



Jesus Maria, 14 de Agosto del 2024

## RESOLUCION DIRECTORAL N° D000338-2024-DIGESA-MINSA

Visto, el expediente número **71315-2023-FP** de **NUÑONCA QUISPE JOURGOEN JOEL**, y el Informe N° D000445-2024-DIGESA-AJAI-MINSA del Área de Asesoría Jurídica y Asuntos Internacionales de la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria;

### CONSIDERANDO:

Que, el artículo 128° de la Ley General de Salud, Ley N° 26842, señala que: *“La Autoridad de Salud está facultada a disponer acciones de orientación y educación, practicar inspecciones en cualquier bien mueble e inmueble, tomar muestras y proceder a las pruebas correspondientes, recabar información y realizar las demás acciones que considere pertinentes para el cumplimiento de sus funciones, así como de aplicar medidas de seguridad y sanciones”;*

Que, el artículo 78° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 008-2017-SA y modificado por el Decreto Supremo N° 011-2017-SA, establece que: *“la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, es el órgano de línea dependiente del Viceministerio de Salud Pública, y constituye la Autoridad Nacional en Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, responsable en el aspecto técnico, normativo, vigilancia, supervigilancia de los factores de riesgo físico, químicos y biológicos externos a la persona y fiscalización en materia de salud ambiental”;*

Que, con fecha 08 de febrero de 2023, la Dirección de Certificaciones y Autorizaciones (en adelante, la **DCEA**), perteneciente a la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (en adelante, **DIGESA**), otorgó a **NUÑONCA QUISPE JOURGOEN JOEL**, identificado con RUC N° 10449054135 (en adelante, **el administrado**), con domicilio ubicado en Av. Manco Cápac N° 1260, Dpto. Y, P.J. Matute, distrito de La Victoria, provincia y departamento de Lima, mediante Resolución Directoral N° 0477-2023/DCEA/DIGESA/SA, la Autorización Sanitaria para la Importación de Juguetes y Útiles de Escritorio. La Resolución Directoral en mención, fue válidamente notificada a la administrada con fecha 09 de febrero de 2023, a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE;

Que, con fecha 07 de setiembre de 2023, el Área de Fiscalización Posterior de la Dirección de Fiscalización y Sanción (en adelante, **DFIS**) de la DIGESA estableció comunicación vía correo electrónico institucional ([dfis@minsa.gob.pe](mailto:dfis@minsa.gob.pe)) con los laboratorios **SGS CSTC STANDARDS TECHNICAL SERVICES CO., LTD.** (en adelante, laboratorio **SGS**), **BUREAU VERITAS SHENZHEN CO., LTD., DONGGUAN BRANCH** (en adelante, laboratorio **BUREAU VERITAS**), y **EMTEK (DONGGUAN) CO., LTD.** (en adelante, laboratorio **EMTEK**); a fin de verificar la autenticidad de los Test Report presentados en el expediente electrónico N° 1230-2023-AIJU, tal como se puede verificar a continuación:

TEST REPORT	LABORATORIO
T51810220244TY	<b>SGS CSTC STANDARDS TECHNICAL SERVICES CO., LTD</b>
(8818) 177-0012 (B)	<b>BUREAU VERITAS SHENZHEN CO., LTD. (DONGGUAN BRANCH)</b>
(8822) 081-0004 (B)	
(8822) 128-0036 (A)	
(8822) 140-0066 (A)	
ED190723027C	<b>EMTEK (DONGGUAN) CO., LTD.</b>
EDG 2111170013C00101R	



Que, con fecha 07 de setiembre de 2023, la DFIS de la DIGESA, recibió respuesta por parte del laboratorio **SGS**; desde su correo institucional (Fzr.Fan@sgs.com), señalando que el Test Report N° T51810220244TY, no es el documento original de su laboratorio;

Que, con fecha 07 de setiembre de 2023, la DFIS de la DIGESA, recibió respuesta por parte del laboratorio **EMTEK**; desde su correo institucional ([project@emtek.com.cn](mailto:project@emtek.com.cn)), indicando que el Test Report N° ED190723027C es un informe falso;

Que, con fecha 08 de setiembre de 2023, la DFIS de la DIGESA, recibió respuesta por parte del laboratorio **BUREAU VERITAS**; desde su correo institucional ([amber.a.yuan@bureauveritas.com](mailto:amber.a.yuan@bureauveritas.com)), señalando que el Test Report N° (8822) 128-0036 (A), no concuerda con sus registros;

Que, con fecha 08 de setiembre de 2023, la DFIS, emitió el Informe N° 002979-2023/DFIS/DIGESA, mediante el cual recomendó iniciar el procedimiento de Nulidad de Oficio de la Autorización Sanitaria para la Importación de Juguetes y Útiles de Escritorio, otorgada a través de la Resolución Directoral N° 0477-2023/DCEA/DIGESA/SA, de fecha 08 de febrero de 2023, a favor del administrado; e imponer la multa correspondiente. Dicho Informe fue remitido a Dirección General de la DIGESA en misma fecha, a través del Proveído N° 000230-2023/DFIS/DIGESA;

Que, con fecha 21 de setiembre de 2023, esta Dirección General emitió el Oficio N° 436-2023/DG/DIGESA, mediante el cual comunicó al administrado, el inicio del procedimiento de Nulidad de Oficio de acto administrativo y le otorgó el plazo de diez (10) días hábiles para que presente sus descargos con sus medios probatorios y/o alegaciones. El Oficio en mención fue notificado válidamente al administrado, con fecha 27 de setiembre de 2023;

## BASE LEGAL

Constitución Política del Perú.

Ley N° 26842, Ley General de Salud.

Ley N° 28376, Ley que prohíbe y sanciona la fabricación, importación, distribución y comercialización de juguetes y Útiles de Escritorios tóxicos o peligrosos.

Ley N° 30860, Ley de Fortalecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior.

Decreto Supremo N° 008-2007-SA, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley N° 28376, Ley que prohíbe y sanciona la fabricación, importación, distribución y comercialización de juguetes y Útiles de Escritorio tóxicos o peligrosos, modificado mediante Decreto Supremo N° 012-2007-SA.

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva y sus modificatorias.

Decreto Supremo N° 008-2017-SA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud y sus modificatorias.

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

Decreto Supremo N° 018-2008-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979- Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

Directiva Administrativa N° 252-MINSA/2018/OGPPM, "Directiva Administrativa para la Fiscalización Posterior de los Procedimientos a cargo de los Órganos del Ministerio de Salud", aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 820-2018/MINSA.

Directiva Administrativa N° 255-MINSA/2018/OGA, "Directiva Administrativa que establece aspectos técnicos y operativos para la cobranza de obligaciones de naturaleza no tributaria a favor del Ministerio de Salud".

## ANÁLISIS:

### PRINCIPIO DE PRIVILEGIO DE CONTROLES POSTERIORES

Que, de acuerdo con el Principio de Privilegio de Controles Posteriores contenido en el numeral 1.16 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**), aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, la Administración tiene la facultad de revisar



sus propios actos administrativos en virtud del control posterior, a fin de evidenciar su Legalidad y, de ser el caso, dejarlos sin efecto, siempre y cuando se verifique que dichos actos resultaron alterados por vicio alguno en sus elementos conformantes, y coexistan vulnerando el orden jurídico, atentando contra derechos colectivos (contrarios al interés público) o derechos susceptibles de ser individualizados (derechos subjetivos de los administrados). Asimismo, por el principio de Impulso de Oficio consignado en el numeral 1.3 del referido artículo, las autoridades administrativas deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento, ordenando la realización de los actos que resulten convenientes para la aclaración de las cuestiones involucradas, aun cuando se trate de procedimientos iniciados por el administrado o por la entidad;

Que, conforme a lo señalado en el párrafo precedente la administración se encuentra facultada para realizar la fiscalización posterior a los actos administrativos que emite de conformidad a lo regulado en el numeral 1.16 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, que señala que por el principio de privilegio de controles posteriores: *“La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz”;*

Que, como sostiene el tratadista Juan Carlos Morón Urbina<sup>1</sup>: *“Este principio implica que las autoridades al diseñar los procedimientos en sus TUPA o al regular los procedimientos especiales deben privilegiar las técnicas de control posterior, en vez de las técnicas de control preventivo sobre las actuaciones de los administrados”. (...) Los controles posteriores, a diferencia de los controles ex ante, se sustentan el respeto a la libertad individual de los administrados y en la confianza que el Estado deposita en la veracidad de sus actos y declaraciones. (...) Por este principio, el Estado declara que ha privilegiado el respeto a la libertad de iniciativa privada y a la elección de las decisiones que los administrados puedan efectuar, facilitándonos para ello, las autorizaciones, licencias o permisos previos. Esto no significa que el Estado renuncia a su función fiscalizadora, sino que esta se acomodará al momento posterior de la acción privada, de modo que multas elevadas, sanciones penales y órganos de control eficaces se constituirán en elementos disuasorios que inhiban la falsedad”;*

## DE LA NORMATIVA VIGENTE RELACIONADA A LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR

Que, el numeral 34.1 del artículo 34° del TUO de la LPAG, señala que: *“Por la fiscalización posterior, la entidad ante la que es realizado un procedimiento de aprobación automática, evaluación previa o haya recibido la documentación a que se refiere el artículo 49°; queda obligada a verificar de oficio mediante el sistema del muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado”;*

Que, el numeral 34.3 del mismo apartado legal, señala que: *“En caso de comprobarse fraude o falsedad en la documentación presentada por el administrado, la entidad considerará no satisfecha la exigencia respectiva para todos sus efectos, procediendo a declarar la nulidad del acto administrativo sustentado en dicha declaración, información o documento; e imponer a quien haya empleado esa declaración, información o documento una multa en favor de la entidad de entre cinco (5) y diez (10) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago; y, además, si la conducta se adecua a los supuestos previstos en el Título XIX Delitos contra la Fe Pública del Código Penal, ésta deberá ser comunicada al Ministerio Público para que interponga la acción penal correspondiente”;*

Que, el literal k) del artículo 83° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud establece como una de las funciones de la DFIS: *“Realizar la fiscalización posterior de los derechos otorgados, y de ser el caso establecer las acciones correctivas establecidas por la normatividad vigente”;*

<sup>1</sup> Morón Urbina, Juan (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Op. Cit. PP.138 y 139.



Que, de acuerdo al literal "d" del numeral 6.6 de la Directiva Administrativa N° 252-MINSA/2018/OGPPM, "Directiva Administrativa para la Fiscalización Posterior de los Procedimientos a cargo de los Órganos del Ministerio de Salud", aprobada mediante la Resolución Ministerial N° 820-2018/MINSA (en adelante, **Directiva Administrativa**), de fecha 06 de septiembre del 2018, señala que: "Si se verifica que el fraude o falsedad no se encuentra tipificada en una norma legal especial, se sigue el procedimiento administrativo de Nulidad de Oficio conforme al TUO de la Ley N° 27444, (...)". Asimismo, el literal "g" del numeral 6.7 del mismo cuerpo normativo, señala que: "El superior jerárquico de la autoridad administrativa que declaró el acto administrativo pasible de nulidad, mediante resolución administrativa motivada declara la nulidad del acto administrativo e impone una multa equivalente de cinco a diez UIT (...)";

Que, la DFIS, es responsable de la fiscalización posterior respecto a los expedientes administrativos a su cargo, y, en caso, adviertan afectaciones a la validez de los actos administrativos resultantes de los procedimientos administrativos a su cargo, deben elaborar un informe, el cual debe ser remitido a la Dirección General, juntamente con el expediente objeto de fiscalización;

## DE LA NULIDAD DE OFICIO ESTABLECIDA EN EL TUO DE LA LPAG

Que, el artículo 9° del TUO de la LPAG regula la presunción de validez de los actos administrativos, conforme al cual todo acto se considera válido en tanto que su nulidad, no sea expresamente declarada en sede administrativa mediante los mecanismos que la ley establece;

Que, el tratadista Morón Urbina expresa que, "Cuando queda perfeccionado el acto administrativo, por haber concurrido sus elementos esenciales, se le atribuye una presunción relativa o *juris tantum* de validez que dispensa a la autoridad emisora de demostrar su validez, o seguir algún proceso confirmatorio, consultivo o declarativo en el mismo sentido, aun cuando alguien pusiera en duda o pretendiera su invalidez".<sup>2</sup>;

Que, el artículo 10° del citado texto legal, refiere que son vicios del acto administrativo que causan su nulidad, los siguientes:

(...)

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14°.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma".

Que, la nulidad administrativa se constituye como la consecuencia a la existencia en el acto administrativo de alguna de las causales de su nulidad establecidas en la misma Ley, siendo calificadas de tal gravedad, que debe determinarse el cese de sus efectos y ser considerada como nunca emitida, inclusive con efecto retroactivo;

Que, de acuerdo con lo establecido en los numerales 213.1 y 213.2 del artículo 213° del TUO de la LPAG, la nulidad del oficio del acto administrativo puede ser declarada en cualquiera de los casos mencionados en el artículo 10° del mismo TUO de la LPAG aun cuando haya quedado firme el acto cuestionado, siempre que agravie el interés público o lesione derechos fundamentales; asimismo, dicha nulidad es declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalidará;

## DEL PLAZO PARA DECLARAR LA NULIDAD DE OFICIO

<sup>2</sup> MORON URBINA, Juan Carlos (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima, Gaceta Jurídica, p.258



Que, de acuerdo con lo establecido en el numeral 213.3 del artículo 213° del TUO de la LPAG, la facultad para declarar la Nulidad de Oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contados a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos;

Que, atendiendo a que el acto administrativo de la autorización sanitaria quedó consentido después de transcurridos los quince (15) días hábiles desde la fecha en que fue debidamente notificado (09 de febrero de 2023), esto es, desde el 02 de marzo de 2023, fecha de inicio de plazo a contabilizarse. En ese sentido, nos encontramos dentro del plazo para que la administración emita pronunciamiento;

## **DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DE OFICIO ESTABLECIDOS EN EL TUO DE LA LPAG**

Que, el numeral 12.1 del artículo 12° del TUO de la LPAG, señala que: *“la declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso el efecto de la declaratoria de nulidad operará a futuro para ellos”*. En el caso materia de análisis, la Nulidad de Oficio del acto administrativo que otorgó la Autorización Sanitaria para la Importación Juguetes y Útiles de Escritorio tendría efecto retroactivo a la fecha de emisión del acto, es decir, al 08 de febrero de 2023;

Que, conforme lo prevé el inciso d) del numeral 228.2 del artículo 228° del citado texto legal, el acto que declara de oficio la nulidad en los casos a que se refiere el artículo 213° del TUO de la LPAG, agota la vía administrativa;

## **DE LAS CONCLUSIONES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN POSTERIOR**

Que, de acuerdo con el Informe N° 002979-2023/DFIS/DIGESA, de fecha 08 de setiembre de 2023, la DFIS, cumplió con verificar que los documentos presentados por el administrado en su solicitud de Autorización Sanitaria para la Importación de Juguetes y Útiles de Escritorio, son presuntamente falsos. Por ello, la Resolución Directoral N° 0477-2023/DCEA/DIGESA/SA es pasible de ser declarada nula, de acuerdo al numeral 11.2 del artículo 11° del TUO de la LPAG;

Que, se puede verificar que con fecha 07 de setiembre de 2023, la DFIS de la DIGESA recibió respuesta por parte del laboratorio **SGS**, desde su correo electrónico institucional (Fzr.Fan@sgs.com), indicando lo siguiente: **“(…) Thank you for submitting the document reference number T51810220244TY, dated Sep. 07, 2023 for authentication. We regret to inform you that this is not an original SGS document (Everything in the report are discrepancies with the original report). This documento is thus of no value whatsoever and we advise you to not rely on it for any purpose. (…)”**; lo que traducido al español quiere decir lo siguiente: **“(…) Gracias por enviar el documento de número de referencia T51810220244TY, de fecha 07 de setiembre de 2023 para su autenticación. Lamentamos informarle que este no es un documento original de SGS (Todo lo contenido en el informe son discrepancias con el informe original). Por lo tanto, este documento no tiene ningún valor y le recomendamos que no se base en el para ningún propósito. (…)”**;

Que, con fecha 07 de setiembre de 2023, la DFIS de la DIGESA recibió respuesta por parte del personal del laboratorio **EMTEK**, desde su correo institucional (project@emtek.com.cn), indicando lo siguiente: **“(…) After verification, the report No. ED190723027C is a false report (…)”**; lo que traducido al español quiere decir lo siguiente: **“(…) Después de la verificación, el informe No. ED190723027C es un informe falso. (…)”**;

Que, el 08 de setiembre de 2023, la DFIS de la DIGESA recibió respuesta por parte del personal del laboratorio **BUREAU VERITAS**, desde su correo electrónico (amber.a.yuan@bureauveritas.com) indicando lo siguiente: **“(…) Please note the provided test report #88221280036A was NOT match with our record and consider as invalid. (…)”**; lo que traducido al español quiere decir: **“(…) Tenga en cuenta que el informe de prueba proporcionado N° 88221280036A NO coincide con nuestro registro y se considera no válido. (…)”**;



Que, de la compulsación de los documentos declarados por el administrado [Test Report N° T51810220244TY, ED190723027C y (8822)128-0036(A)], con la información proporcionada por los laboratorios **SGS, EMTEK y BUREAU VERITAS**, se estaría comprobando que estos Test Report son presuntamente falsos;

Que, mediante el Informe N° 002979-2023/DFIS/DIGESA, la DFIS, recomendó que la Dirección General, inicie el procedimiento de Nulidad de Oficio de la Autorización Sanitaria para la importación de juguetes y Útiles de Escritorio emitida mediante Resolución Directoral N° 0477-2023/DCEA/DIGESA/SA; asimismo en dicho informe determina que la propuesta de multa, debe considerar una sanción entre cinco (5) y diez (10) UIT; en razón a que, permitirá cumplir con la finalidad de desincentivar el comportamiento prohibido plasmado en el numeral 34.3 del artículo 34° del TUO de la LPAG;

## ANÁLISIS DEL CASO EN CUESTIÓN

### Del derecho de defensa de la administrada

Que, de la consulta realizada en la plataforma denominada "Consulta del Registro Nacional de Juguetes y/o Útiles de Escritorio", a la que se puede acceder desde la página web de la DIGESA<sup>3</sup> y a lo declarado en su solicitud presentada en la Ventanilla Única de Comercio Exterior – SUCE N° 2023012964, se tiene que el administrado declaró su domicilio legal en Av. Manco Cápac Nro. 1260 Dpto. Y P.J. Matute, distrito de la Victoria, provincia y departamento de Lima;

Que, la Dirección General emitió el Oficio N° 436-2023/DG/DIGESA, remitiendo el Informe N° 002979-2023/DFIS/DIGESA, notificándose correctamente el día 27 de setiembre de 2023 a su domicilio, a fin que presente sus descargos y/o las alegaciones que estime pertinente, conforme a lo estipulado en el tercer párrafo del numeral 6.7 de la Directiva Administrativa, otorgándosele el plazo de diez (10) días hábiles, garantizando con ello, su derecho de defensa en el procedimiento de Nulidad de Oficio;

Que, a la fecha de emisión del presente acto administrativo, el administrado no ha presentado descargos. En tal sentido, corresponde proseguir con el presente procedimiento administrativo de Nulidad de Oficio, a fin de evaluar la nulidad del acto administrativo y determinar la responsabilidad administrativa de la infracción en la que habría incurrido el administrado;

### Principio de presunción de veracidad

Que, el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG sobre principios del procedimiento administrativo 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"*;

Que, el numeral 51.1 del artículo 51° del TUO de la LPAG, respecto a la Presunción de veracidad, señala lo siguiente:

*"51.1 Todas las declaraciones juradas, los documentos sucedáneos presentados y la información incluida en los escritos y formularios que presenten los administrados para la realización de procedimientos administrativos, se presumen verificados por quien hace uso de ellos, respecto a su propia situación, así como de contenido veraz para fines administrativos, salvo prueba en contrario. En caso de documentos emitidos por autoridades gubernamentales o por terceros, la administrada puede acreditar su debida diligencia en realizar previamente a su presentación las verificaciones correspondientes y razonables" (el resaltado es nuestro).*

<sup>3</sup> [digesa.minsa.gob.pe/Expedientes/ConsultaRegistroJuguetesLima.aspx](https://digesa.minsa.gob.pe/Expedientes/ConsultaRegistroJuguetesLima.aspx)



Que, Rojas Leo, citado por Santy Cabrera Luiggi<sup>4</sup>, señala que: *“En ese sentido, la presunción de veracidad establece el nivel de confianza que la Administración Pública tiene respecto de los ciudadanos que se relacionan con ella y se basa en suponer, en tanto no se descubra lo contrario, que la administrada dice la verdad cuando se acerca a ella para obtener un pronunciamiento”*;

Que, el Principio de Presunción de Veracidad implica el deber que se impone a la Administración de suponer que los documentos presentados por los administrados responden a la verdad de los hechos que afirman. Es decir, por medio de ese principio, los documentos son considerados como veraces. Dicho principio resulta fundamental, a tal punto de que, en un procedimiento automático para el otorgamiento de registro sanitario, la documentación presentada por los administrados es considerada como cierto. No obstante, la administración puede realizar una verificación posterior a la emisión de la Autorización Sanitaria y corroborar si la presentación de documentación es falsa o contiene información inexacta, a fin de asegurar que no se transgreda la norma;

Que, En ese orden de ideas, se ha podido evidenciar y demostrar el quebrantamiento o transgresión de la presunción de veracidad respecto de los Test Report con códigos N° T51810220244TY, ED190723027C y (8822)128-0036(A), a través de los medios probatorios evaluados, los cuales obran en el expediente administrativo, tal como los correos electrónicos enviados entre la DFIS y los laboratorios **SGS, EMTEK y BUREAU VERITAS**; quedando en evidencia que los Test Report en mención resultan ser presuntamente falsos, los cuales fueron utilizados para obtener la Autorización Sanitaria a su favor;

### **Respecto a los Informes de Ensayo**

Que, de conformidad a lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 28376 sobre los Requisitos para la Autorización Sanitaria de importación:

- Título del Ensayo:
- Nombre y dirección del Laboratorio que realiza el Ensayo.
- Nombre y dirección del que solicita el Ensayo.
- Identificación del método realizado.
- Descripción, estado e identificación sin ambigüedades del (los) objeto(s) sometido(s) a Ensayo.
- Fecha de recepción de las muestras a ensayar.
- Resultados del Ensayo con los parámetros de interés regulados, con sus unidades de medida.
- Firma del profesional que realizó el ensayo.
- Declaración de que los resultados se refieren sólo al (los) objeto(s) ensayados.

Que, de conformidad a lo establecido en el artículo 22° de la Ley N° 28376 sobre la Autorización Sanitaria de fabricación o importación contendrá lo siguiente:

- Fecha de emisión
- Número de Autorización.
- Nombre del fabricante/importador/representante autorizado de marca.
- Dirección del fabricante/importador/representante autorizado de marca.
- Número del Registro del fabricante/importador/representante autorizado de marca - Fabricante y país de fabricación.
- Partida Arancelaria referencial de los juguetes y Útiles de Escritorio autorizados (breve descripción de los mismos), cuando corresponda.
- Código y/o número de lote de juguetes/útiles de escritorio.

Que, los Test Report presentados por el administrado, fueron evaluados de conformidad a lo establecido en la normatividad vigente y de acuerdo al principio de presunción de veracidad, regulado en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG que señala: *“En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y*

<sup>4</sup> SANTY CABRERA, Luiggi (2018). Criterio Jurisprudencial del principio de presunción de veracidad en las contrataciones del Estado, p.279



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**”;

Que, la administración tiene la potestad de realizar los controles posteriores a la documentación presentada por los administrados, de conformidad a lo regulado en el numeral 1.16 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG que determina que, bajo el principio de privilegio de controles posteriores, los procedimientos administrativos se sujetan a la fiscalización posterior;

### **Respecto a la debida diligencia**

Que, es importante precisar que el numeral 4 del artículo 67° del TUO de la LPAG establece el deber de los administrados, de comprobar previamente a la presentación de un documento la autenticidad de la documentación sucedánea a presentar, exigencia que se encuentra en concordancia con el principio de presunción de veracidad regulado en el numeral 1.7 del artículo IV del título preliminar de la norma en mención. Es decir, corresponde al administrado comprobar la autenticidad de la documentación y de cualquier información antes de ser presentada ante la entidad administrativa para cualquier procedimiento administrativo;

Que, se colige la existencia de un deber por parte del administrado de desarrollar un comportamiento en sentido positivo, que consiste en efectuar la verificación de la documentación que sustentará el acto administrativo que otorgará la Autorización Sanitaria para la Importación de Juguetes y Útiles de Escritorio, con una debida diligencia; es decir, con un grado de cuidado o con una medida de precaución mayor;

Que, En el presente caso, es oportuno señalar que, el administrado tenía el deber de cuidado de verificar toda la documentación antes de la presentación ante la administración pública para evitar alguna situación que impida el incumplimiento de alguna norma sanitaria, para lo cual, tuvo la posibilidad de enviar un correo electrónico a los laboratorios a fin de verificar la autenticidad de los Test Report presentados; asimismo, al ser un procedimiento de aprobación automática, se presume la veracidad de la documentación presentada, salvo prueba en contrario; siendo que, para el caso en concreto se tiene suficientes medios probatorios para determinar que los Test Report N° T51810220244TY, ED190723027C y (8822)128-0036(A), son presuntamente falsos;

### **Principio de culpabilidad**

Que, el numeral 10 del artículo 248° del TUO de la LPAG, establece que: “*por el principio de culpabilidad, la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo que por norma con rango legal se disponga que sea objetiva*”;

Que, conforme a lo expuesto en el TUO de la LPAG, señala que: “*el principio de culpabilidad exige que la acción u omisión sea atribuible al sujeto infractor a título de dolo o culpa, esto es, la necesidad de establecer la responsabilidad subjetiva del autor*” (resaltado agregado). En la misma línea, respecto de la culpabilidad en las personas jurídicas, Morón Urbina, señala que “*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*”<sup>5</sup>;

Que, de los correos electrónicos remitidos por los laboratorios **SGS, EMTEK y BUREAU VERITAS**, se informó que los Test Report con código: T51810220244TY, ED190723027C y (8822)128-0036(A), son presuntamente falsos; cabe precisar que, los documentos en mención son un requisito de admisibilidad para la obtención de una Autorización Sanitaria para la Importación de Juguetes y Útiles de Escritorio, conforme a lo regulado en el artículo 19° del Reglamento de la Ley N° 28376, Ley que prohíbe y sanciona la fabricación, importación,

<sup>5</sup> MORON URBINA, Juan Carlos (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima, Gaceta Jurídica, p.458



distribución y comercialización de juguetes y Útiles de Escritorios tóxicos o peligrosos, en concordancia con el Ítem 41 del TUPA del Ministerio de Salud;

Que, los administrados que realicen trámites a través de la plataforma, deberán cumplir con las obligaciones que se encuentran plasmadas en las "Condiciones del Servicio", siendo alguna de ellas las siguientes:

- a. *Los administrados (usuarios) son responsables del uso de la Clave SOL para su autenticación en la VUCE, así como por el extravío, pérdida o uso indebido de las mismas, en ese sentido se hacen plenamente responsables por los actos, solicitudes, documentos, anexos u cualquier otra información. Asimismo, son responsables de mantener actualizados los datos asociados a dichas claves, y de darles de baja o suspenderlas ante SUNAT cuando corresponda. Los administrados (usuarios) no pueden ceder bajo ninguna circunstancia su(s) Clave SOL.*
- b. *Los administrados (usuarios) son responsables por el uso correcto del sistema VUCE para los fines que han sido legalmente creados. En ese sentido, cualquier acto indebido, inmoral, ilegal, que afecte o no, directa o indirectamente a terceros, habilitará al Administrador de la VUCE a tomar las medidas correctivas que correspondan.*
- c. *Los administrados (usuarios) tienen la responsabilidad de velar por que los archivos y/o documentos que transmitan por el sistema VUCE no contengan virus informáticos.*

Que, queda claro que los administrados son los titulares de las cuentas registradas ante la VUCE, resultando, por tanto, responsables por la documentación o cualquier otra información que sea presentada en la VUCE, en tanto que han aceptado los términos y condiciones que se traducen en los derechos y las obligaciones que las partes deberán cumplir durante la vigencia del usuario;

Que, en el caso de autos, y respecto a las circunstancias de la comisión de la infracción de presentar documentación falsa ante la administración pública, se tiene que, el administrado, conforme a la Solicitud Única de Comercio Exterior N° 2023012964, empleó documentación falsa para realizar el trámite de Autorización Sanitaria para la Importación de Juguetes y Útiles de Escritorio, estipulado en el Procedimiento Administrativo TUPA N° 41;

## **DE LOS CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA SANCIÓN**

### **Sobre el bien Jurídico Protegido**

Que, la DFIS no ha señalado que la conducta de la administrada haya ocasionado un daño a la salud de los consumidores, no obstante, es de resaltar que la referida conducta, podría generar un efecto colateral contra un bien jurídico trascendental como es el **derecho a la salud** y su relación inseparable con el derecho a la vida; asimismo, resulta imprescindible señalar que se ha constado una vulneración al bien jurídico de la fe pública, en tanto que, en atención a los hechos materia del presente proceso, se ha acreditado el quebramiento de la confianza pública puesta por parte de esta entidad, en relación a la presunción de veracidad respecto a la documentación que fuera presentada por el administrado como parte del trámite para la obtención de la autorización sanitaria;

### **Sobre la propuesta para la determinación de sanción**

Que, las sanciones administrativas pueden ser definidas como toda aquella imposición de una situación gravosa o perjudicial para la administrada, generada como consecuencia de



la contravención al ordenamiento jurídico. Las sanciones son dictadas en el curso de un procedimiento administrativo y con una finalidad principalmente de carácter represor. Al respecto, García de Enterría<sup>6</sup> esboza la siguiente definición:

«Por sanción entendemos aquí un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin afflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa (...)»

Que, la aplicación de la sanción se hará con estricto arreglo al numeral 34.3 del artículo 34° del T.U.O. de la LPAG y al Principio de Razonabilidad del Procedimiento Administrativo, regulado en el numeral 1.4 del Artículo IV del Título Preliminar del señalado dispositivo normativo;

Que, la propuesta de sanción a imponerse al administrado se deberá regir en concordancia con los criterios del principio de razonabilidad, descrito en el numeral 3 del artículo 248° del precitado marco normativo, el cual desarrolla los siguientes criterios:

- a) **El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción**, que en el presente caso no se ha evidenciado.
- b) **La probabilidad de detección de la infracción**, en el presente caso, el administrado sí pudo haber realizado determinadas acciones, con la finalidad de verificar y corroborar la veracidad de los Test Report, previo al inicio del procedimiento administrativo para la obtención de la autorización sanitaria; con lo que se denota una falta de diligencia para prevenir alguna situación de riesgo de incumplimiento al marco normativo específico y general que regula sobre inocuidad sanitaria.
- c) **La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido**, que se ha constatado una vulneración al bien jurídico de la fe pública, en tanto que, en atención a los hechos materia del presente proceso, se ha acreditado el quebrantamiento de la confianza pública puesta por parte de esta entidad, en relación a la presunción de veracidad respecto a la documentación que fuera presentada por el administrado como parte del trámite para la inscripción de la Autorización Sanitaria para la Importación de Juguetes y Útiles de Escritorio.
- d) **El perjuicio económico causado**, que en el presente caso no se ha evidenciado.
- e) **La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción**, que en el presente caso sí se ha evidenciado la reincidencia por parte del administrado de acuerdo al Informe N° 002979-2023/DFIS/DIGESA, de fecha 08 de setiembre de 2023.
- f) **Las circunstancias de la comisión de la infracción**, que en el presente caso se ha evidenciado, que el administrado empleó la documentación falsa para la obtención de la Autorización Sanitaria para la Importación de Juguetes y/o Útiles de Escritorio, por cuanto la presentación de la documentación se realizó a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior- VUCE, la cual es utilizada para los trámites ante la DIGESA de manera exclusiva y además solo es usada por los administrados que cuentan con un usuario y con una contraseña en su condición de titulares, conforme a lo señalado en el ítem 41 del TUPA del MINSA.
- g) **La existencia o no de la intencionalidad en la conducta del infractor**, que en el presente caso no se ha evidenciado la intencionalidad; no obstante, el accionar

<sup>6</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Bogotá: Palestra, 2011, p. 1064.



omisivo por parte del administrado, por no corroborar la información (Test Reports) antes de la presentación ante la entidad administrativa o previo a su calificación, no estableciendo protocolos de seguridad para prever alguna situación de incumplimiento normativo que pueda acarrear alguna infracción administrativa, lo que implica que actuó con culpa, al determinarse una imprudencia grave por parte de la administrada, en tanto que sí pudo emplear mecanismos destinados a verificar la información y/o documentación que estaba siendo presentada.

Que, el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que, el principio de razonabilidad sugiere una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad. (EXP. N° 2192-2004-AA /TC);

Que, el máximo Tribunal ha establecido que el principio de proporcionalidad contiene tres "sub principios", en virtud de los cuales se deberá analizar: **a)** si la medida estatal que limita un derecho fundamental es idónea para conseguir el fin constitucional que se pretende con tal medida (*examen de idoneidad*); **b)** si la medida estatal es estrictamente necesaria (*examen de necesidad*); y, **c)** si el grado de limitación de un derecho fundamental por parte de la medida estatal es proporcional con el grado de realización del fin constitucional que esta persigue (*examen de proporcionalidad en sentido estricto*):

1. **Examen de idoneidad:** La medida debe ser un medio jurídico idóneo y coherente para lograr su fin u objetivo previsto por el legislador. En ese sentido nuestro Tribunal Supremo, lo ha conceptualizado como una "relación de causalidad" de medio a fin, entre el medio adoptado, a través de la intervención legislativa y el fin propuesto por el legislador. Conforme a lo conceptualizado anteriormente y en nuestro contexto en análisis, la multa señalada en el numeral 34.3 del artículo 34° del TUO de la LPAG, establece una sanción de entre cinco (05) y diez (10) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) como el medio idóneo, mediante el cual se desincentiva un comportamiento prohibido, consistente en el hecho de declarar información o documentación falsa o fraudulenta ante la Administración Pública, al amparo de procedimientos de aprobación automática y de evaluación previa. Por lo que, en el caso de autos y atendiendo a los medios probatorios valorados, la relación de causalidad de medio a fin (análisis medio -fin), se cumple, habiéndose logrado acreditar la responsabilidad de la administrada; correspondiendo ante este hecho la aplicación del rango de multa propuesto, teniendo en cuenta que no es posible imponer una multa menor al rango previamente establecido en el artículo 34° del TUO de la LPAG.
2. **Examen de necesidad:** En el presente caso, identificada la conducta infractora imputada a la administrada, conforme a los actuados administrativos, si bien no se ha evidenciado un daño a la salud pública, empero, sí un incumplimiento al numeral 4 del artículo 67° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; en este contexto, y en aras de prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas, resulta necesario considerar aquí una sanción de carácter pecuniario, en atención a lo establecido en el numeral 34.3 del artículo 34° del TUO de la LPAG, conforme se ha señalado la relevancia del derecho a la salud pública, como bien estipula la Ley General de Salud, en su Título Preliminar, es condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo, la protección a la salud, la cual resulta indudablemente de interés público y "responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla".
3. **Examen de razonabilidad (proporcionalidad):** Es el grado o magnitud de la medida y ésta debe guardar una relación equivalente – ventajas y desventajas – con el fin que se procura alcanzar. En tal sentido, la proporcionalidad en sentido estricto o ponderación, consiste en una comparación entre el grado de realización u optimización del fin constitucional y la intensidad de intervención estatal. Por lo que, en el presente caso, la sanción a imponerse debe guardar proporción con la finalidad



de desincentivar la conducta infractora, atendiendo a las particularidades del caso concreto, así como a las condiciones pertinentes del infractor. En el presente caso, se tiene que la administrada no figura en la Central de Riesgo Administrativo.

Que, en atención a los argumentos expuestos en los considerandos anteriores, se advierte que la presentación de documentación falsa por parte del administrado implica la nulidad de la Resolución Directoral N° 0477-2023/DCEA/DIGESA/SA, toda vez que se configura las causales reguladas en:

- a) El numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, ya que se incumplió un requisito obligatorio para el otorgamiento de la Autorización Sanitaria, regulado en el artículo 19° del Reglamento de la Ley N° 28376, Ley que prohíbe y sanciona la fabricación, importación, distribución y comercialización de juguetes y Útiles de Escritorio tóxicos o peligrosos, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2007-SA y sus modificatorias; con lo cual, se evidencia la contravención a la norma reglamentaria en mención.
- b) El numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, ya que se incumplió el requisito de validez del acto administrativo referido al contenido, establecido en el numeral 2 del artículo 3° del TUO de la LPAG<sup>7</sup>, toda vez que se otorgó una Autorización Sanitaria sustentada en la presentación de documentación falsa, la cual no se ajusta a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debido a que afecta el derecho a la salud pública.

Que, de acuerdo al numeral 34.3 del artículo 34° del TUO de la LPAG, en concordancia con el literal "g" del numeral 6.7 de la Directiva Administrativa para la Fiscalización Posterior de los Procedimientos a cargo de los Órganos del Ministerio de Salud, corresponde a esta Dirección General, declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 0477-2023/DCEA/DIGESA/SA, de fecha 08 de febrero de 2023, contenida en el expediente N° 1230-2023-AIJU, siendo que esta Dirección General considera que se le debe de imponer una multa a favor de la entidad de **cinco (05) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)** vigentes a la fecha de pago conforme a la aplicación y ponderación de los principios administrativos de razonabilidad y proporcionalidad analizados en el presente documento;

#### **SOBRE EL DEBER DE COMUNICAR A LA PROCURADURÍA PÚBLICA DEL MINISTERIO DE SALUD**

Que, mediante las indagaciones efectuadas a través de la Fiscalización Posterior, la DFIS, constató mediante correos electrónicos remitidos a los laboratorios **SGS, EMTEK y BUREAU VERITAS** respecto a los Test Report con código: T51810220244TY, ED190723027C y (8822)128-0036(A), son presuntamente falsos, conforme a lo desarrollado en el presente documento; cabe precisar que los Test Report fueron empleados por el administrado para obtener la Autorización Sanitaria para la Importación de Juguetes y Útiles de Escritorio a su favor, contenida en la Resolución Directoral N° 0477-2023/DCEA/DIGESA/SA;

Que, corresponde comunicar a la Procuraduría Pública del Ministerio de Salud a fin de valorar si la conducta del administrado y los que resulten responsables, se adecúa a los supuestos previstos en el Título XII Delitos contra la **Salud Pública** del Código Penal, y de conformidad a lo establecido en el numeral 34.3 del artículo 34° del TUO de la LPAG, a los Delitos contra la **Fe Pública**, contenidos en el Título XIX del mismo código; y, en consecuencia, ser comunicada al Ministerio Público para que interponga las acciones penales correspondientes, en tanto, el administrado presentó documentación falsa en el procedimiento administrativo de autorización sanitaria para la importación de juguetes y Útiles de Escritorio, a través de la VUCE – SUCE N° 2023012964;

<sup>7</sup> "Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)2. Objeto o contenido. - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación."



Que, con el visado de la Ejecutiva Adjunta I del Área de Asesoría Jurídica y Asuntos Internacionales de la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, y;

Que, de conformidad a lo establecido en la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1161; Reglamento Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2017-SA, modificado por Decreto Supremo N° 011-2017-SA; la Ley N° 26842, Ley General de Salud; y el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS;

**SE RESUELVE:**

**Artículo Primero. – DECLARAR** la **NULIDAD DE OFICIO** del acto administrativo contenido en la Autorización Sanitaria para la Importación de Juguetes y Útiles de Escritorio, expedida mediante la Resolución Directoral N° 0477-2023/DCEA/DIGESA/SA, de fecha 08 de febrero de 2023, contenida en el expediente N° 1230-2023-AIJU, otorgado al administrado **NUÑONCA QUISPE JOURGOEN JOEL**, identificado con RUC N° 1044905413, toda vez que el referido acto contraviene el ordenamiento jurídico y atenta contra el interés público, configurando el supuesto de nulidad previsto en el artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, dándose por agotada la vía administrativa en el presente extremo.

**Artículo Segundo.- SANCIONAR** al administrado, **NUÑONCA QUISPE JOURGOEN JOEL**, con una multa de **CINCO (05) UNIDADES IMPOSITIVAS TRIBUTARIAS (UIT)** vigentes a la fecha de pago; de conformidad con el numeral 34.3 del artículo 34° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General; pudiendo el administrado ejercer su derecho de presentar el recurso administrativo correspondiente al presente extremo.

**Artículo Tercero. - COMUNICAR** a la Dirección de Fiscalización y Sanción el presente acto, a fin de poner en conocimiento la declaración de nulidad del acto administrativo e imposición de sanción a la Central de Riesgo Administrativo a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, de acuerdo con el numeral 34.4 del artículo 34° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

**Artículo Cuarto. - OFICIAR** a la Procuraduría Pública del Ministerio de Salud, para que, conforme a sus atribuciones, valore si la conducta del administrado **NUÑONCA QUISPE JOURGOEN JOEL**, se adecua a los supuestos previstos en el Título XII Delitos contra la Salud Pública, Título XIX Delitos contra la Fe Pública del Código Penal, y en consecuencia comunicar al Ministerio Público para que interponga la acción penal correspondiente.

**Artículo Quinto. - COMUNICAR** a la Dirección de Certificaciones y Autorizaciones el presente acto, para los fines correspondientes.

**Artículo Sexto. - NOTIFICAR** al administrado **NUÑONCA QUISPE JOURGOEN JOEL**, identificado con RUC N° 10449054135, el presente acto, para su conocimiento y trámite de ley correspondiente, al domicilio cito en: Av. Manco Cápac N° 1260, Dpto. Y, P.J. Matute, distrito de La Victoria, provincia y departamento de Lima.

**Regístrese, Notifíquese y Archívese,**

Documento firmado digitalmente

**HECTOR DANILO VILLAVICENCIO MUÑOZ**  
**DIRECTOR GENERAL**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD AMBIENTAL E INOCUIDAD ALIMENTARIA**  
**Ministerio de Salud**



