

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Consejo de Apelación de Sanciones
Área Especializada Colegiada de Industria



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

N° 00012-2023-PRODUCE/CONAS-CI

LIMA, 31 DE MAYO DE 2023

VISTOS:

- (i) El recurso de apelación interpuesto por la empresa **AGROAURORA S.A.C.**, identificada con R.U.C. N° 20600180631 (en adelante, la empresa recurrente¹), mediante escrito con Registro N° 00011457-2023 de fecha 17.02.2023, contra la Resolución Directoral N° 00013-2023-PRODUCE/DS de fecha 24.01.2023, que la sancionó con una multa de 21.4 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT) por haber impugnado dolosamente Facturas Negociables, infracción tipificada en el literal b) del numeral 20.2 del artículo 20² del Reglamento de la Ley N° 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial, aprobado por el Decreto Supremo N° 208-2015-EF³ (en adelante, el Reglamento de la Ley N° 29623).
- (ii) El Expediente N° 017-2022-PRODUCE/DVMYPE-I/DGSFS-DSF

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante escrito con Registro N° 00015475-2021 presentado con fecha 10.03.2021, la empresa La Fiduciaria S.A. identificada con R.U.C. N° 20501842771, formuló denuncia en contra de la empresa recurrente por presuntamente haber cometido actos que constituirían una presunta infracción a la Ley N° 29623 y su Reglamento.
- 1.2 En atención ello, la Dirección de Supervisión y Fiscalización, en su calidad de Autoridad Instructora, mediante Resolución Directoral N° 00018-2022-PRODUCE/DSF, de fecha 10.05.2022⁴, inició un procedimiento administrativo sancionador en contra de la empresa recurrente, por la presunta comisión de la infracción tipificada en el artículo 9° de la Ley N° 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 20° del Reglamento de la Ley N° 29623, al haber impugnado dolosamente facturas negociables; otorgándole un plazo de diez (10) días hábiles para presentar sus descargos.

¹ Debidamente representada por su apoderada, Jonny Rocio Aquize Diaz identificada con DNI N° 29366029, conforme al Certificado de Vigencia de la Partida Electrónica N° 13495969 del Registro de Personas Jurídicas de la Oficina Registral de Lima de fecha 20.01.2023.

² Incorporado por el Artículo 4° del Decreto Supremo N° 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 18.05.2022, mediante Notificación / Cédula de Notificación N° 00000023-2022-PRODUCE/DSF.

- 1.3 La empresa recurrente a través del escrito con Registro N° 00035165-2022 presentó con fecha 01.06.2022, sus descargos a la imputación de cargos efectuada por la Autoridad Instructora a través de la resolución indicada en el párrafo precedente.
- 1.4 La Autoridad Instructora, con fecha 28.11.2022, emitió el Informe Final de Instrucción N° 000000026-2022-PRODUCE/DSF⁵, concluyendo que existe responsabilidad administrativa de la empresa recurrente; así como recomendando a la Dirección de Sanciones la imposición de una sanción de 21.4 UIT.
- 1.5 Con Resolución Directoral N° 00013-2023-PRODUCE/DS, de fecha 24.01.2023⁶, se resolvió sancionar a la empresa recurrente con una multa de 21.4 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.
- 1.6 Mediante escrito con Registro N° 00011457-2023 de fecha 17.02.2023, la empresa recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 00013-2023-PRODUCE/DS de fecha 24.01.2023, dentro del plazo legal y solicitó el uso de la palabra.
- 1.7 A través de la Resolución Directoral N° 00020-2023-PRODUCE/DS de fecha 23.02.2023⁷, la Dirección de Sanciones concedió el recurso administrativo interpuesto por la empresa recurrente.
- 1.8 Con fecha 13.04.2023 se concedió el uso de la palabra solicitado por la empresa recurrente, conforme se advierte de la Constancia y el archivo del video que obran en el expediente⁸.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 La empresa recurrente manifiesta que las facturas que originaron la controversia son: N° F001-14082, F001-14794, F001- 13223, F001-10843, F001-10842 y F001-10841, las cuales fueron emitidas por La Fiduciaria S.A. a Agrojibito S.A. por concepto de comisión de administración y asesoría legal del Fideicomiso Agrojibito; respecto de las cuales la Autoridad Administrativa determinó responsabilidad administrativa ya que estas fueron inscritas en el Registro de Cavali para su negociación el 19 de febrero de 2021, dando la disconformidad el 22 de febrero de 2021 y siendo pagadas por Agroaurora el 14 de abril de 2021, con excepción de la factura N° 13223 que fue cancelada el mismo 19 de febrero de 2021.
- 2.2 Precisa que dicha disconformidad otorgada a las facturas, sí tenían sustento pues a la fecha de su Registro en Cavali, esto es, el 19 de febrero de 2021, las citadas facturas no se encontraban registradas en sus sistemas contables; ya que afirma que para que cualquier entidad pública o privada pueda dar conformidad a las facturas, estas deben, primero, ser emitidas correctamente y aceptadas por el obligado a fin de que puedan ser registradas en su contabilidad, luego de ello, estas podrían ser negociadas conforme a la legislación vigente. En el presente caso, reiteramos no ocurrió así por lo que en principio no fueron impugnadas de manera dolosa o sin sustento fáctico alguno.

⁵ Notificada a la empresa recurrente con fecha 05.12.2022, mediante Notificación/Cédula de Notificación N° 00000080-2023-PRODUCE/DS.

⁶ Notificada a la empresa recurrente con fecha 26.01.2023, mediante Notificación/Cédula de Notificación N° 00000033-2023-PRODUCE/DS.

⁷ Notificada a través de la Notificación/Cédula de Notificación N° 00000058-2023-PRODUCE/DS el día 24.02.2023.

⁸ A fojas 228 a 229 del expediente.

- 2.3 Asimismo indica que con fecha 14 de abril de 2021 las citadas facturas fueron registradas en sus sistemas al haberse cumplido con el procedimiento establecido por la compañía y de pleno conocimiento de sus proveedores, procediendo de manera inmediata con su pago a fin de no dilatar más la posible iliquidez del proveedor, pues también cabía la posibilidad de que nuevamente fueran registradas en Cavali para su negociación, no obstante, de manera voluntaria y oportuna fueron canceladas en su totalidad.
- 2.4 Refiere que dicho actuar voluntario de su parte, implicaría una subsanación voluntaria la cual es una causal eximente de responsabilidad por infracción, según lo regulado en el inciso f) del artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante el TUO de la LPAG) y en el numeral 35.1 del Reglamento de Fiscalización y PAS, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2018-PRODUCE; precisando que la Autoridad Administrativa comunicó el inicio del procedimiento sancionador mediante Resolución Directoral N°00018- 2022-PRODUCE/DSF el 12 de mayo de 2022 y para dicha fecha, su representada ya había cumplido con pagar las facturas, por lo que habría operado la referida causal eximente.
- 2.5 Indica que no niegan una actuación contraria a Derecho si no que esta se ha remediado y/o reparado antes del inicio del PAS, inclusive antes del inicio de las actividades inspectivas por parte de la Autoridad, de las que tomaron conocimiento el 22 de junio de 2021, es decir mucho después de haber realizado los pagos, según refiere; sin embargo precisa que pese a ello, la Autoridad Administrativa en la apelada sostiene que por tratarse de una infracción instantánea con efectos permanentes no cabe ser subsanada de manera voluntaria; por lo que considera que la calificación otorgada se desprende del artículo 252° del TUO de la LPAG, referido exclusivamente a la prescripción para determinar la existencia de infracciones por parte de la Autoridad y que en ningún otro artículo de la mencionada ley o de otras vinculadas a ésta se hace referencia a la clasificación de las infracciones; por el contrario opina que esta clasificación es más bien tomada de la doctrina jurídica y que en principio afirma que toda infracción es fáctica y jurídicamente subsanable.
- 2.6 Considera que al tratarse de una infracción instantánea con efectos permanentes, que, si bien se configuró con la disconformidad, lo cual no niega, sus efectos al permanecer en el tiempo pueden ser remediados; y que los efectos en el presente caso fueron impedir la circulación para la obtención de financiamiento (liquidez) siendo que a través del pago, que si bien es una obligación civil es la que permite la liquidez buscada, de la totalidad de las facturas de manera voluntaria y antes del inicio del PAS se pudo subsanar tales efectos; por lo que si bien se verifica la comisión de una infracción, su comportamiento fue encausado de manera voluntaria por lo que no están de acuerdo con que la Administración sancione una conducta que ya fue remediada, según afirma.
- 2.7 Por otro lado, considera que la multa impuesta de 21.4 UIT es desproporcional, atentando contra el principio recogido en el artículo 248 numeral 3 del TUO de la LPAG, y que se debe tener en cuenta los criterios ahí establecidos, en la medida que según afirma: a) No existe un beneficio ilícito por la comisión de la infracción, pues en ningún momento se ha demostrado que Agroaurora se haya visto beneficiada por la disconformidad de las facturas, no ha obtenido ventaja en alguna operación o alguna ventaja económica; b) La gravedad del daño al interés público y/o bien protegido, en este caso el financiamiento, evitando se obstaculice el flujo de dinero, fue subsanada de manera voluntaria por Agroaurora y c) El perjuicio económico causado fue subsanado antes del inicio del PAS, pues indica que cancelaron la totalidad de las facturas; d) Las circunstancias de la comisión de la infracción, se debió a que las facturas no estaban registradas en sus sistemas contables siendo este el motivo

razonable por la cual no fueron aceptadas para su negociación pues es imposible dar conformidad a algo que no existe, actuar que considera no sólo es lógico para su compañía, si no para cualquier otra empresa inclusive entidades estatales; e) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor, respecto de lo cual refiere que su actuar no ha sido doloso, y que en ningún momento han buscado generar alguna desventaja o perjuicio a la denunciante, lo que habría quedado acreditado con la inmediata atención al pago una vez registradas las facturas; en tal sentido considera que la Autoridad Administrativa al imponer una sanción sin ponderar la existencia de todos y cada uno de los elementos de valoración, implicaría una transgresión a este principio.

- 2.8 Finalmente, señala que la cantidad impuesta como sanción resulta ser excesiva frente al valor total de las facturas que originaron el procedimiento sancionador ya que la Autoridad pretende sancionarle con más de 93,000.00 soles, cuando el supuesto perjuicio económico de manera objetiva fue de 12,400 soles, es decir, precisa que no existe congruencia entre el supuesto daño y la sanción, por lo que solicita a la Administración reconsidere su decisión y deje sin efecto la sanción impuesta.

III. CUESTION CONTROVERTIDA

Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en el recurso de apelación interpuesto por la empresa recurrente contra la Resolución Directoral N° 00013-2023-PRODUCE/DS de fecha 24.01.2023.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

4.1 En cuanto a la denuncia interpuesta por la empresa La Fiduciaria S.A.

- 4.1.1 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.
- 4.1.2 El numeral 6.1 de la referida Directiva establece tres modalidades para la formulación de denuncias: Escrita, verbal o virtual. En el caso de las denuncias Virtuales, estas son aquellas ingresadas, entre otras formas, además vía correo electrónico.
- 4.1.3 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.
- 4.1.4 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.

- 4.1.5 En el presente caso, se verifica que mediante escrito con Registro N° 00015475-2021⁹ presentado con fecha 10.03.2021, la empresa **LA FIDUCIARIA S.A.** identificada con R.U.C N° 20501842771, en adelante la denunciante, formuló denuncia en contra de la empresa recurrente por impugnar dolosamente las facturas negociables materializadas en las Facturas Electrónicas¹⁰ N° **F001-00010841**, **F001-00010842**, **F001-00010843**, **F001-13223**, **F001-14082** y **F001-14794**; lo cual constituiría infracción a la Ley N° 29623 y su Reglamento; sustentando dicha denuncia en los siguientes hechos:

“(…) Nos dirigimos a ustedes en atención al contrato de fideicomiso de fecha 27 de marzo de 2015 y sus respectivas adendas, suscrito entre Agrojibito, Agroaurora, Jibiport, Inversiones Jibito, Vito Modesto Rodriguez Rodriguez, Jorge Columbo Rodriguez Rodriguez, Feria Oriente, Distribuidora Feria Pucallpa y Racionalización Empresarial., en calidad de Fideicomitentes, Banco Internacional del Perú - Interbank, en calidad de representante de los fideicomisarios y La Fiduciaria S.A. en calidad de Fiduciario.

Sobre el particular, debemos precisar que, en el marco del Contrato de Fideicomiso, Agrojibito, Agropecuaria Aurora, Jibiport, Inversiones Jibito y La Fiduciaria S.A., suscribieron un Convenio de Retribuciones, adjunto a la presente, por el cual acordaron el pago de una retribución por concepto de los servicios proporcionados por La Fiduciaria; sin embargo, a la fecha Agroaurora y Agrojibito mantienen numerosos comprobantes de pago vencidos, los cuales fueron anotados en cuenta en Factrack – Cavali, pero lamentablemente, esta semana recibimos la disconformidad de ambas empresas, las cuales no son válidas, puesto que las justificaciones señaladas no son acorde [sic] lo establece la ley 29623.

Por lo que, en conformidad con dicha ley, presentamos formalmente nuestra denuncia en contra Agroaurora y Agrojibito a fin que se realice cuanto antes la cancelación de los comprobantes pendientes, dado que requerimos con urgencia contar con liquidez para el cumplimiento de nuestras obligaciones.

En los correos adjuntos, encontrarán el detalle de las facturas impugnadas por ambas entidades, así como nuestros numerosos correos solicitando el pago de la deuda vencida (...).”

4.2 Evaluación de los argumentos del Recurso de Apelación interpuesto por la empresa recurrente

Respecto de la conducta infractora que configuraría infracción a la Ley N° 29623 y su Reglamento y lo alegado por la empresa recurrente en los puntos 2.1, 2.2 y 2.3

- 4.2.1 Sobre el particular, el artículo 1° de la Ley N° 29623, señala que 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.

⁹ Presentada inicialmente mediante el Escrito con registro N° 00013484-2021 de fecha 02.03.2021 obrante a fojas 1 a 5 del expediente.

¹⁰ Obrantes a fojas 86 a 88 del Expediente

- 4.2.2 En el mismo sentido la Exposición de Motivos¹¹ de la Ley N° 29623, refiere que 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 lo cual 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 financiados en el mercado.
- 4.2.3 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; siempre que cumpla con algunas características previstas en la norma.
- 4.2.4 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.
- 4.2.5 Asimismo, conforme a los artículos 2°, 3° y 3°-A de la 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).
- 4.2.6 En el Perú, **CAVALI S.A. I.C.L.V.**, es la Institución de Compensación y Liquidación de Valores que tiene como funciones principales, de acuerdo con el artículo 223° del TUO de la Ley del Mercado de Valores¹², llevar el registro centralizado de valores mobiliarios y títulos valores de emisión no masiva representados por anotación en cuenta, como son las acciones, bonos, instrumentos de corto plazo, facturas conformadas, **Facturas Negociables**, pagarés, letras de cambio, entre otros; en efecto los proveedores de bienes o servicios que emiten facturas comerciales o recibos por honorarios electrónicos al crédito, pueden a partir de dichos comprobantes de pago dar origen a

¹¹ 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>

¹² Aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2023-EF, publicado en el diario oficial El Peruano el 10.02.2023

"(...) Artículo 207.- Registro Contable.- El registro contable de los valores representados por anotaciones en cuenta correspondientes a una emisión se atribuye a una sola institución de compensación y liquidación de valores. (...)

Artículo 223.- Funciones.- Son funciones de las instituciones de compensación y liquidación de valores, sin perjuicio de que realicen las operaciones conexas y directamente relacionadas con su objeto principal que les autorice la SMV:

a) Llevar el registro a que se refieren los artículos 207 y 215; (...)

c) Efectuar la transferencia, compensación y liquidación de valores que se deriven de la negociación de éstos en las bolsas o, en su caso, en mecanismos centralizados que operen fuera de éstas, así como la correspondiente compensación y liquidación de efectivo;

d) Expedir certificaciones de los actos que realicen en el ejercicio de sus funciones, sólo a solicitud de una de las partes intervinientes o por mandato judicial; (...)

f) Velar porque la información de sus registros sea consistente con la que mantengan los participantes, las bolsas u otras entidades encargadas de mecanismos centralizados y los emisores;

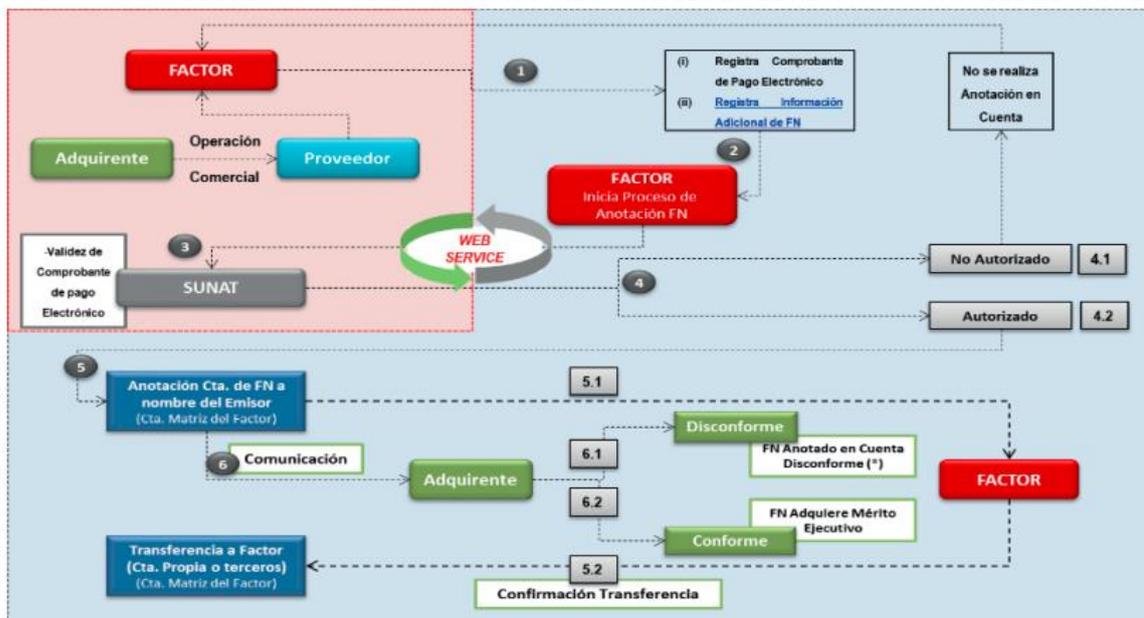
g) Velar porque los participantes cumplan con las normas relativas a la compensación y liquidación y las establecidas en sus reglamentos internos;

h) Proporcionar a los emisores la información concerniente a las transferencias de los valores; e,

i) Administrar los márgenes asociados a las operaciones que se liquiden en ellas. (...)"

las Facturas Negociables, **que como títulos valores pueden ser utilizados para que éstos obtengan financiamiento a través del factoring o descuento, o les permiten garantizar el cobro ejecutivo de sus acreencias, ante el incumplimiento de las obligaciones de pago de sus deudores, al tener el derecho de crédito incorporado en dicho título valor**, que tiene mérito ejecutivo; para cuyos efectos CAVALI tiene a disposición la Plataforma **FACTRACK**, a través de la cual se realiza el registro de títulos valores de las empresas y personas que realicen operaciones de factoring, conforme se detalla en el siguiente flujograma:

FLUJOGRAMA DEL REGISTRO DE LAS FACTURAS NEGOCIABLES EN EL REGISTRO CONTABLE DE CAVALI



¹³ Fuente: CAVALI ICLV

- 4.2.7 En cuanto 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.**
- 4.2.8 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. 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 origen¹⁴.

¹³ Diana De La Cruz Gonzales, "La factura electrónica como título valor", Derecho y Sociedad N° 54, pag. 303, 2020. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/22448/21675/>

¹⁴ De acuerdo con la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 04081/2009-PE, antes citado.

- 4.2.9 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*¹⁵ 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 adquiriera mérito ejecutivo e, indirectamente, que el vendedor del bien o prestador del servicio pueda acceder a financiamiento a través del *Factoring*.
- 4.2.10 Es así como, a fin de contrarrestar este riesgo, el artículo 9°¹⁶ 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.
- 4.2.11 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.**
- 4.2.12 Ahora bien, en el caso en particular, se advierte de los medios probatorios que obran en el expediente, y de acuerdo a lo informado por la Gerencia de Servicios y Operaciones de CAVALI a través de la comunicación GSO-043/2022¹⁷ de fecha 06.04.2022 en respuesta al Oficio N° 00000130-2022-PRODUCE/DSF¹⁸ de fecha 29.03.2022, decidió manifestar con fecha **22.02.2021**, su disconformidad respecto de las facturas negociables derivadas de las Facturas Electrónicas N° **F001-00010841, F001-00010842, F001-00010843, F001-13223, F001-14082 y F001-14794**, indicando lo siguiente:

¹⁵ 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.

¹⁶ **“(…) 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.

(…)”.

¹⁷ a fojas 103 a 107 del expediente

¹⁸ a fojas 92 a 94 del expediente

- RUC: 20600180631
- Razón Social: Agroaurora SAC

Motivos de Disconformidad	
Motivo:	FACTURA NO SE NCUENTRA REGISTRADA EN NUESTRO SISTEMA CONTABLE
FACTURA NEGOCIABLE	

(*) Motivo de Disconformidad manifestada en todas las facturas negociables.

3	LA FIDUCIARIA S.A.	AGROAURORA S.A.C.	10.03.21	Respecto de las FN N° F001-14082, F001-14794, F001-13223, F001-10843, F001-10842, F001-10841, emitida por la empresa LA FIDUCIARIA S.A. (Proveedor RUC 20501842771) a la empresa AGROAURORA S.A.C. (Adquirente RUC 20600180631): (i) fecha de anotación en cuenta, (ii) comunicación de anotación en cuenta al Adquirente, (iii) manifestación de disconformidad, y, (iv) el motivo de la disconformidad del Adquirente, entre otros datos relevantes respecto de la negociación de las referidas facturas.
---	--------------------	-------------------	----------	---

Serie	Numeración	Fecha de Entrega Factura Negociable	Respuesta de Adquirente	Fecha de Respuesta Adquirente	Motivos de Disconformidad	Comentarios Disconformidad	Fecha de Anotación en Cuenta	Estado
F001	10841	19/02/2021	Disconformidad	22/02/2021	FACTURA NEGOCIABLE	FACTURA NO SE NCUENTRA REGISTRADA EN NUESTRO SISTEMA CONTABLE	19/02/2021	Anotada en Cuenta
F001	10842	19/02/2021	Disconformidad	22/02/2021	FACTURA NEGOCIABLE	FACTURA NO SE NCUENTRA REGISTRADA EN NUESTRO SISTEMA CONTABLE	19/02/2021	Anotada en Cuenta
F001	10843	19/02/2021	Disconformidad	22/02/2021	FACTURA NEGOCIABLE	FACTURA NO SE NCUENTRA REGISTRADA EN NUESTRO SISTEMA CONTABLE	19/02/2021	Anotada en Cuenta
F001	13223	19/02/2021	Disconformidad	22/02/2021	FACTURA NEGOCIABLE	FACTURA NO SE NCUENTRA REGISTRADA EN NUESTRO SISTEMA CONTABLE	19/02/2021	Anotada en Cuenta
F001	14082	19/02/2021	Disconformidad	22/02/2021	FACTURA NEGOCIABLE	FACTURA NO SE NCUENTRA REGISTRADA EN NUESTRO SISTEMA CONTABLE	19/02/2021	Anotada en Cuenta
F001	14794	19/02/2021	Disconformidad	22/02/2021	FACTURA NEGOCIABLE	FACTURA NO SE NCUENTRA REGISTRADA EN NUESTRO SISTEMA CONTABLE	19/02/2021	Anotada en Cuenta

- 4.2.13 Teniendo en cuenta ello, resulta pertinente precisar que la empresa recurrente ha sostenido a lo largo del Procedimiento Sancionador de forma expresa, tanto en los argumentos del Recurso de Apelación materia de análisis, como en el informe oral¹⁹ concedido para sustentar el mismo, que “(...) *la impugnación (disconformidad) se debió a que las facturas indicadas **no se encontraban registradas en nuestros sistemas contables dado que la denunciante no había realizado el procedimiento establecido por la compañía. Ello condujo que a la fecha en que fueron registradas en el sistema Facktrak-Cavali no puedan ser atendidas como negociables.** (...)*”; por lo que precisa que dicha disconformidad si tendría sustento; sin embargo, por otro lado, reconoce expresamente en el recurso, haber incurrido en la infracción: “(...) 13. **No negamos una actuación contraria a derecho** si no que esta se ha remediado y/o reparado antes del inicio del PAS, inclusive antes del inicio de las actividades inspectivas por parte de la Autoridad, las que tomamos conocimiento el 22 de junio de 2021, mucho después de haber realizado los pagos (...)”.
- 4.2.14 En relación a ello, el octavo párrafo del artículo 2° de la Ley N° 29623, señala de manera expresa que “(...) **Todo acuerdo o convenio o estipulación que restrinja, limite o prohíba la transferencia de la Factura Negociable es nulo de pleno derecho** (...)”; por tanto a quedado acreditado que la disconformidad manifestada: “**Factura no se encuentra registrada en nuestro sistema contable**”²⁰; carecía de sustento toda vez que imponer un procedimiento interno para la negociación de las facturas negociables por parte de sus proveedores no resulta oponible a las disposiciones de la Ley y el Reglamento que establecen el procedimiento y requisitos para que las facturas negociables adquieran calidad de título valor con mérito ejecutivo; para lo cual requieren su conformidad; y en caso de disconformidad, que esta tenga el sustento correspondiente.
- 4.2.15 Sobre este extremo, es de precisar que 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, el cual refiere que la responsabilidad administrativa es subjetiva.
- 4.2.16 En efecto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado con respecto al Principio de Culpabilidad en el sentido 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 tutela 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. (...)*”²¹
- 4.2.17 En tal sentido, y siguiendo a Morón Urbina²², 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

¹⁹ Cuyo archivo de video se encuentra a fojas 256 del expediente

²⁰ A fojas 56 a 58 del expediente, obra el documento presentado por la empresa recurrente en el cual se detalla el procedimiento interno para registro de facturas en el portal “Ebizlatin”.

²¹ 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>

²² MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General – Tomo II. - Gaceta Jurídica Décimo cuarta edición. Lima, abril 2019, Pág. 449.

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.

- 4.2.18 Asimismo, el citado autor²³, 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. (...)”*.
- 4.2.19 Por otro lado, 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.
- 4.2.20 Del mismo modo, el 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.
- 4.2.21 En atención a lo anterior, la actuación de medios probatorios en los procedimientos administrativos resulta necesaria; puesto que *“La presunción de licitud²⁴ 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 (...)”²⁵*. 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.
- 4.2.22 En efecto, es de conocimiento²⁶ 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

²³ MORON URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Tomo II, pág. 458.

²⁴ 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 (...)”.

²⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Tomo II, pág. 455.

³⁰ 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>

manifestado su conformidad, expresa o presunta, dentro del plazo y bajo las formas señaladas en el artículo 7° de dicha ley.

- 4.2.23 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.**
- 4.2.24 Teniendo en consideración lo expuesto, resulta evidente que el presente procedimiento administrativo sancionador seguido contra la empresa recurrente 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 misma, sin contar con el sustento adecuado, lo cual, ha quedado acreditado en el presente caso luego de las actuaciones de verificación de los hechos realizadas por parte de la autoridad instructora y lo señalado por la Dirección de Sanciones en la resolución impugnada.
- 4.2.25 Efectivamente, 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, señala que 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;** por tanto se concluye, que en el presente caso, la empresa recurrente impugnó dolosamente las facturas negociables derivadas de las Facturas Electrónicas N° F001-00010841, F001-00010842, F001-00010843, F001-13223, F001-14082 y F001-14794; ello por cuanto quedó acreditado en el procedimiento sancionador y de acuerdo a lo informado por Cavali, que esta manifestó con fecha 22.02.2021 su disconformidad, a sabiendas que carecía de sustento en el marco de lo dispuesto en la Ley y su Reglamento.
- 4.2.26 En ese sentido, de acuerdo a las consideraciones indicadas en los párrafos precedentes, se desestima lo alegado por la empresa recurrente en este extremo del Recurso de Apelación, al carecer de sustento.

Respecto de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad alegada por la empresa recurrente en los puntos 2.4, 2.5 y 2.6

- 4.2.27 En cuanto a este extremo del recurso, se debe precisar que, en efecto, el literal f) del inciso 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG señala entre las condiciones eximentes de responsabilidad, la **subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos** a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.
- 4.2.28 Respecto a ello, el 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, recoge en el numeral 35.2 de su artículo 35°, que para efectos de la aplicación del supuesto de subsanación voluntaria deben verificarse dos condiciones: 1) Que la conducta infractora haya **cesado** y, de ser el caso, 2) Que el administrado haya **revertido** los efectos derivados de la misma.

- 4.2.29 En ese sentido, la Guía práctica sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador²⁷, refiere que el supuesto previsto en el literal f) tiene una naturaleza distinta a los demás eximentes de responsabilidad, toda vez que prevé una conducta típica y antijurídica, con intencionalidad o culpa, en la que el administrado decide subsanar su infracción antes que la autoridad administrativa decida ejercer su potestad sancionadora. Dicho supuesto se sustenta en una decisión de política punitiva por proteger el bien jurídico, en la cual se prefiere la acción reparadora espontánea del administrado responsable antes que realizar diligencias preliminares e iniciar el procedimiento sancionador con todos los costos que ello involucra; sin embargo, **este supuesto no solo consiste en el cese de la conducta infractora sino que, la subsanación implica la reparación de todas las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora**, con la finalidad de no generar impunidad y evitar que el imputado se apropie del beneficio ilícitamente obtenido por la infracción.
- 4.2.30 Cabe precisar en este extremo, que a diferencia de las demás condiciones eximentes de responsabilidad que se encuentran reguladas en el artículo 257° del TUO de la LPAG, en la subsanación voluntaria no hay la ausencia de una actuación contraria a Derecho al momento de cometer la infracción (antijuricidad), ni de la capacidad de asumir la responsabilidad (culpabilidad), es más bien una conducta posterior a la comisión de la infracción la que genera la exclusión de la responsabilidad. **Dicha conducta posterior implica tener que reparar o remediar un derecho o resarcir un daño ocasionado.**
- 4.2.31 En el mismo sentido, Neyra Cruzado²⁸, refiere que en un primer momento se da la conducta típica, antijurídica y culpable, es decir, se vulnera un bien jurídico protegido; sin embargo, en un segundo momento, al ser enmendada la conducta y revertir sus efectos antes de la imputación de cargos, se restituye la vigencia del bien jurídico protegido. Bien visto, el propio ordenamiento jurídico le permite al administrado «corregir» su conducta.
- 4.2.32 Por lo tanto, para que haya subsanación no basta con dejar de incurrir en la práctica incorrecta, en arrepentirse de ello, sino en verdaderamente **identificar el daño realmente producido al bien público protegido y revertirlo**²⁹; **En ese sentido, la posibilidad de reparar y/o revertir el daño ocasionado al bien jurídico protegido por la norma sancionadora, determinará el carácter subsanable o insubsanable de una infracción.**
- 4.2.33 En el presente caso, como ya se ha señalado precedentemente, la empresa recurrente sostiene que las Facturas Electrónicas materia de análisis, fueron canceladas antes de la imputación de cargos, y que por tanto habría subsanado voluntariamente la conducta; sin embargo corresponde indicar, que cuando se manifiesta la disconformidad sin el sustento correspondiente se incurre en la conducta infractora, pues dicho accionar impide que se materialicen las Facturas Negociables, y puedan circular libremente como instrumento de financiamiento inmediato.
- 4.2.34 En efecto, conforme ya se precisó, la Ley N° 29623 busca 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 el bien jurídico protegido el evitar que se impida u obstaculice el libre flujo de las factura negociables como

²⁷ “Guía práctica sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador”, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Segunda Edición, 2017, Pag. 47.

²⁸ NEYRA CRUZADO, César Abraham. *Las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General y su incidencia en la legislación ambiental*. En: Revista Derecho PUCP, N° 80. Lima, 2018. Pág. 337.

²⁹ Morón Urbina, Juan Carlos. *Op. Cit.* Págs. 521 y 522.

instrumento financiero de **financiamiento inmediato** para acreedores comerciales y proveedores de bienes y servicios, especialmente de las Micro, pequeñas y medianas empresas.

- 4.2.35 En ese sentido, desde que la empresa recurrente manifestó sin sustento su disconformidad al factrack, los efectos jurídicos de su conducta se mantienen en el tiempo, en atención a que al haber obstaculizado la transferencia de las facturas electrónicas a fin de que obtengan la calidad de facturas negociables y mérito ejecutivo y por tanto el financiamiento inmediato; impidió que estas puedan ser transferidas a un legítimo tenedor y continuar con el proceso operativo del factoring, generando un perjuicio a las partes de dicha operación y un agravio al interés público que persigue la Ley N° 29623, el cual no puede ser revertido únicamente con el pago de dichas facturas; toda vez que dicho pago es una obligación que se deriva de la relación contractual o comercial que tiene la empresa recurrente frente al acreedor de la relación obligacional.
- 4.2.36 Sin embargo, el incumplimiento de la obligación establecida en la Ley N° 29623, de no obstaculizar, impedir, dilatar, trabar o prohibir que sus proveedores puedan hacer uso libremente de la factura negociable como mecanismo de financiamiento efectivo, a través de la impugnación dolosa de las mismas, afecta, conforme lo señaló la Dirección de Sanciones en la resolución impugnada, precisamente esa libertad que la ley le confiere a los proveedores para transferir el derecho a exigir el cumplimiento de una determinada obligación de pago, a través de un instrumento financiero como es la factura negociable.
- 4.2.37 En consecuencia, resulta evidente que en el presente caso, la conducta antijurídica de impugnar dolosamente las facturas negociables e impedir su libre circulación desplegada por la empresa recurrente, causó un daño al bien jurídico protegido por la Ley N° 29623, desde el momento en que se produjo dicho resultado; siendo tal afectación irreparable, irreversible; Por lo tanto, la infracción en la que incurrió la empresa recurrente resulta insubsanable al no haber revertido todos sus efectos y no restituir el bien jurídico protegido vulnerado por su conducta.
- 4.2.38 Por lo tanto, corresponde desestimar lo alegado por la empresa recurrente sobre este extremo al carecer de sustento.

En cuanto a la desproporcionalidad de la multa impuesta alegada por la empresa recurrente en los puntos 2.7 y 2.8

- 4.2.39 Respecto a lo señalado en este extremo del Recurso, se debe indicar en principio que el 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 Razonabilidad**, conforme al numeral 3 del citado artículo, el mismo que refiere que las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción; sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:
- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
 - b) La probabilidad de detección de la infracción;
 - c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
 - d) El perjuicio económico causado;

4.2.40 En consideración de ello, el artículo 32° del Reglamento de Fiscalización y del Procedimiento Administrativo Sancionador aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2018-PRODUCE precisa que para la imposición de la multa se aplica la siguiente fórmula:

$$M = \frac{B}{P} \times (1 + F)$$

Donde:

M: Multa expresada en UIT

B: Beneficio ilícito

P: Probabilidad de detección

F: Factores agravantes y atenuantes

4.2.41 Por su parte, a través de la Resolución Ministerial N° 032-2022-PRODUCE se aprobó la Metodología para el cálculo de multas por infracciones previstas en las normas de competencia del Sector MYPE e Industria del Ministerio de la Producción, cuyo objetivo es desarrollar las reglas para el cálculo de las multas a imponer por la comisión de infracciones previstas en las normas de competencia del Sector, conforme a los criterios aprobados en el Reglamento de Fiscalización y del Procedimiento Administrativo Sancionador; en cuyo numeral 6.2 se establecen los citados elementos de la fórmula para la determinación de la Multa Base (M): i) Beneficio Ilícito (B); ii) Probabilidad de detección (P) y iii) Factores agravantes y atenuantes (F), cuyos criterios se encuentran desarrollados en la norma en mención.

4.2.42 Ahora bien, en cuanto al **Beneficio Ilícito (B)**, la norma señala en el subnumeral 6.2.1 que este es aquella ventaja que el infractor esperaba obtener o que obtuvo por cometer la infracción, la cual no debería ser superior a la sanción a imponer por el incumplimiento de la misma, precisando el subnumeral 6.2.2 que el Beneficio Ilícito puede ser determinado considerando, según resulte pertinente en cada caso, los siguientes criterios:

- **Ganancia ilícita.** – Ventaja que esperaba percibir o que percibió el infractor producto de la comisión de la infracción.
- **Costos evitados.** – Aquella disminución en los costos, producto de no haber realizado gastos o inversiones que se requieren para el cumplimiento de la normativa, con la particularidad que dichos costos no serán realizados.
- **Costos postergados.** – Es el beneficio que se obtiene por el valor del dinero en el tiempo, al no haber realizado, de manera oportuna, gastos o inversiones que se requerían para el cumplimiento de la normativa.

4.2.43 En cuanto a la **Probabilidad de detección (P)**, la norma refiere en el subnumeral 6.2.3 que es la posibilidad de la Autoridad Fiscalizadora de identificar la comisión de una infracción, así como la percepción del administrado de ser detectado en la comisión de esta. La probabilidad de detección será mayor si la Autoridad Fiscalizadora puede identificar con mayor facilidad la comisión de una infracción y es percibido así por el administrado y será menor si esta autoridad puede identificar con mayor dificultad la comisión de una infracción y esto también es percibido así por el administrado.

4.2.44 Por su parte, el subnumeral 6.2.11 de la Metodología, establece en cuanto a los **Factores agravantes y atenuantes (F)**, de la sanción, que son aquellas circunstancias vinculadas a la comisión de la infracción que, de presentarse,

incrementan o disminuyen, el monto de la multa. Pueden estar referidas a: i) el acto u omisión que configura la infracción y/o sus efectos, o ii) el comportamiento del infractor y se encuentran establecidos en las disposiciones normativas que resultan aplicables para cada una de las materias de competencia del Sector MYPE e Industria del Ministerio de la Producción.

- 4.2.45 En el caso en particular, con respecto al cálculo de la Multa impuesta a la empresa recurrente, la resolución impugnada se fundamenta en el análisis económico desarrollado en el Informe N° 00000017- 2022-PRODUCE/LGUILLEN³⁰, el mismo que forma parte integrante de la misma³¹ y se basa en los criterios señalados en la Metodología para el cálculo de multas antes señalados, esto es el beneficio ilícito, la probabilidad de detección y los factores agravantes y atenuantes; siendo que para la determinación del Beneficio Ilícito, el citado informe consideró los siguientes conceptos: a) Costos Legales Potenciales del Adquiriente; b) Proyección de Rentabilidad Potencial del Adquiriente; c) Costos evitados en capacitaciones; y d) Proyección de Rentabilidad ganada con los costos evitados en capacitaciones; resultando una multa equivalente a 21.4 UIT.
- 4.2.46 Cabe precisar que, conforme señala la Dirección de Sanciones en la resolución impugnada, el numeral 4 del artículo IV del Título Preliminar del Reglamento de Fiscalización y del Procedimiento Administrativo Sancionador aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2018-PRODUCE, establece como uno de los principios aplicables al ejercicio de las funciones de fiscalización y sanción del Ministerio de la Producción, el Principio de Racionalidad, el mismo que establece que la cuantía de las sanciones a imponerse no puede afectar irrazonable y desproporcionalmente la esfera patrimonial de los administrados; en concordancia con lo cual, el numeral 31.5 del artículo 31 de la citada norma refiere que en ningún caso la multa a ser impuesta es mayoral diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción; para lo cual el administrado debe acreditar en el escrito de descargos, el monto de sus ingresos, o la estimación de los ingresos que proyecta percibir, según corresponda; siendo que en el caso de autos, se advierte que en el Informe Final de Instrucción, se requirió a la empresa recurrente, información sobre sus ingresos brutos correspondientes al año anterior a la comisión de la infracción imputada; precisando dicho órgano que revisada la información

³⁰ Informe elaborado por el profesional economista Luis Alberto Guillén Ramos de la Dirección de Supervisión y Fiscalización el cual forma parte del Informe Final de Instrucción N° 00000026-2022-PRODUCE/DSF emitido en atención a sus competencias dispuestas en el numeral 5 del artículo 255° del TUO de la LPAG y Resolución Ministerial N° 00032-2022-PRODUCE que aprobó la "Metodología para el cálculo de multas por infracciones previstas en las normas de competencia del Sector MYPE e Industria del Ministerio de la Producción":

TUO de la LPAG

"(...) Artículo 255.- Procedimiento sancionador Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones: (...) 5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda (...)."

Resolución Ministerial N° 00032-2022-PRODUCE

"(...) III. ALCANCE

La presente metodología es aplicable por la Dirección de Supervisión y Fiscalización y la Dirección de Sanciones de la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanciones del Ministerio de la Producción, o las que hagan sus veces, para el cálculo de las multas proporcionales a imponer por la comisión de infracciones previstas en las normas de competencia del Sector MYPE e Industria del Ministerio de la Producción (...)."

³¹ TUO DE LA LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

(...)

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

remitida por esta, determinó que la multa a imponer, no afecta desproporcionalmente su esfera patrimonial.

4.2.47 Teniendo en cuenta lo señalado en los párrafos precedentes, se advierte que la multa impuesta ha considerado los criterios establecidos en el Reglamento de Fiscalización y del Procedimiento Administrativo Sancionador aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2018-PRODUCE y la Resolución Ministerial N° 032-2022-PRODUCE que aprobó la Metodología para el cálculo de multas por infracciones previstas en las normas de competencia del Sector MYPE e Industria del Ministerio de la Producción; pudiendo determinarse que la empresa recurrente, conforme a lo desarrollado y detallado en el Informe N° 00000017- 2022-PRODUCE/LGUILLEN que sustenta la multa impuesta por la Dirección de Sanciones, y contrariamente a lo referido por la empresa recurrente en este extremo de su Recurso de Apelación, cuando señala que no ha obtenido una ventaja económica, que no ha afectado el interés público y/o el bien jurídico protegido al obstaculizar el libre flujo de las facturas negociables al haber subsanado voluntariamente dicha conducta antes del inicio del Procedimiento Sancionador al cancelar las facturas; que las facturas no estaban registradas en sus sistemas contables son motivo razonable para rechazar las mismas y que no hubo intencionalidad o dolo en su conducta; esta por el contrario obtuvo un beneficio ilícito derivado de dicha conducta infractora, al impugnar dolosamente las facturas negociables a sabiendas que dicha disconformidad carecía de sustento, lo cual ha quedado acreditado en autos, y cuyos argumentos han sido desvirtuados en los fundamentos precedentes.

4.2.48 En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por la empresa recurrente en este extremo del recurso, 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 TUO de la LPAG; y

De acuerdo a las facultades establecidas en el literal a) 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° 073-2020-PRODUCE; el artículo 3° 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° 015-2023-PRODUCE/CONAS-CI de fecha 30.05.2023 del Área Especializada Colegiada de Industria del Consejo de Apelación de Sanciones;

SE RESUELVE:

Artículo 1º.- DECLARAR INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa **AGROAURORA S.A.C.**, contra la Resolución Directoral N° 00013-2023-PRODUCE/DS de fecha 24.01.2023; 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,

RONALD MOISES BARDALES GONZALEZ

Presidente (s)

Área Especializada Colegiada de Industria
Consejo de Apelación de Sanciones

**MILAGROS DEL ROSARIO HUARINGA
AGUIRE**

Miembro Titular

Área Especializada Colegiada de Industria
Consejo de Apelación de Sanciones

**FIORELLA GIULLIANA NOYA
MAGGIOLO**

Miembro Titular

Área Especializada Colegiada de Industria
Consejo de Apelación de Sanciones