654153>

TRANSPORTATION HOLDING S.A.C.					FACTURA ELECTRONICA	
CAL. MIRAMAR 173 URB. MIRAMAR SAN MIGUEL - LIMA - LIMA					RUC: 20602739521 E001-84	
Fecha de Vencimiento	: 30/10/2020					
Fecha de Emisión	: 21/09/2020					
Señor(es)	: FREEKO PERU S.A.					
RUC	: 20398230044					
Establecimiento del Emisor	: CAL. MIRAMAR 173 URB. MIRAMAR LIMA-LIMA-SAN MIGUEL					
Tipo de Moneda	: SOLES					
Observación	:					
Cantidad	Unidad	Medida	Descripción	Valor Unitario	ICBPER	
1.00	UNIDAD		SERVICIO DE TRASLAD DE MAQUINARIAS EN LA RUTA AREQUIPA - PAITA SEGUN OC0001846 PLACA:V7S-891	7600.00	0.00	
Valor de Venta de Operaciones Gratuitas				: S/ 0.00		
<b>SON: OCHO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO Y 00/100 SOLES</b>						
				Sub Total Ventas	: S/ 7,600.00	
				Anticipos	: S/ 0.00	
				Descuentos	: S/ 0.00	
				Valor Venta	: S/ 7,600.00	
				ISC	: S/ 0.00	
				IGV	: S/ 1,368.00	
				ICBPER	: S/ 0.00	
				Otros Cargos	: S/ 0.00	
				Otros Tributos	: S/ 0.00	
				Importe Total	: S/ 8,968.00	
<i>Esta es una representación impresa de la factura electrónica, generada en el Sistema de SUNAT. Puede verificarla utilizando su clave SOL.</i>						

<sup>5</sup> Denuncia y documentación sustentaría que obra a fojas 1 a 13 del expediente

- g) Sin embargo, refiere la denunciante que al incumplirse con el pago de las mismas por parte de la empresa recurrente, a través de la empresa Innova Funding gestionaron la desmaterialización y la anotación en cuenta de las mencionadas facturas ante la Institución de Compensación y Liquidación de Valores (ICLV) Cavali; no obstante indica que la empresa recurrente manifestó su disconformidad señalando únicamente “error” y “error vcto” conforme se señala en la plataforma Factrack<sup>6</sup>:

The screenshot shows the Factrack web interface for a commercial invoice. The main form contains the following information:

- Selección del Tipo de Comprobante:** Factura Comercial (selected), Nota por Honorarios.
- Datos del proveedor:**
  - Ruc Proveedor (\*): 20602730521
  - Serie (\*): E001
  - Numeración (\*): 69
  - Apellidos y nombres, o denominación o razón social del proveedor (\*): TRANSPORTATION HOLDING S.A.C.
  - Departamento (\*): LIMA
  - Provincia (\*): LIMA
  - Distrito (\*): SAN MIGUEL
  - Dirección del domicilio fiscal (\*): CALLE MIRAMAR 173 SAN MIGUEL
  - Descripción (\*): TRANSPORTE DE CISTERNA EN LA RUTA AREQUIPA - PATA SEGUN OC 00001672 GUIA DE REMISION 0003-000318 PLACA AUZ-824
- Datos del Adquirente o usuario:**
  - Señor (es) apellidos y nombres o denominación o razón social del adquirente o usuario (\*): FREEKO PERU S.A.
  - Ruc del Adquirente (\*): 20368230044

At the bottom, it says "CAVALI 2015 © Todos los derechos reservados | Info | Términos y Condiciones" and "Powered by" on the right.

The screenshot shows the same Factrack interface with a modal window titled "Motivos de Disconformidad" (Reasons for Disagreement) open. The modal contains:

- Motivo:** A dropdown menu set to "FACTURA COMERCIAL" and a text input field containing "error".
- Nombre:** A checkbox labeled "Error en los vetos.docx".
- Descargar:** A button at the bottom right of the modal.

The background form from the previous screenshot is visible but dimmed.

**Disconformidad a la Factura Electrónica N° E001-69:**

<sup>6</sup> 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.

Factrack

Seleccione el Tipo de Comprobante:

**Datos del proveedor**

Ruc Proveedor (\*) 20602738521 Serie (\*) E001 Numeración (\*) 81

Apellidos y nombres, o denominación o razón social del proveedor (\*) TRANSPORTATION HOLDING S.A.C.

Departamento (\*) LIMA Provincia (\*) LIMA Distrito (\*) SAN MIGUEL

Dirección del domicilio fiscal (\*) CALLE MIRAMAR 173 SAN MIGUEL

Descripción (\*) SERVICIO DE TRASLADO DE MAQUINARIAS EN LA RUTA AREQUIPA - PUNTA SEGUN OC0001848 PLACA V75-891

**Datos del Adquirente o usuario**

Ruc del Adquirente (\*) 2036230044

CAWALI 2015 © Todos los derechos reservados | Info | Términos y Condiciones

Motivos de Disconformidad

Motivo: FACTURA COMERCIAL

error

Nombre

Error en los vctos.docx

Descargar

#### Disconformidad a la Factura Electrónica N° E001-84

- h) Por tanto, considera que al ser una micro empresa, las facturas impagas por parte de la empresa recurrente representan un monto que ha afectado su capital de trabajo, por lo cual señala que tales malas prácticas deben ser sancionadas conforme a lo dispuesto en la Ley N° 29623 y su reglamento.

#### 4.2 Respecto de los hechos materia del presente procedimiento sancionador que configuran infracción a la Ley N° 29623 y su Reglamento

- a) En atención a los medios probatorios que obran en el expediente, se advierte que la Dirección de Sanciones<sup>7</sup> mediante la Resolución Directoral N° 00002-2023-PRODUCE/DS de fecha 05.01.2023, determinó la responsabilidad administrativa de la empresa recurrente, la misma que se acredita con los siguientes hechos:

<sup>7</sup> 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.

- Mediante escrito con Registro N° 00019504-2021 presentado el 29.03.2021, la empresa Transportation Holding S.A.C. formuló denuncia en contra de la empresa recurrente por impugnar dolosamente las facturas negociables materializadas en las Facturas Electrónicas N° E001-69 y E001-84; precisando que en los meses de agosto y septiembre del 2020, le prestaron servicios de transporte terrestre de mercancías en la ruta Arequipa-Paita mediante unidades plataformas semitrailers; adjuntando entre otros documentos, copia de las citadas facturas; copia de las órdenes de compra N° OC0001846 y N° OC0001672 y de sus respectivas Actas de Conformidad; dos (02) imágenes de la plataforma Facktrack (Cavali) en las cuales se acredita que la empresa recurrente manifestó como Motivo de la Disconformidad de las facturas en dos oportunidades: “Error vcto” y “Error”.
- La Dirección de Supervisión y Fiscalización a través del Oficio N° 00000130-2022-PRODUCE/DSF<sup>8</sup> de fecha 29.03.2022 requirió a la Institución de Compensación y Liquidación de Valores, Cavali S.A I.C.L.V.<sup>9</sup> información del Registro Centralizado de Facturas Negociables respecto de la anotación en cuenta de las facturas negociables objeto de la denuncia; lo cual fue atendido mediante el escrito remitido por Cavali mediante correo electrónico del 11.04.2022<sup>10</sup>; en el cual se puede apreciar que consta la anotación en cuenta de las facturas en dos momentos: 15.01.2021 y 03.02.2021 y la disconformidad consignada por parte de la empresa recurrente, conforme al siguiente detalle:

Las facturas fueron anotadas en dos momentos, la primera vez el 15.01.2021, luego fueron retiradas y anotadas nuevamente el 03.02.2021

Serie	Numeración	Fecha comunicación sobre la anotación	Respuesta de Adquirente	Fecha de Respuesta Adquirente	Motivos de Disconformidad	Comentarios Disconformidad	Fecha de Anotación en Cuenta	Estado
E001	69	15/01/2021	Disconformidad	25/01/2021	FACTURA COMERCIAL	error en vcto	6/01/2021	Retirada
E001	84	15/01/2021	Disconformidad	25/01/2021	FACTURA COMERCIAL	error	6/01/2021	Retirada
E001	69	3/02/2021	Disconformidad	9/02/2021	FACTURA COMERCIAL	error	3/02/2021	Anotada en Cuenta
E001	84	3/02/2021	Disconformidad	10/02/2021	FACTURA COMERCIAL	error	3/02/2021	Anotada en Cuenta

- De los escritos con Registro N° 00041233-2021<sup>11</sup> de fecha 28.06.2021 (contestación de denuncia); N° 00039389-2022<sup>12</sup> de fecha 15.06.2022 (descargos a la imputación de cargos); N° 00089464-2022<sup>13</sup> de fecha 22.12.2022 (descargos al Informe Final de Instrucción) y N° 0006968-2023<sup>14</sup> de fecha 30.01.2023 (Recurso de Apelación), la empresa recurrente reconoce que efectivamente la denunciante le prestó servicios de transporte de carga terrestre de mercancías en la ruta Arequipa-Paita emitiéndose las Facturas Electrónicas N° E001-69 y E001-84; de lo cual se colige que ha quedado acreditada la relación

<sup>8</sup> A fojas 46 a 48 del Expediente.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> A fojas 50 a 55 del Expediente.

<sup>11</sup> A fojas 38 a 45

<sup>12</sup> A fojas 78 a 87

<sup>13</sup> A fojas 113 a 124

<sup>14</sup> A fojas 147 a 150

causal entre ambas partes que dio origen a las facturas comerciales y asimismo que no habría existido disconformidad alguna con respecto al servicio brindado y/o a las mencionadas facturas emitidas por la denunciante; no obstante, como se precisó, al momento de manifestar los motivos de su disconformidad en las dos oportunidades que fueron presentadas para su anotación en cuenta en la Plataforma Facktrack de Cavali con fechas 15.01.2021 y 03.02.2021, señaló lo siguiente: **“error en vcto”** y **“error”**.

#### **4.3 Respetto de los argumentos del Recurso de Apelación interpuesto por la empresa recurrente**

- a) La empresa recurrente en su Recurso de Apelación manifiesta, entre otros, que no se habría comprobado que haya realizado un acto de manera dolosa, ya que tuvo como motivación para impugnar las facturas, la señalada en los diferentes escritos presentados, esto es un acto culposo, cometido por un error de uno de sus trabajadores, quien observó las facturas por un error en el plazo de vencimiento contenido; sin embargo, niega que el acto se haya cometido con la intención de generar algún perjuicio para la denunciante.
- b) 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.
- c) En ese sentido, y de acuerdo con la Exposición de Motivos<sup>15</sup> 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 determinadas características a las facturas comerciales originadas en las transacciones de venta de bienes o prestación de servicios, que hagan a dichos instrumentos financierables en el mercado.
- d) 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.
- e) 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.
- f) 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

<sup>15</sup> 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>

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).

- g) 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.
- h) 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.
- i) 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 origen<sup>16</sup>.
- j) 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*<sup>17</sup> como una herramienta financiera de financiamiento inmediato para los acreedores comerciales proveedores de bienes y 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*.
- k) Es así como, a fin de contrarrestar este riesgo, el artículo 9°<sup>18</sup> 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

<sup>16</sup> De acuerdo con la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 04081/2009-PE, antes citado.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> “(...) **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 (...).”*

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.

- l) 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.**
  
- b) De otra parte, en cuando el numeral 10 del artículo 248° del TUO de la LPAG señala que la potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente, entre otros principios especiales por el Principio de Culpabilidad, que señala que la responsabilidad administrativa es subjetiva.
  
- c) En efecto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado con respecto al Principio de Culpabilidad que “(...) 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. (...)**<sup>19</sup>
  
- d) En tal sentido, y siguiendo a Morón Urbina<sup>20</sup>, 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 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.
  
- e) Asimismo, el citado autor<sup>21</sup>, señala en cuanto a la culpabilidad en las personas jurídicas que “*Si el dolo y la culpa son manifestaciones volitivas del accionar del sujeto infractor puede resultar difícil hablar de estas características como elementos integrantes de la culpabilidad en personas jurídicas. Para esta problemática, la doctrina presenta la solución de particularizar la culpabilidad de las personas jurídicas a partir de la capacidad con las que cuentan estos entes para poder incurrir en infracciones y, por ende, responder por las sanciones. **Así, las personas jurídicas responderán por su capacidad de cometer infracciones partiendo de la culpabilidad por defectos de organización.** Aquí, la falta de cuidado se evidencia por no haber tomado las medidas necesarias para el correcto desarrollo de sus actividades de conformidad con la normativa, las que hubiesen evitado la producción de infracciones. Al no adoptarlas, nos encontramos en el supuesto de déficit organizacional que acarrea la comisión de la infracción y, por ende, la imposición de una sanción. Es así que se puede hablar de culpabilidad de las personas jurídicas. (...)*”.

<sup>19</sup> 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>

<sup>20</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Tomo II, pág. 449.

<sup>21</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Tomo II, pág. 458.

- f) De acuerdo con ello, el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG señala entre los principios del procedimiento administrativo el Principio de Verdad Material, a través del cual en el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
- g) Efectivamente, 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"*.
- h) 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.
- i) En atención a lo anterior, la actuación de medios probatorios en los procedimientos administrativos resulta necesaria; puesto que *"La presunción de licitud<sup>22</sup> 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 (...)"<sup>23</sup>*. 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.
- j) En efecto, es de conocimiento<sup>24</sup> para la empresa recurrente que la Ley N° 29623 y 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 ley.
- k) 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.
- l) Conforme a lo expuesto, resulta evidente en este punto que el presente procedimiento administrativo sancionador no tiene por objeto evaluar si se aceptaron o no las facturas emitidas por la denunciante, o si se efectuó la prestación efectiva del servicio que forma parte de la relación entre ambas partes o si las mismas fueron o no pagadas; sino 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 luego de las actuaciones de verificación de los hechos por realizadas por parte de la autoridad instructora.

<sup>22</sup> 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 (...)"*.

<sup>23</sup> Morón Urbina, Juan Carlos. Op. Cit. Tomo II, pág. 455.

<sup>24</sup> 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>

- m) Teniendo en cuenta el marco normativo antes citado, se aprecia que en el presente caso, de acuerdo a lo señalado en el numeral 17.1 del artículo 17° del Reglamento de la Ley N° 29623, en concordancia con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 9° de la Ley, se configura la impugnación dolosa, cuando habiendo sido ésta presentada, el Adquirente muestra su disconformidad con la Factura Negociable a sabiendas de que dicha disconformidad carece de sustento; motivo por el cual no cabe amparar lo señalado en su Recurso de Apelación cuando indica que la responsabilidad es atribuible a uno de sus empleados quien por error manifestó su disconformidad a las facturas y que por ello no existiría dolo; lo cual por el contrario resulta una conducta atribuible a la persona jurídica al no actuar de manera diligente con respecto a su personal y las medidas que debió adoptar para el cumplimiento de lo dispuesto en la citada Ley N° 29623 y su Reglamento.
- m) Por tanto se concluye, que la empresa recurrente impugnó dolosamente las Facturas Electrónicas N° E001-69 y E001-84, ello, por cuanto quedó acreditado, de acuerdo a lo informado por Cavali, que esta manifestó su disconformidad en dos oportunidades: el 15.01.2021 y 03.02.2021; a sabiendas que carecía de sustento en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 29623 y su Reglamento.
- n) En ese sentido, de acuerdo a las consideraciones indicadas en los párrafos precedentes, corresponde desestimar lo alegado por la empresa recurrente en su Recurso de Apelación, al carecer de sustento.

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 TULO 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 TULO 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° 007-2023-PRODUCE/CONAS-CI de fecha 17.03.2023 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 **FREEKO PERÚ S.A.**, contra la Resolución Directoral N° 00002-2023-PRODUCE/DS de fecha 05.01.2023; en consecuencia, **CONFIRMAR** lo resuelto en el citado acto administrativo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**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  
AGUIRRE<sup>25</sup>**  
Miembro Titular  
Área Especializada Colegiada de Industria  
Consejo de Apelación de Sanciones

**FIORELLA GIULLIANA NOYA  
MAGGIOLO<sup>26</sup>**  
Miembro Titular  
Área Especializada Colegiada de Industria  
Consejo de Apelación de Sanciones

---

<sup>25</sup> 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".

<sup>26</sup> 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".