



Resolución Consejo de Apelación de Sanciones

Nº 00016-2023-PRODUCE/CONAS-CI

LIMA, 20 DE SETIEMBRE DE 2023

VISTOS:

- (i) El recurso de apelación interpuesto por la empresa **FAMIP S.A.C.**, con RUC Nº 20521228211 (en adelante, la empresa recurrente¹), mediante escrito con Registro Nº 00053469-2023 de fecha 01.08.2023, contra la Resolución Directoral Nº 00014-2022-PRODUCE/DS de fecha 16.09.2022, que la sancionó con una multa de 29.99 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 Nº 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial, aprobado por el Decreto Supremo Nº 208-2015-EF3 (en adelante, el Reglamento de la Ley Nº 29623).
- (ii) El Expediente Nº 011-2022-PRODUCE/DVMYPE-I/DGSFS-DSF (Expediente Nº 009-2023/CONAS-CI)

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante escrito con Registro Nº 00049652-2020 presentado con fecha 08.07.2020, la empresa Soluciones y Servicios Industriales S.A.C - Sysind S.A.C. identificada con R.U.C. Nº 20602251528, formuló denuncia en contra de la empresa recurrente por haber cometido actos que constituirían una presunta infracción a la Ley Nº 29623 y su Reglamento.
- 1.2 Posteriormente, la Dirección de Supervisión y Fiscalización, luego de efectuadas las acciones de fiscalización derivadas de la denuncia, mediante Resolución Directoral Nº 00012-2022-PRODUCE/DSF de fecha 04.05.2022⁴, inició un procedimiento administrativo sancionador en contra de la empresa recurrente, por la presunta comisión de la infracción tipificada en el artículo 9º de la Ley Nº 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial y el subnumeral 17.1 del numeral 17 y literal b) del numeral 20.2 del artículo 20º del Reglamento de la Ley Nº 29623, al haber impugnado dolosamente facturas negociables; otorgándole un plazo de diez (10) días hábiles para presentar sus descargos.

¹ Debidamente representada por su Gerente General, Dytmahr Torrejón Reyes, identificado con DNI Nº 41417845, conforme se advierte del Certificado de Vigencia de Poder que consta en la partida electrónica Nº 12259974 del Registro de Personas Jurídicas de Lima obrante a fojas 282-283 del expediente.

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

³ Publicado en el diario El Peruano el 26.07.2015.

⁴ Notificada a la empresa recurrente con fecha 10.05.2022, mediante Notificación / Cédula de Notificación Nº 00000015-2022-PRODUCE/DSF.

- 1.3 La Autoridad Instructora con fecha 27.07.2022 emitió el Informe Final de Instrucción N° 000000003-2022-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 29.99 UIT.
- 1.4 Con Resolución Directoral N° 00014-2022-PRODUCE/DS, de fecha 16.09.2022⁶ (notificada el 11.07.2023), se resolvió sancionar a la empresa recurrente con una multa de 29.99 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.
- 1.5 Mediante escrito con Registro N° 00053469-2023 presentado con fecha 01.08.2023, la empresa recurrente interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 00014-2022-PRODUCE/DS dentro del plazo legal.
- 1.6 A través de la Resolución Directoral N° 00028-2023-PRODUCE/DS de fecha 03.08.2023⁷, la Dirección de Sanciones concedió el recurso administrativo interpuesto por la empresa recurrente.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2.1 La empresa recurrente señala en cuanto a los considerandos 32, 33, 34 y 35 de la resolución impugnada que se trata de realizar una línea congruente del trámite de la denuncia hasta la instauración del Procedimiento Administrativo Sancionador, con el único fin de imponerle una multa sin ceñirse a las directivas y Reglamentos y a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, lo cual afectaría sus derechos y los principios que emanan de la Constitución Política del Perú, como la debida motivación y el debido procedimiento administrativo; ya que afirma que la denuncia fue presentada con fecha 08.07.2020 y que posterior a ello se admitió la misma y se envió a la autoridad fiscalizadora para su evaluación, determinando esta que correspondía realizar una acción de fiscalización contra la recurrente, cursándole la denuncia mediante el Oficio N° 00000915-2020-PRODUCE/DGSFS de fecha 26.11.2020 y que luego de ello la denunciante presentó su desistimiento; sin embargo señala que, después de más de un año le notificaron nuevamente la denuncia en el año 2022, de lo cual concluye que la autoridad administrativa no habría seguido el debido procedimiento y cumplido con los plazos establecidos por ley.
- 2.2 Asimismo, refiere con respecto a los considerandos 36, 37 y 38 de la resolución impugnada que la autoridad administrativa requirió información a CAVALI en el año 2022, cuando ya habría vencido el plazo para continuar con la etapa de fiscalización y posterior instauración del PAS, incumpliendo los plazos legales establecidos la Directiva de Órgano N° 001-2022-PRODUCE-DVMYPE-I/DGSFS aprobada por Resolución Directoral N° 001-2022-PRODUCE-DVMYPE- I/DGSFS y el TUO de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.
- 2.3 En cuanto a los considerandos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de la resolución impugnada, la empresa recurrente señala en relación a la disconformidad realizada que no se advierte mayor análisis de ello; precisando que su cuestionamiento radica en la base legal que

⁵ Notificado a la empresa recurrente con fecha 18.08.2022, mediante Notificación/Cédula de Notificación N° 00000037-2022-PRODUCE/DS.

⁶ La Resolución Directoral N° 00014-2022-PRODUCE/DS fue notificada a la empresa recurrente con fecha 11.07.2023 mediante la Casilla Electrónica del Ministerio de la Producción asignada conforme a la Constancia de Notificación que obra a fojas 279 del expediente y el 12.07.2023 conforme consta de la Notificación/Cédula de Notificación N° 00000082-2023-PRODUCE/DS que obra a fojas 281 del expediente; en virtud de lo resuelto mediante la Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 00013-2023-PRODUCE/CONAS-CI de fecha 26.06.2023.

⁷ Notificada con fecha 03.08.2023 a la Casilla Electrónica del Ministerio de la Producción, asignada a la empresa recurrente conforme consta de las Constancias de la Notificación Electrónica y Acuse de recibo y de Confirmación de la Recepción de la Notificación Electrónica que obran a fojas 305 a 306 del Expediente.

le otorga potestad de seguir de oficio un procedimiento con un plazo vencido en exceso, lo cual no habría sido debidamente sustentado por la autoridad administrativa.

- 2.4 De otro lado, respecto a los considerandos 45 al 67 de la resolución impugnada, en cuanto al desistimiento por parte de la empresa denunciante, indica que se debió motivar conforme a derecho y posterior a la presentación del mismo, esto es, en el Informe de Fiscalización, pues el desistimiento fue presentado durante la fase de fiscalización, y que ello debió darse en el año 2020, pues luego de la presentación del desistimiento en fase de fiscalización, la autoridad administrativa no se pronunció; pero si lo habría hecho un año después cuando se decidió proseguir con un procedimiento en el cual, según refiere se habría excedido el tiempo de fiscalización bajo un manto protector de seguimiento del procedimiento de oficio que ampara la ley; precisando que en la imputación de cargos (año 2022) se resolvió desestimar el desistimiento; sin embargo afirma que la imputación de cargos debe regirse al informe de fiscalización y lo actuado en la fase de fiscalización, del cual no se advierte que se pronuncie sobre el desistimiento planteado por la empresa denunciante.
- 2.5 En relación a los considerandos 68 al 75 indica que no se advierte un solo argumento subsumido dentro de la normativa y mucho menos medios probatorios que acrediten la infracción alegada por la autoridad administrativa, y que es solo con dichos y conjeturas carentes de sustento probatorio pretenden multarla, pues afirma que no basta que se alegue una infracción contemplada en una normativa y mucho menos supuestos en los cuales se advierte la infracción, sin tener medio probatorio idóneo que acredite tal infracción, máxime si conforme a lo establecido en el numeral 1.11. del artículo IV del TUO de la Ley 27444 que señala que *“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”.*, lo cual no se aprecia, pues no ha desarrollado los hechos y los medios probatorios subsumidos dentro de la normativa que acredite la infracción, siendo insuficiente el correo en la cual se advierte su disconformidad, puesto que la Ley N° 29623, les faculta a impugnar la factura, siempre y cuando haya sustento, siendo el sustento el “incumplimiento contractual” alegado, el cual tiene carácter de argumento idóneo por su parte al amparo de lo previsto en el numeral 1.7. del Artículo IV del TUO de la Ley 27444 que señala que *“En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario”*; es decir, lo alegado por su parte responde a la verdad, debiendo ser la autoridad administrativa la encargada de fiscalizar y demostrar la supuesta infracción cometida, más aún, si la carga de la prueba recae en la autoridad administrativa para acreditar que un administrado incurrió en infracción, de acuerdo a lo establecido en el numeral 173.1 del artículo 173° del TUO de la Ley 27444 que señala *“La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley”.*, lo cual según manifiesta, no se advierte en la apelada, pues solo se habría limitado a señalar argumentos carentes de sustento probatorio y razonamiento lógico jurídico.
- 2.6 Manifiesta que la resolución impugnada trasgrede el debido procedimiento y el derecho a la motivación, por el hecho de realizar un análisis insuficiente del caso en concreto, limitándose a precisar argumentos de orden general, con el fin de imponer una sanción, para cual invoca lo señalado en la Constitución Política del Perú, y el Tribunal Constitucional sobre el particular.
- 2.7 Señala que no se habría seguido el procedimiento regular el cual es un requisito de validez de los actos administrativos contemplado en el numeral 5) del artículo 3 del TUO de la Ley 27444°, ya que la denuncia se presentó el 08.07.2020, y posterior a ello el 02.11.2020 la Autoridad Fiscalizadora determinó que correspondía iniciar una acción

de fiscalización y mediante Oficio N° 00000915-2020-PRODUCE/DGSFS de fecha 26.11.2020 se le corrió traslado de la denuncia conforme obra en autos; y luego con fecha 09.12.2020 la empresa denunciante (SYSIND) se desistió de la denuncia; sin embargo menciona que luego de más de un año aproximadamente de paralización del procedimiento en fase de fiscalización, mediante el Oficio N° 00000130-2022-PRODUCE/DSF de fecha 01.04.2022, nuevamente se les trasladó la denuncia, lo cual consideran como el trámite de un procedimiento irregular y que por tanto se habría incumplido lo dispuesto en la Directiva de Órgano N° 001-2022-PRODUCE-DVMYPE-I/DGSFS aprobada por Resolución Directoral N° 001-2022-PRODUCE-DVMYPE-I/DGSFS.

- 2.8 Asimismo refiere que en el Reglamento de Fiscalización del Procedimiento Administrativo Sancionador Aplicable a la Industria y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2018-PRODUCE no se ha establecido un plazo legal máximo en cuanto al procedimiento de fiscalización, por lo que considera que se debe recurrir a lo dispuesto en el artículo 153° del TUO de la Ley 27444, que señala que el plazo máximo del procedimiento administrativo no puede exceder de treinta días el plazo que transcurra desde que es iniciado un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta aquel en que sea dictada la resolución respectiva, salvo que la ley establezca trámites cuyo cumplimiento requiera una duración mayor.
- 2.9 En ese sentido, afirma que el plazo de (30) treinta días habría transcurrido en exceso, pues como ya ha señalado, luego de la notificación de la denuncia mediante el Oficio N° 00000915-2020-PRODUCE/DGSFS de fecha 26.11.2020 y del desistimiento de la empresa denunciante (SYSIND) con fecha 09.12.2020; en un plazo de treinta (30) días conforme lo determina la ley, la autoridad fiscalizadora se encontraba en la obligación de emitir el Informe Final de Fiscalización y remitirlo a la autoridad instructora en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, lo cual no se realizó conforme a lo actuado en el presente procedimiento, por lo que según refiere inobservando con ello también el principio de legalidad en la medida que se inicia un procedimiento administrativo sancionar en base a incumplimiento de plazos establecidos en la ley, lo cual acarrearía un procedimiento irregular, para después emitir una sanción, por lo que se advierte dicho incumplimiento e inobservancia del principio de legalidad y a su vez vulneración a los principios de inmediatez, razonabilidad y legalidad.
- 2.10 Manifiesta la empresa recurrente que conforme señaló en los argumentos de su descargo al informe final de instrucción que no correspondía que la autoridad administrativa instaure de oficio un procedimiento contra la recurrente en el mismo procedimiento iniciado por la empresa SISYND, el cual ya no podía seguirse ni de parte ni de oficio, puesto a que el plazo de fiscalización venció en exceso, por lo que, si la autoridad administrativa pretendía instaurar un nuevo procedimiento de oficio o por conocimiento de lo entregado por CAVALI S.A. I.C.L.V, este debió darse en procedimiento distinto justamente con una debida motivación, lo cual se cuestiona en su descargo al informe final de instrucción, el cual no habría sido valorado razonadamente al momento de emitir sanción; por lo que refiere que la autoridad administrativa no se habría pronunciado sobre la comunicación del desistimiento de la denunciante y respecto de la sustentación de la incoación de la denuncia de oficio cursada a la recurrente; por lo que precisa que la administración está obligada a justificar las razones que imponen la decisión, esto es las razones de proseguir con el procedimiento en base a su potestad de oficio de forma concreta y específica y no con una mera afirmación o invocación abstracta, máxime si como administrados y el desistimiento formulado por la empresa denunciada en el 2020, dos años después de la primera notificación de la denuncia presentada por SYSIND, se les pone en conocimiento un procedimiento que creían se encontraba archivado; por lo que invoca el numeral 7) del artículo 86° del TUO de la LPAG que señala que las autoridades administrativas deben "Velar por la eficacia de las actuaciones procedimentales, procurando la simplificación en sus trámites, sin más formalidades que las esenciales

para garantizar el respeto a los derechos de los administrados o para propiciar certeza en las actuaciones; lo cual no habría sucedido en el presente caso, según refiere, pues de los hechos, el derecho y del caudal probatorio actuado en el presente procedimiento habría un procedimiento irregular; asimismo, indica que es deber de la autoridad administrativa conforme al numeral 8) del artículo 86° del TUO de la LPAG “Interpretar las normas administrativas de forma que mejor atienda el fin público al cual se dirigen, preservando razonablemente los derechos de los administrados”, lo cual tampoco habría sucedido en el presente caso pues se impone una sanción en un procedimiento que habría vulnerado derechos y principios constitucionales, con el único fin de multar a la recurrente.

- 2.11 Por consiguiente, manifiesta la empresa recurrente que el acto administrativo impugnado se encontraría incurso en las causales de nulidad contempladas en el artículo 10° numerales 1 y 2 de la Ley N° 27444 ya que considera que se habría inobservado la Directiva de Órgano N° 001-2022-PRODUCE-DVMYPE-I/DGSFS aprobada por Resolución Directoral N° 001-2022-PRODUCE-DVMYPE- I/DGSFS y el TUO de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General y con ello a la defensa, debida motivación, valoración razonada de los medios probatorios, pues no se habría emitido una decisión motivada, fundada en derecho y mucho menos en un procedimiento regular; motivo por el cual solicita se declare fundado su recurso y se revoque la resolución impugnada y se deje sin efecto la sanción impuesta.

III. CUESTION CONTROVERTIDA

Evaluar la pretensión impugnatoria contenida en el recurso de apelación interpuesto por la empresa recurrente en contra de la Resolución Directoral N° 00014-2022-PRODUCE/DS de fecha 16.09.2022.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

4.1 En cuanto a la denuncia interpuesta por la empresa Sysind S.A.C., el desistimiento de la denuncia y el Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado en contra de la empresa recurrente

- a) Al respecto, se debe indicar en principio que mediante Resolución Directoral N° 001-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGSFS, de fecha 15.01.2018, se aprobó la Directiva de Órgano 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 5.3.1 de la citada directiva establece que “(...) *Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, de manera individual o colectiva, puede presentar una denuncia, según lo establecido en el artículo 114^{o8} del TUO de la LPAG (...)*”.
- c) En efecto, el numeral 116.1 del artículo 116° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante el TUO de la LPAG) señala que “(...) *Todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea*

⁸ Actualmente el Artículo 116 del TUO de la LPAG.

considerado sujeto del procedimiento (...)” precisando el numeral 116.2 que “(...) La comunicación debe exponer claramente la relación de los hechos, las circunstancias de tiempo, lugar y modo que permitan su constatación, la indicación de sus presuntos autores, partícipes y damnificados, el aporte de la evidencia o su descripción para que la administración proceda a su ubicación, así como cualquier otro elemento que permita su comprobación (...)” y el numeral 116.3 indica que “(...) Su presentación obliga a practicar las diligencias preliminares necesarias y, una vez comprobada su verosimilitud, a iniciar de oficio la respectiva fiscalización (...)”.

- d) Ahora bien, el subnumeral 6.6.3 del numeral 6.6 de la precitada Directiva indica que *“(...) En caso que, como resultado de las acciones de fiscalización, se determine la existencia de presuntos incumplimientos de obligaciones fiscalizables, la DSF⁹ y la DS¹⁰ actúan conforme a sus competencias. En este caso, la DSF y la DS, según corresponda, tomarán en cuenta lo dispuesto en el artículo 69^{o11} y el numeral 6 del artículo 253^{o12} del TUO de la LPAG (...)”.*
- e) En el caso en particular, se aprecia que a través del escrito con Registro N° 00049652-2020¹³ presentado con fecha 08.07.2020, la empresa Soluciones y Servicios Industriales S.A.C - Sysind S.A.C. 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; denuncia que fue admitida por la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción lo cual se comunicó a la empresa denunciante mediante el Oficio N° 00000527-2020-PRODUCE/DGSFS¹⁴ de fecha 16.07.2020 y fue remitida a la Dirección de Supervisión y Fiscalización a través del Memorando N° 00000172-2020-PRODUCE/DGSFS¹⁵ de fecha 18.08.2020.
- f) En atención a ello, la Dirección de Supervisión y Fiscalización con el Informe N° 00000560-2020-PRODUCE/DSF¹⁶ de fecha 02.11.2020 concluyó que los hechos denunciados no fueron materia de fiscalizaciones previas o recientes por lo que corresponde iniciar una acción de fiscalización especial de gabinete respecto de los mismos, recomendándose asimismo informar a la empresa denunciante sobre dicha acción, lo cual fue comunicado mediante el Oficio N° 00000827-2020-PRODUCE/DGSFS¹⁷ de fecha 03.11.2020.
- g) La empresa denunciante luego de ello, mediante correo electrónico de fecha 09.12.2020, remitió un escrito¹⁸ a través del cual comunica a la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanciones su decisión de desistirse de la denuncia interpuesta en contra de la empresa recurrente al haber suscrito ambas partes una transacción extrajudicial, solicitando la conclusión del proceso de fiscalización.
- h) Posteriormente, la Dirección de Supervisión y Fiscalización a través del Informe N° 00000628-2020-PRODUCE/DSF¹⁹ de fecha 25.11.2020, concluyó que correspondía trasladar la denuncia a la empresa recurrente; lo cual se efectuó mediante la Carta N° 00000003-2022-PRODUCE/DSF de fecha 01.04.2022²⁰, a través de la cual se le otorgó un plazo de cinco (05) días hábiles para que exponga los argumentos y presente los documentos que considere pertinentes para desvirtuar los hechos materia de la misma.

⁹ Dirección de Supervisión y Fiscalización

¹⁰ Dirección de Sanciones

¹¹ Actualmente el Artículo 71 el TUO de la LPAG.

¹² Actualmente el numeral 6 del Artículo 255 del TUO de la LPAG.

¹³ A fojas 01 a 18 del expediente.

¹⁴ A fojas 19 del expediente.

¹⁵ A fojas 20 del expediente.

¹⁶ A fojas 23 y 24 del expediente.

¹⁷ A fojas 25 del expediente.

¹⁸ A fojas 26 a 32 del expediente.

¹⁹ A fojas 33 a 37 del expediente.

²⁰ Obrante a fojas 51 y 52 del expediente y Notificada el 07.04.2022 mediante el Acta de Notificación y Aviso N° 016310.

- i) La empresa recurrente mediante correo electrónico de fecha 06.04.2022²¹ indicó en respuesta al mencionado requerimiento que las facturas negociables que se encontraban impagas y que fueron materia de la denuncia, ya fueron resueltas y pagadas a la empresa denunciante, adjuntando la documentación que acreditaría que su representada no mantiene deuda con dicha empresa.
- j) La Dirección de Supervisión y Fiscalización a través del Informe Final de Fiscalización N° 00000111-2022-PRODUCE/DSF de fecha 19.04.2020, luego de realizar las acciones de fiscalización, recomendó iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra la empresa recurrente toda vez que habría impugnado dolosamente facturas electrónicas, supuesto contemplado en el artículo 9° de la Ley N° 29623, conducta tipificada como infracción administrativa en el literal b) del numeral 20.2 del artículo 20 del Reglamento de la citada Ley, el Decreto Supremo N° 208-2015-EF
- k) Efectivamente, la Dirección de Supervisión y Fiscalización mediante la Resolución Directoral N° 00012-2022-PRODUCE/DSF de fecha 04.05.2022²² desestimó la solicitud de desistimiento presentada por la empresa denunciante y dispuso el inicio de 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.
- l) Teniendo en cuenta el marco legal mencionado y los antecedentes expuestos, se advierte que la empresa recurrente cuestiona en su Recurso de Apelación que la autoridad administrativa no habría seguido un procedimiento regular al haber continuado una acción de fiscalización e iniciar un procedimiento administrativo sancionador sin cumplir con los plazos y de forma posterior al desistimiento efectuado por la empresa denunciante y por tal razón la Resolución impugnada carecería de motivación.
- m) Sobre el particular, se debe precisar que la Directiva de Órgano N° 001-2022-PRODUCE-DVMYPEI/DGSFS, *"Disposiciones para la atención de denuncias por presuntas infracciones previstas en las normas en materia de MYPE e Industria en la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanciones del Despacho Viceministerial de MYPE e Industria"*, a la cual hace referencia la empresa recurrente para sustentar los argumentos de su Recurso de Apelación, fue aprobada mediante la Resolución Directoral N° 0001-2022-PRODUCE-DVMYPE-I/DGSFS con fecha 13.12.2022; sin embargo al momento de interpuesta la denuncia, es decir al 08.07.2020 e inclusive hasta la fecha de notificación el día 10.05.2022 de la Resolución Directoral N° 00012-2022-PRODUCE/DSF a través de la cual se inició el procedimiento administrativo sancionador en contra de la empresa recurrente; se encontraba vigente la Directiva de Órgano 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"*, aprobada mediante Resolución Directoral N° 001-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGSFS de fecha 15.01.2018, la cual resulta aplicable al presente caso.
- n) Efectuada dicha precisión, es de indicar que si bien la mencionada Directiva de Órgano N° 001-2018-PRODUCE-DVMYPEI/DGSFS, señala que esta tiene como alcance a la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanciones del Despacho Viceministerial de MYPE e Industria del Ministerio de la Producción y sus órganos de línea; los plazos establecidos en la misma, de cualquier forma no afectan la legalidad

²¹ A fojas 62 del expediente.

²² Notificada a la empresa recurrente con fecha 10.05.2022 a través de la Notificación/cédula de notificación N° 0000015-2022-PRODUCE/DSF.

de los procedimientos administrativos sancionadores cuya imputación de cargos se instauren en razón a haber tomado conocimiento de hechos que podrían configurar una infracción a través de una denuncia; procedimientos que de acuerdo a lo dispuesto en el TUO de la LPAG se inician siempre de oficio, conforme se detalla en los siguientes considerandos.

- o) En efecto, la Dirección de Sanciones en los considerandos de la Resolución materia de análisis, refiere que en la imputación de cargos efectuada mediante Resolución Directoral N° 00012-2022-PRODUCE/DSF, de fecha 04.05.2022, a través de la cual se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador, como en el Informe Final de Instrucción, la empresa recurrente fue informada respecto de lo señalado en el artículo 9-A de la Ley N° 29623, que dispone que “(...) 9-A.1 *El Ministerio de la Producción es la autoridad encargada de ejercer la potestad sancionadora respecto a las personas naturales y jurídicas comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley, que incurran en infracciones a las disposiciones contenidas en la misma y en su Reglamento (...) y asimismo que (...) 9-A.2 El Ministerio de la Producción establecerá el procedimiento sancionador correspondiente, el mismo que **se iniciará de oficio, en base a los hechos detectados por el Ministerio, o en mérito a las denuncias presentadas por el proveedor, el legítimo tenedor y/ o terceros al amparo del artículo 105 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**”.*
- p) Ahora bien, el relación al desistimiento presentado por la empresa denunciante respecto de su denuncia, esta sala en concordancia con lo señalado por la Dirección de Sanciones en la resolución impugnada, precisa que el procedimiento administrativo sancionador a que se refiere la Ley N° 29623 por infracción a sus disposiciones, no se trata de un Procedimiento Trilateral, cuyas disposiciones se encuentran establecidas en los artículos 229 al 238 del TUO de la LPAG, el cual es un procedimiento administrativo contencioso seguido entre dos o más administrados ante las entidades de la administración en el cual conforme al se establece en los citados artículos, la conciliación, la transacción extrajudicial y el desistimiento de los administrados; sino por el contrario, se trata de un Procedimiento Administrativo Sancionador regido bajo el marco de las disposiciones previstas en los artículos 247 al 259 del citado TUO, el mismo que tiene por objeto determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones previstas en las normas de orden público, como manifestación del ejercicio del ius puniendi del Estado; el cual conforme al numeral 1 del artículo 255²³ del TUO de la LPAG es iniciado siempre de oficio por la Administración, toda vez que la potestad sancionadora y la consecuente imposición de consecuencias jurídicas que a título de sanción son pasibles de imponer, es una atribución que es ejercida únicamente por la Administración a quien ha sido delegada dicha competencia.
- q) En el mismo sentido de lo mencionado, la Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador²⁴ del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señala en su numeral 2.2.2 que: “(...) ***El procedimiento administrativo sancionador se inicia siempre de oficio, pudiendo ser promovido por iniciativa propia, orden superior, petición motivada por otros órganos o por denuncia de un particular. Una vez decidido el inicio del procedimiento sancionador, la autoridad competente debe emitir la resolución de imputación de cargos, la cual debe ser válidamente notificada al administrado a fin de que este pueda presentar los descargos que corresponda. El carácter oficioso del procedimiento administrativo sancionador habilita a la autoridad administrativa a dirigir***

²³ “(...) **Artículo 255.- Procedimiento sancionador**

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

1.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 (...).”

²⁴ Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador, Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Segunda edición, 2017 - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pag 42 Disponible en: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf>

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

- r) Teniendo en cuenta lo mencionado, esta sala en concordancia con lo señalado por la Dirección de Sanciones en los considerandos²⁵ de la Resolución impugnada que el desistimiento de la pretensión contenida en la denuncia presentada por la denunciante en contra de la empresa recurrente por haberse celebrado entre ambas partes una transacción extrajudicial o por cualquier otra razón de interés individual, “(...) *no menoscaba el deber del Ministerio de la Producción de, ante los hechos denunciados: (i) practicar las diligencias preliminares necesarias y, una vez comprobada su verosimilitud, a iniciar de oficio la respectiva fiscalización; ii) verificar el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de la Ley N° 29623 y su reglamento en la actividad de fiscalización; (iii) realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen el inicio de un procedimiento administrativo sancionador; y, (iv) decidir respecto de la determinación de la existencia de una infracción y, por ende, la determinación de la responsabilidad administrativa del infractor y la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción, con lo cual culmina el referido procedimiento; ello, como consecuencia de la acción punitiva del Estado frente a conductas contrarias al adecuado flujo del proceso de las facturas negociables en protección del interés público (...)*”.
- s) En ese sentido, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 116.1 del artículo 116 del TUO de la LPAG, 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**; por tanto resulta evidente que el hecho que un procedimiento administrativo sancionador pueda iniciarse por recomendación de la Autoridad Fiscalizadora luego de haber efectuado una actividad de fiscalización en mérito a una denuncia, ello no significa que por tal razón el denunciante sea considerado como parte del mismo, sino únicamente genera la obligación de la autoridad de notificarle la resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6²⁶ del artículo 255° del citado TUO.
- t) Al respecto, Guzmán Napurí²⁷ coincide en que “(...) *el denunciante no puede ser considerado parte del procedimiento de manera alguna, aún en el supuesto de que invoque una afectación a un interés específico. Lo antes indicado genera algunas importantes consecuencias, como el hecho de la nula implicancia –salvo contadas excepciones– del desistimiento del denunciante en la continuación del procedimiento, o la imposibilidad de que el citado denunciante pueda impugnar la resolución que no es emitida satisfaciendo su interés, lo cual incluye la imposibilidad de iniciar un proceso contencioso administrativo contra dicha resolución. Lo señalado en el párrafo precedente es la razón por la cual aquellos procedimientos administrativos, en los cuales existe una parte denunciante y esta interactúa como tal, no son procedimientos sancionadores sino más bien procedimientos trilaterales (...)*”.

²⁵ Considerando 49 de la Resolución Directoral N° 00014-2022-PRODUCE/DS.

²⁶ “(...) **Artículo 255.- Procedimiento sancionador**

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones: (...)

6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso. (...)”

²⁷ Guzmán Napurí, Christian, *Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo*, Pag. 523, 2011

- u) Efectivamente, el numeral 200.3 del artículo 200° del TUO de la LPAG indica que “*El desistimiento sólo afectará a quienes lo hubieren formulado*”; y el numeral 200.3 del artículo 200° del TUO de la LPAG indica que “*El desistimiento sólo afectará a quienes lo hubieren formulado*” y el numeral 200.7 refiere que “**La autoridad podrá continuar de oficio el procedimiento si del análisis de los hechos considera que podría estarse afectando intereses de terceros o la acción suscitada por la iniciación del procedimiento extrañase interés general. En ese caso, la autoridad podrá limitar los efectos del desistimiento al interesado y continuará el procedimiento**”.
- v) Acorde con ello, “(...) *el desistimiento constituye la declaración de voluntad expresa y formal en virtud del cual **el administrado** en función de sus propios intereses pretende, en todo o en parte, retirar los efectos jurídicos de cualquiera de sus actos procesales anteriores o del procedimiento en curso instado por él, con alcance exclusivamente dentro del procedimiento en curso*”²⁸.
- w) De igual modo, en cuanto a la procedencia del desistimiento se debe precisar que resulta trascendental que “(...) **el interés particular manifestado por el administrado no sea incompatible con algún interés público que haga necesaria la prosecución del procedimiento hasta la determinación final de la verdad material; por cuanto si este último estuviere presente, siempre subsistirá el deber del funcionario de resolver la causa, no siendo amparable el pedido de desistimiento**”.
- x) En ese sentido, al evaluar la procedencia del desistimiento, la Administración deberá hacer prevalecer el **interés público** (de existir éste) que haga necesaria la continuación del procedimiento hasta su resolución sobre el interés particular del administrado que motiva su solicitud.
- y) Sobre el concepto jurídico de interés público, el Tribunal Constitucional ha señalado que “*El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es **sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad**. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa*”. “(...) *Consecuentemente, el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo **actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo***”²⁹ (resaltado agregado).
- z) Teniendo en cuenta ello y conforme esta área especializada ha señalado en anteriores pronunciamientos³⁰, la Ley N° 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial, tiene como objetivo principal promover el acceso al financiamiento a los proveedores de bienes o servicios a través de la comercialización de facturas comerciales y recibos por honorarios; siendo en función de dicho objetivo que la misma norma prevé un régimen sancionador cuya finalidad es evitar aquellas conductas que obstaculicen el libre flujo de la factura negociable como instrumento financiero de financiamiento inmediato para acreedores comerciales proveedores de bienes y servicios, particularmente las MIPYMES; y es, precisamente, en dicho objetivo y dicha finalidad que encontramos el bien jurídico protegido por la referida ley.

²⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Tomo II*. Décimo Cuarta Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2019. Págs. 105 y 106.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 05.07.2004, recaída en el expediente 0090-2004-AA/TC. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>

³⁰ **Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 00002-2022-PRODUCE/CONAS-CI:**
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2938954/RCONAS-002-2022-PRODUCE-CONAS-CI.pdf.pdf>
Resolución Consejo de Apelación de Sanciones N° 00003-2023-PRODUCE/CONAS-CI
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4272061/RCONAS-00003-2023-PRODUCE-CONAS-CI.pdf.pdf>

- aa) En función de lo anterior, cabe indicar que el Estado tiene un deber de tutela frente a toda conducta que afecte el bien jurídico protegido por la Ley N° 29623, el cual se manifiesta a través de la potestad sancionadora otorgada al Ministerio de la Producción por dicha norma; por tanto, dicha tutela trasciende a la solución de derechos subjetivos e intereses legítimos de índole particular, toda vez que las conductas de los adquirentes de bienes y servicios contrarias al libre flujo de la factura negociable como instrumento financiero de financiamiento, afectan al mercado del *Factoring*, los proveedores y los potenciales o reales legítimos tenedores de las facturas negociables (bancos, empresas de Factoring, entre otros), tasas de descuento, etc. De lo cual se deriva, además, que la promoción del mercado de Factoring forme parte de las políticas del Estado, en tanto que permite a las MIPYME obtener financiamiento y liquidez inmediata por medio de la transferencia de sus facturas negociables a entidades especializadas.
- bb) En consecuencia, la solicitud de desistimiento presentada por el denunciante, independientemente de los motivos o razones particulares, no resulta amparable, en tanto que corresponde a la Administración ejercer su deber de tutela frente a los hechos denunciados que configuran la conducta infractora desplegada por la empresa recurrente, haciendo prevalecer el interés público en que se sustenta la potestad sancionadora en materia de facturas negociables, regulada por la Ley N° 29623 y su Reglamento.
- cc) De otra parte, con respecto a lo señalado por la empresa recurrente cuando indica que no se habría seguido un procedimiento regular en el entendido que para la tramitación del procedimiento de fiscalización debe considerarse un plazo máximo de treinta (30) días desde que es iniciado hasta aquel en que sea dictada la resolución respectiva, invocando como sustento de ello el artículo 153° del TUO de la LPAG; respecto de lo cual se debe precisar que el mencionado artículo dispone que el mencionado plazo resulta aplicable para procedimientos administrativos de **evaluación previa**, los cuales por su naturaleza, son aquellos en los que se requiere un pronunciamiento (o de la configuración de un supuesto de silencio administrativo) previa evaluación por parte de la autoridad ante una solicitud del administrado; los cuales son distintos de los procedimientos en los cuales se desarrolla la Actividad Administrativa de Fiscalización que es el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados; razón por la cual el citado plazo no resulta de aplicación en el presente caso.
- dd) Por tanto, de acuerdo a las consideraciones indicadas en los párrafos precedentes, corresponde desestimar lo alegado por la empresa recurrente en este extremo del recurso de apelación por carecer de sustento.

4.2 Respetto de la conducta infractora que configurarí infracción a la Ley N° 29623 y su Reglamento y lo alegado por la empresa recurrente en su recurso de apelación

- a) 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.

- b) En el mismo sentido la Exposición de Motivos³¹ 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 financierables en el mercado.
- c) 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.
- d) 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.
- e) 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).
- f) 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 TULO de la Ley del Mercado de Valores³², 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 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**

³¹ 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>

³² 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;

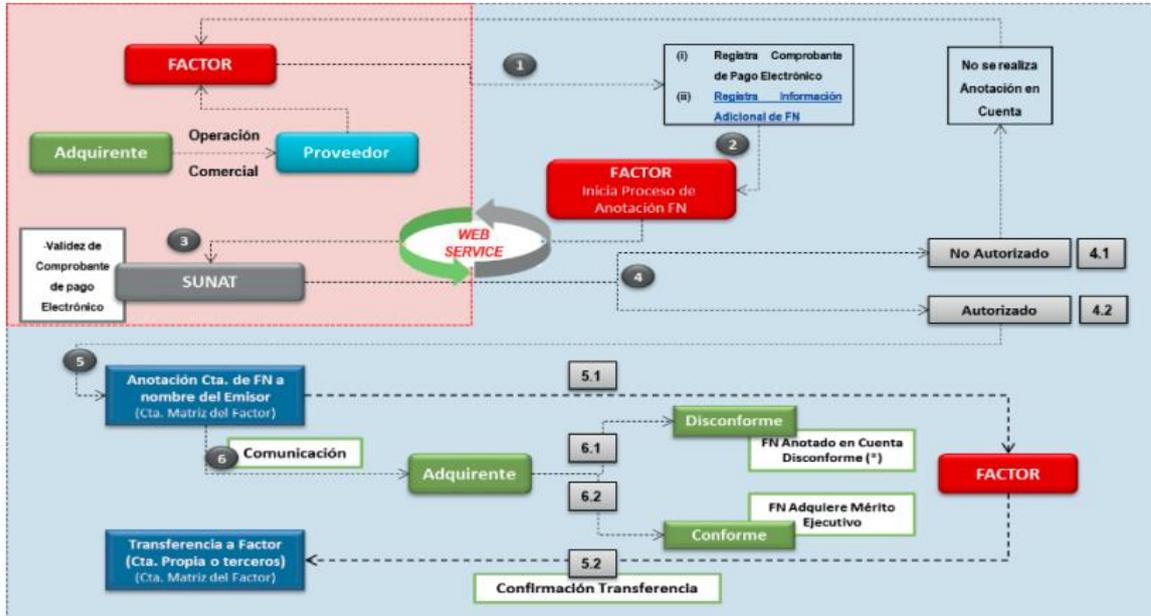
g) Velar porque los participantes cumplan con las normas relativas a la compensación y liquidación y las establecidas en sus reglamentos internos;

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. (...)"

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



³³ Fuente: CAVALI ICLV

- g) 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.**
- 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. 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 origen³⁴.
- i) 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*³⁵ como una herramienta financiera de

³³ 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/>

³⁴ De acuerdo con la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 04081/2009-PE, antes citado.

³⁵ 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

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*.

- j) Es así como, a fin de contrarrestar este riesgo, el artículo 9°³⁶ 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.
- k) En efecto, el literal b) del numeral 20.2 del artículo 20° del Reglamento de la Ley N° 29623, dispone que constituye 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.**
- l) 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-043/2022³⁷ de fecha 06.04.2022 en respuesta al Oficio N° 00000130-2022-PRODUCE/DSF³⁸ de fecha 29.03.2022, decidió manifestar con fecha **30.06.2020**, su **DISCONFORMIDAD** respecto de las facturas negociables derivadas de las Facturas Electrónicas N° **E001-106, E001-123 y E001-139**, indicando lo siguiente:

10	SOLUCIONES Y SERVICIOS INDUSTRIALES S.A.C.	FAMIP S.A.C.	08.07.2020	Respecto de las Facturas Electrónicas E001-106, E001-123 y E001-139, emitida por la empresa SOLUCIONES Y SERVICIOS INDUSTRIALES S.A.C. (Proveedor RUC 20602251528) a la empresa FAMIP S.A.C. (Adquirente RUC 20521228211): (i) fecha de anotación en cuenta de las FN, (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.
----	--	--------------	------------	---

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.

³⁶ "(...) **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.

(...)"

³⁷ a fojas 63 a 67 del expediente

³⁸ a fojas 40 a 42 del expediente

Información:

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
E001	106	23/06/2020	Disconformidad	30/06/2020	FACTURA COMERCIAL	INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL	4/06/2020	Anotada en Cuenta
E001	123	23/06/2020	Disconformidad	30/06/2020	FACTURA COMERCIAL	INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL	4/06/2020	Anotada en Cuenta
E001	139	23/06/2020	Disconformidad	30/06/2020	FACTURA COMERCIAL	INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL	4/06/2020	Anotada en Cuenta

- m) Teniendo en cuenta ello, se evidencia de lo informado por CAVALI, que la empresa recurrente manifestó en la Plataforma **FACTRACK** de Cavali su disconformidad con respecto a la anotación en cuenta de dichas facturas, señalando como motivo: **"Incumplimiento contractual"**.
- n) Al respecto, se debe indicar en principio 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.
- o) El Tribunal Constitucional, en cuanto al mencionado Principio de Culpabilidad refiere 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. (...)"*³⁹.
- p) En tal sentido, la doctrina⁴⁰ refiere que 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.
- q) Asimismo, se indica 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. (...)"*⁴¹.

³⁹ 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>

⁴⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General – Tomo II. - Gaceta Jurídica Décimo cuarta edición. Lima, abril 2019, Pág. 449.

⁴¹ MORON URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Tomo II, pág. 458.

- r) 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.
- s) 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.
- t) En atención a lo anterior, la actuación de medios probatorios en los procedimientos administrativos resulta necesaria; puesto que *“La presunción de licitud⁴² 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 (...)”⁴³*. 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.
- u) En efecto, es de conocimiento⁴⁴ 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.
- v) 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.**
- w) 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 efectuó la prestación efectiva las obligaciones de las partes o si las facturas fueron o no pagadas en cumplimiento de su relación contractual; 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, en el sentido que durante el desarrollo de las acciones de fiscalización y a lo largo de todo el procedimiento administrativo sancionador, no presentó mayores descargos que justifiquen el motivo y/o el sustento de su disconformidad.

⁴² 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 (...)”

⁴³ 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>

- x) 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° E001-106, E001-123 y E001-139; ello por cuanto quedó acreditado en el procedimiento sancionador y de acuerdo a lo informado por Cavali, que esta manifestó con fecha 30.06.2020 su disconformidad, a sabiendas que carecía de sustento en el marco de lo dispuesto en la Ley y su Reglamento.
- y) En tal sentido y conforme a lo señalado en los párrafos precedentes, se advierte en cuanto a la presunta vulneración de los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad; así como el derecho de defensa, la motivación y procedimiento regular, entre otros, invocados por la empresa recurrente, que en el desarrollo del presente procedimiento administrativo sancionador se han respetado los mencionados principios, así como se ha preservado el derecho a la defensa, verificándose el cumplimiento de los requisitos de validez del acto administrativo, conllevando ello a la emisión de un pronunciamiento conforme a ley.
- z) Por tanto, 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.

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 el 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; los artículos 2° y 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° 022-2023-PRODUCE/CONAS-CI de fecha 14.09.2023 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 **FAMIP S.A.C.**, contra la Resolución Directoral N° 00014-2022-PRODUCE/DS de fecha 16.09.2022; 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**

Miembro Titular

Área Especializada Colegiada de Industria
Consejo de Apelación de Sanciones

**IORELLA GIULLIANA NOYA
MAGGIOLO**

Miembro Titular

Área Especializada Colegiada de Industria
Consejo de Apelación de Sanciones