

INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN AGRARIA



RESOLUCIÓN JEFATURAL N°0011-2020-INIA

Lima, 15 ENE. 2020

VISTO: El escrito de fecha 02 de diciembre de 2019 que contiene el recurso de apelación interpuesto por el Comité Regional de Semillas de Arequipa – CORDESA; el Informe N° 0004-2020-MINAGRI-INIA-GG/OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica, y;

CONSIDERANDO:

Que, con la Ley N° 27262, Ley General de Semillas, modificada por el Decreto Legislativo N° 1080, en adelante Ley General, declara de interés nacional las actividades de obtención, producción, abastecimiento y utilización de semillas de buena calidad, estableciendo normas para la promoción, supervisión y regularización de las actividades relativas a la investigación, producción, certificación y comercialización de semillas de calidad;

Que, el artículo 6 de la Ley General, señala que el Ministerio de Agricultura y Riego, a través del organismo público adscrito a éste, es la Autoridad en Semillas competente para normar, promover, supervisar y sancionar, las actividades relativas a la producción, certificación y comercialización de semillas de buena calidad y ejercitar las funciones técnicas y administrativas contenidas en la Ley General de Semillas;

Que, el artículo 5 del Reglamento General de la Ley General de Semillas aprobado por Decreto Supremo N° 006-2012-AG, en adelante Reglamento General, señala que corresponde al Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) ejercer las funciones de la Autoridad en Semillas, de acuerdo con lo señalado por el artículo 6 de la Ley General;

Que, el artículo 7 del Reglamento y Organización y Funciones del INIA, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2014-MINAGRI, modificado por el Decreto Supremo N° 004-2018-MINAGRI, en adelante el ROF, señala que *"La Jefatura es la máxima autoridad del INIA. Es Titular del Pliego Presupuestal y responsable de dirigir y ejercer la representación legal de la Entidad. Ante los organismos públicos y privados, nacionales e internacionales (...)"*; seguidamente, en el inciso s) del artículo 8, establece que corresponde a la Jefatura *"Ejercer la potestad sancionadora de conformidad con la normatividad vigente, y ejercer la última instancia administrativa en los procedimientos administrativos de la entidad"*;

ES COPIA FIEL

Que, conforme a lo indicado en el cuarto párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1387, "Decreto Legislativo que fortalece las competencias, las funciones de supervisión, fiscalización y sanción y, la rectoría del Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA", aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2019-MINAGRI, publicada en el Diario Oficial el 01 de enero de 2020, "Mientras dure el proceso de transferencia, el INIA continúa ejerciendo como Autoridad en Semillas";

Que, el numeral 95.3 del artículo 95 del Reglamento General establece que son competentes para imponer sanciones, a) el órgano de línea de la Autoridad en Semillas y b) El representante de la Autoridad en Semillas de la circunscripción Territorial donde se cometió la infracción. Asimismo, en su numeral 95.4 señala que la máxima Autoridad Ejecutiva en Semillas resolverá en última instancia administrativa las apelaciones contra los actos administrativos que generen las sanciones;

Que, en el artículo 101 del Reglamento General, establece que "Los recursos impugnativos contra las resoluciones sancionatorias se sujetan al procedimiento establecido en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General y sus modificatorias";

Que, mediante la Resolución Directoral N° 0067-2019-INIA-DGIA de fecha 05 de noviembre de 2019, la Dirección de Gestión de la Innovación Agraria resolvió: i) Sancionar con la cancelación de la función de certificación de semillas al Comité Regional de Semillas de Arequipa – CORDESA, con RUC N° 20195747092, por haber incurrido en las causales de cancelación previstas en los incisos c) y h) del artículo 10 del Reglamento Técnico de Certificación de Semillas, aprobado por Decreto Supremo N° 024-2005-AG; la misma que deberá ser materializada y ejecutarse a través de una Resolución Jefatural, por jerarquía normativa, una vez que haya quedado consentido y/o decidido el presente acto administrativo; ii) Sancionar al Comité Regional de Semillas de Arequipa – CORDESA, con RUC N° 20195747092, con una multa equivalente al 25% de la U.I.T., vigente al momento del pago, por no mantener organizados y completos los Expedientes ARE1-02-2017, ARE1-03-2017, ARE1-04-2017, incumpliendo el inciso f) del artículo 11 e incurriendo en la infracción tipificada en el inciso b) del artículo 62 del Reglamento Técnico de Certificación de Semillas, aprobado por Decreto Supremo N° 024-2005-AG; iii) Sancionar al Comité Regional de Semillas de Arequipa – CORDESA, con RUC N° 20195747092, con una multa equivalente al 15% de la U.I.T., vigente al momento del pago, por realizar inspecciones de campo de multiplicación sin previa notificación al productor de semillas, incumpliendo el artículo 19 e incurriendo en la infracción tipificada en el inciso k) del artículo 62 del Reglamento Técnico de Certificación de Semillas, aprobado por Decreto Supremo N° 024-2005-AG;

ES COPIA FIEL

INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN AGRARIA



RESOLUCIÓN JEFATURAL N°0011-2020-INIA

Que, con el Oficio N° 286-2019-MINAGRI-INIA-GG/UTD de fecha 08 de noviembre de 2019, se notificó la Resolución Directoral N° 0067-2019-INIA-DGIA al Comité Regional de Semillas de Arequipa – CORDESA, la misma que fue recepcionada con fecha 13 de noviembre de 2019, según se advierte del cargo obrante a fojas 159 del expediente;

Que, con el escrito de fecha 28 de noviembre de 2019 y recepcionado con fecha 02 de diciembre de 2019, el Presidente del CORDESA, interpone recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 0067-2019-INIA-DGIA de fecha 05 de noviembre de 2019;

Que, conforme lo establece el numeral 218.2 del artículo 218 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante TUO de la Ley, el término para la interposición de los recursos administrativos es de quince (15) días perentorios; el cual debe ser contado a partir del día hábil siguiente de aquel en que se notificó al administrado el acto impugnado;

Que, asimismo, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 144.1 del artículo 144 del TUO de la Ley, el plazo expresado en días, es contado a partir del día hábil siguiente de aquel en que se practique la notificación o la publicación del acto; por consiguiente, considerando que la resolución impugnada fue notificada al administrado con fecha 13 de noviembre de 2019, se ha verificado de autos que el recurso ha sido interpuesto dentro del plazo legalmente establecido;

Que, el artículo 220 del TUO de la Ley dispone que, el recurso de apelación se interpone cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico;

Que, con el Oficio N° 708-2019-MINAGRI-INIA-DGIA.D/SDRIA de fecha 10 de diciembre de 2019, el Director General de la Dirección de Gestión de la Innovación Agraria (DGIA) del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) eleva la apelación interpuesta contra la Resolución Directoral N° 0067-2019-INIA-DGIA, para los fines pertinentes;

Que, el Informe N° 004-2020-MINAGRI-INIA-GG/OAJ de fecha 10 de enero de 2020, de la Oficina de Asesoría Jurídica, indica que mediante el escrito de apelación presentado con fecha 02 de diciembre de 2019, el CORDESA presenta los siguientes fundamentos: a) *Existe una inadecuada aplicación del principio de*

ES COPIA FIEL



culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador, dado que sólo son sancionables las acciones u omisiones típicas, las que se encuentran previamente definidas y previstas en la norma, esto implica que una conducta sancionable no sólo debe ser típica sino también antijurídica, es decir que debe contravenir una disposición expresa contenida en la ley, debiendo establecer que la conducta a sancionar se realizó de manera dolosa o de manera culposa, ya que nada de eso se encuentra en la resolución impugnada, que se limita a señalar las presuntas infracciones, sin precisar si las mismas han sido cometidas a título de dolo o culpa; la resolución impugnada solo señala la existencia de supuestas infracciones, no precisa quien las comete, no individualiza al autor de la misma, la antijuridicidad de su conducta, y la culpa, que resultan indispensables para sostener la responsabilidad subjetiva del infractor y consecuentemente la imposición de una sanción. Señala que existen infracciones que requieren necesariamente la intervención de un sujeto, si bien existe responsabilidad de personas jurídicas, la misma debe realizarse sobre la base de distintos conceptos, como la responsabilidad de las personas naturales, es decir, la sanción a imponerse a una persona jurídica estaría en función a la omisión de medidas que debería haber adoptado en el cumplimiento de sus funciones una persona natural. La infracción que se le atribuye tiene que ver con inspecciones efectuadas en el fundo La Boya de la Estación Experimental Agraria (EEA) del INIA, donde se habría detectado la presencia de arroz rojo y pese a ello se dio la conformidad a los campos, asumiendo que habría cierta negligencia del inspector y debieron haber efectuado controles de calidad posteriores, o hubieran procedido al reemplazo de dicho personal, en la práctica eso deviene en un imposible, porque no es común contar con un profesional capacitado o con experiencia en el proceso de certificación de semillas, siendo responsabilidad directa del ARES, toda vez que en ocasiones se propuso la realización de cursos o capacitaciones e incluso traer profesionales extranjeros para un mejor desempeño; sin embargo, los mismos solo podrían tener validez si previamente eran autorizados por las autoridades correspondientes. Asimismo, indica que al no tener respuesta de las autoridades competentes, en la práctica no es posible contar con personal capacitado, ARES e INIA no pueden sustraerse de la responsabilidad que les toca en este proceso, eso nos lleva a señalar que esta parte de responsabilidad debe ser asumida por la autoridad de semillas, y tiene que ser tomada en cuenta al momento de realizar el juicio de culpabilidad que se les atribuye; en ese sentido si las entidades correspondientes, no les permiten desarrollar todas sus actividades para cumplir adecuadamente las funciones delegadas, no deberían cargar solos las consecuencias de tal incumplimiento; es decir, al no superarse el juicio de su culpabilidad, es obvio, que no puede existir sanción, puesto que sería como imponer una pena, sin que se haya superado el juicio de imputación objetiva; b) Existe inobservancia del Principio de Presunción de Licitud como requisito previo a la imposición de la sanción dentro del presente proceso sancionador, ya que este principio tiene similitud con el principio penal de presunción de inocencia, que toda persona es inocente mientras no se ha demostrado judicialmente su responsabilidad, la resolución impugnada vulnera este principio, ya que en todo momento se nos ha

ES COPIA FIEL

INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN AGRARIA



RESOLUCIÓN JEFATURAL N°0011-2020-INIA

considerado responsable de un hecho sin haberse logrado acreditar su responsabilidad, pues recordemos que un sujeto de derecho sólo responde por los actos que este realice y por los efectos que su actuación pudo haber realizado. A su vez, indican que la posible responsabilidad que se le podría imputar es el hecho de no capacitar y llevar los controles necesarios sobre el personal encargado de realizar la labor de certificación, toda vez que es requisito para ser un Organismo Certificador el contar con un ingeniero especializado en el proceso de certificación, situación que no cuentan ya que el único encargado y responsable de la capacitación es ARES, organismo que al no cumplir con su labor, ha ocasionado que la cantidad de profesionales especializados en este campo, sea escasa o nula, motivo por el cual no se le podría imputar dichas infracciones. Asimismo, indica que se le ha tratado con una regla de culpabilidad durante todo el procedimiento, y no se ha tomado en cuenta el hecho de verificar la culpabilidad de su conducta, no se ha tomado en cuenta la responsabilidad del ingeniero certificador, y la responsabilidad de la falta de actuación por parte del ARES e INIA, factores que han repercutido y por los cuales se les está castigando; c) Existe inobservancia del Principio de Razonabilidad, omitiendo tomar en cuenta la aplicación del principio de Indubio Pro Administrativo, señala el impugnante que este principio tiene connotación e implicancia con la proporcionalidad, es decir la adecuación entre el hecho o conducta de la presunta infracción y la sanción a aplicar, y que en la resolución impugnada no se ha tomado en cuenta este principio, en especial de los incisos a), f) y g) del artículo 246 del TUO de la Ley, es decir la resolución al momento de establecer su sanción no ha tomado en cuenta el beneficio que podrían haber obtenido, las circunstancias de la comisión de la infracción y la existencia o no de intencionalidad del autor de cometer el hecho. Señalan que no obtuvieron ningún beneficio económico, por el contrario se han visto afectados por este hecho, sin embargo, al momento de sancionarlos en ningún momento se establece la proporcionalidad. A su vez, indican que a pesar de no haberse determinado con precisión las causas de la contaminación, existen indicios de haberse producido cruzamientos naturales en la semilla utilizada como núcleos genéticos, considerando que la semilla utilizada para producir la semilla básica en la EEA Arequipa – Anexo La Boya, no correspondió al núcleo genético sino a semilla proveniente de experimentos, lo que hace suponer que fue en esta población donde se produjo el indeseado cruzamiento que originó individuos con similares características de los lotes de semillas de ARE1-02-2017, ARE1-02-2017-1 – INIA 508 – Tinajones de difícil detección. Qué intención podrían haber tenido como persona jurídica de cometer un hecho, que en la realidad fue producto de una mala actuación del ingeniero encargado, quien no habría realizado su labor de manera adecuada; por esta razón se le viene imputando una conducta desplegada por su dependiente, quien es un ingeniero certificador, quien es el único profesional que cumple con los requisitos para desarrollar la actividad, y este hecho es por responsabilidad del estado representado por ARES e INIA. Respecto al Indubio Pro

ES COPIA FIEL



Administrado, tiene connotación con el principio de inocencia y el principio de que ante la existencia de una duda se debe favorecer al reo, o en este caso a quien se le pretende sancionar; esto es así en el presente caso, pues no se ha acreditado su responsabilidad infalible, es mas no ha quedado claro cuál es la culpa si el infractor es el ingeniero certificador, y no pueden contar con otro o más personal porque no hay profesionales sobre este campo, y si no existen estos es por la falta de actuación del estado representando por ARES e INIA, razón por la cual se debería aplicar este criterio y eliminar la responsabilidad que se les atribuye; d) Algunos aspectos técnicos de la producción de semillas de arroz, que debemos tomar en cuenta, indican que los comités de semillas constituyeron un éxito al hacerse cargo del servicio de certificación y servir como estímulo para el nacimiento de pequeñas empresas de semillas; los conflictos de intereses en los que el INIA y ARES se encuentran inmersos, no han permitido resolver de manera objetiva las consecuencias negativas de la contaminación del lote de semillas de arroz con grano rojo; el ARES que funciona como un Área No Estructurada de Cuarto Nivel, prefiere pasar por alto su propia responsabilidad en la vigilancia de los organismos delegados, y del mismo modo, pasar por alto la responsabilidad del INIA como productor de semillas; en cambio, pretende responsabilizar del daño ocasionado, al organismo certificador. A su vez, indican que la unidad de producción de semillas de la EEA Arequipa - Anexo La Boya a pesar de disponer de personal técnico especializado que aplicó lo estipulado en el instructivo para producción de semilla, no alcanzó a detectar la contaminación del lote con grano rojo, no obstante aplicar el control y verificación diaria del semillero; en consecuencia, es nuestro deber aplicar procedimientos de certificación más rigurosos que deberían ser consensuados para evitar nuevos episodios de contaminación. Asimismo, indican que estudios realizados en Pelotas, Brasil citados en la página 169 de las memorias de la VIII Conferencia Internacional de Arroz", han demostrado que el arroz rojo debe tratarse como una población altamente polimórfica, dotada incluso de variación criptica (oculta) respecto a caracteres aparentemente uniformes, como el tipo de planta y el cielo biológico (Biderbost, 1983, citado por Galli, José, investigador de la Universidad Federal de Pelotas, Brasil). Por tener esta variación criptica las poblaciones de arroz rojo pueden reaccionar a las presiones de selección de tal modo que las prácticas de purificación varietal o roging podrían haber desempeñado un papel importante en las semejanzas existentes entre la variedad INIA 508 – Tinajones y el arroz rojo. El grave incumplimiento en el que ha incurrido el INIA y ARES es la falta de supervisión a los organismos certificadores delegados, obligación expresamente mencionada como "Deber de vigilancia del delegante" artículo 79 del TUO de la Ley. Además, señalan que la delegación de funciones implica corresponsabilidad entre el delegante y delegatario, y dentro de estas, el deber de supervisión por parte del delegante, que como ya hemos señalado con amplitud en los párrafos precedentes, no se ha cumplido adecuadamente, generando la escasez de profesionales en certificación, lo que dificulta el cumplimiento de las tareas delegadas, en tal orden de ideas, pretender que CORDESA asuma el íntegro de la responsabilidad sin que INIA e ARES asuman

ES COPIA FIEL

INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN AGRARIA



RESOLUCIÓN JEFATURAL N°0011- 2020 -INIA

la suya, resulta una clara contradicción a la norma citada, esperando alcanzar la revocatoria de la resolución impugnada;



Que, respecto a la inadecuada aplicación del Principio de Culpabilidad, tenemos que este concuerda con el Principio de Causalidad, conforme se evidencia del artículo 248 del TUO de la Ley, el cual señala lo siguiente:

"Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

8. **causalidad.**- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

(...)

10.- **Culpabilidad.**- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

Que, por el principio de personalidad¹ de las sanciones, se tiene que la asunción de la responsabilidad, debe recaer indefectiblemente en quien ha incurrido en la conducta prohibida por la ley, por lo que una persona no puede ser sancionada por hechos cometidos por otros. Por ello, la administración no puede imputar responsabilidad a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios; vale decir, no se puede sancionar a quien no realiza la conducta sancionable;

Que, como bien lo señala **MORON URBINA**² es la condición indispensable para la aplicación de una sanción en una persona determinada que consiste en la necesidad de satisfacer una relación de causa adecuada al efecto entre la conducta de la persona y el efecto dañoso irrogado o la configuración del hecho previsto como sancionable. Hacer responsable y sancionar a un administrado es algo más que hacer calzar los hechos en los tipos previamente determinados por la ley, sin ninguna valoración adicional. Agrega el citado jurista que la norma exige en principio la personalidad de las sanciones, entendida como, la asunción de la responsabilidad debe corresponder en quién incurrió en la conducta prohibida por la ley, y no ser sancionado por hechos cometidos por otros o por las denominadas

¹ MORON URBINA, Juan, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General; Décima Edición 2014, Pág. 782

² MORON URBINA, Juan, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General; Gaceta Jurídica S.A. año 2005, Lima – Perú, Pág. 634

ES COPIA FIEL



responsabilidades en cascada aplicables a todos quienes participan en un proceso decisional;

Que, con ese mismo criterio, Guzmán Napurí³, señala que la doctrina ha establecido lo siguiente: “pero por otro lado, el principio de causalidad implica que la responsabilidad administrativa es personal, siendo imposible que un administrado sea sancionado por un hecho cometido por otro administrado, salvo que la ley autorice expresamente figuras como la solidaridad, por la cual la responsabilidad puede ser exigida a cualesquiera de los administrados, o a todos a la vez como lo describe la Ley N° 27444”;

Que, asimismo, por el principio de culpabilidad⁴ se limita el IUS PUNIENDI estatal, garantizando 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 efecto dañoso se ha producido; es decir, no basta con el resultado material producido por la acción sino que se requiere tener en cuenta las circunstancias subjetivas del autor. Por este principio se exige: 1) No hacer responsable a un sujeto por hechos ajenos atribuibles a terceros (reconocido como principio de causalidad en la normativa administrativa); 2) La prohibición de punición a comportamientos no materiales (conocido como principio de responsabilidad por el hecho), que implica que no puede sancionarse ningún daño que no sea producido como efecto de una acción u omisión, requiriéndose la exteriorización del sujeto y no de sus actitudes internas o de comportamientos no dañosos; 3) el examen o juicio que se hace a la capacidad del imputado, en las que se analiza las condiciones psíquicas o individuales que permitan la aplicación de la sanción (principio de culpabilidad en sentido estricto); y 4) 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. En síntesis, se requiere además de la comisión de la infracción y de la producción objetiva del resultado, que la acción haya sido cometida con la presencia de un elemento subjetivo: se haya querido o deseado cometerla infracción, o se haya cometido la infracción a partir de un actuar imprudente;

Que, a mayor profundidad y vinculado directamente al derecho administrativo sancionador, el Tribunal Constitucional Peruano en el Sentencia del Expediente N° 01873-2009-PA/TC, en su fundamento 12 refiere que:

“(...) *No obstante la existencia de estas diferencias (entre derecho penal y derecho administrativo sancionador), existen punto en común pero tal vez el más importante sea el que los principios generales del*

³ GUZMÁN NAPURÍ, Cristian, Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo; Ediciones Caballero Bustamante S.A.C. año 2011, Lima – Perú, Pág. 821.

⁴ MORON URBINA, Juan, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General; Gaceta Jurídica, Año 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN AGRARIA



RESOLUCIÓN JEFATURAL N°0011-2020-INIA

derecho penal son de recibo, con ciertos matrices, 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 acción sancionadora 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 estén previstas legalmente.

(...)"

Que, en ese sentido, se puede advertir que a través del Informe Técnico N° 02-2019-MINAGRI-INIA-DGIA/SDRIA/ARES-WLP de fecha 25 de abril de 2019, el Área de Regulación de Semillas, luego de las inspecciones realizadas conforme a sus funciones, determinó que el CORDESA no cumplió con las disposiciones de ley, el Reglamento General, los Reglamentos Específicos y demás normas complementarias; asimismo determinó que dicho Organismo Certificador detectó en la segunda inspección de campo semillero de arroz variedad INIA 508 Tinajones categoría básica del lote de semilla ARE 1-02-2017, grano rojo (maleza prohibida y mezcla varietal) y no realizó el rechazo del campo semillero;

Que, en consecuencia el impugnante no ha cumplido con los deberes y responsabilidades establecidas en el artículo 11 del Reglamento Técnico de Certificación de Semillas, al no detectar la presencia de arroz rojo y que ocasionó un perjuicio a los semilleristas del Norte, determinando así la responsabilidad del CORDESA;

Que, de los actuados del presente procedimiento administrativo, se advierte que ha quedado individualizado el presunto infractor, cuya responsabilidad recae en el CORDESA, y mal sería por parte de la administración evaluar al personal que labora en dicha empresa que según alega la impugnante fue la que cometió la imprudencia o negligencia, considerando que dicho Comité debe responder por los actos realizados por su personal, por la función de certificación que le fue delegado a la persona jurídica, y no a al ingeniero certificador; en consecuencia, la sanción impuesta sustentada en estas disposiciones es válida, por no vulnerar el principio de causalidad, ni de culpabilidad, por cuanto la impugnante es la responsable de la sanción impuesta, por su condición de organismo certificador;

Que, respecto a la inadecuada aplicación del Principio de Presunción de Licitud, tenemos que, conforme al numeral 9 del artículo 248 del TUO de la Ley,

ES COPIA FIEL



"Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario";

Que, conforme a esta presunción de inocencia⁵, de corrección o de licitud, las autoridades deben presumir que los administrados han actuado conforme a sus deberes mientras no cuenten con evidencias en contrario y así sea declarada mediante resolución administrativa firme; dicha presunción cubre al imputado durante el procedimiento sancionador, y se desvanece o confirma gradualmente, medida que la actividad probatoria se va desarrollando, para finalmente definirse mediante al acto administrativo final del procedimiento. La presunción 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, y un razonamiento lógico suficiente que articule todos los elementos formando convicción;



Que, en materia sancionadora la carga de la prueba recae en la administración, por lo que compete a las autoridades identificar a través del expediente y actuar la evidencia suficiente que sustente desestimar la presunción, quedando incluso el administrado liberado de actuar aquella prueba que lo pueda auto incriminar. Por otro lado, este principio conlleva a que en el procedimiento sancionador se actúen cuando menos una mínima actividad probatoria sobre los hechos a analizar, no bastando las declaraciones o afirmaciones de los denunciantes y terceros, aún bajo presunción de veracidad, para desvirtuar la presunción de corrección, ni los cargos del imputado. Es decir la carga de la prueba corresponde al que acusa, este debe probar el hecho por el que acusa a una determinada persona, proscribiéndose sanciones que se basen en presunciones de culpabilidad. Así, la presunción de inocencia constituye un límite al ejercicio de la potestad sancionadora del estado;

Que, de la revisión del expediente administrativo sancionador, se puede apreciar instrumentos que determinan la conducta del CORDESA, y que fueron motivo del acto administrativo impugnado, entre ellos podemos apreciar:

- a) **Acta de Inspección de Campo de Multiplicación N° 000767**, de fecha 20 de marzo de 2017, Inspección N° 02, cultivo de arroz **ARE1-03-2017**, del campo semillero de arroz variedad INIA 512 Santa Clara, categoría básica, se observa que señala que el campo se encuentra condicionado por mezcla.
- b) **Acta de Inspección de Campo de Multiplicación N° 000774**, de fecha 20 de marzo de 2017, Inspección N° 02, cultivo de arroz **ARE1-**

⁵ MORON URBINA, Juan. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General; Décima Edición 2014, Pág. 784

INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN AGRARIA

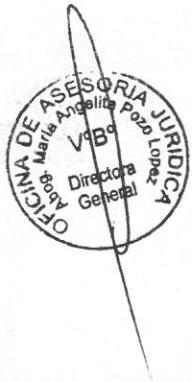


RESOLUCIÓN JEFATURAL N°0011-2020-INIA

02-2017 del campo semillero de arroz variedad INIA 508 Tinajones, categoría básica, se observa presencia de arroz rojo (maleza prohibida) condicionando el campo.

- c) **Acta de Inspección de Campo de Multiplicación N° 000768**, de fecha 20 de marzo de 2017, Inspección N° 02, cultivo de arroz **ARE1-04-2017**, del campo semillero de arroz variedad IR-43, categoría básica, señala que hay presencia de mezcla varietal.
- d) **Acta de Inspección de Campo de Multiplicación N° 000812**, de fecha 15 de abril de 2017, Inspección N° 03, cultivo de arroz **ARE1-02-2017**, del campo semillero de arroz variedad INIA 508 Tinajones, categoría básica, indica que en el campo ya no hay presencia de arroz rojo, por lo que cumple requisitos para ser cosechado como semilla.
- e) **Acta de Inspección de Campo de Multiplicación N° 000813**, de fecha 15 de abril de 2017, Inspección N° 03, cultivo de arroz **ARE1-03-2017**, del campo semillero de arroz variedad INIA 512 Santa Clara, categoría básica, indica que el campo cumple requisitos para ser cosechado como semilla.
- f) **Acta de Inspección de Campo de Multiplicación N° 000995**, de fecha 08 de marzo de 2019, Inspección N° 02, cultivo de arroz **ARE1-34-2018**, del campo semillero de arroz variedad 508 Tinajones, categoría certificada, se observa la presencia de mezcla varietal.
- g) **Certificado Oficial de Análisis de Lote de Semillas N° 0088-2019-MINAGRI-INIA-DGIA-SDRIA-ARES** de fecha 22 de marzo de 2019, del Lote LAM4-201-17-01, correspondiente al cultivo de arroz, del cultivar INIA 508 Tinajones, categoría registrada, señala que en 961,60 gramos de semillas de arroz, se observó la presencia de 22 semillas de arroz rojo.
- h) **Certificado Oficial de Análisis de Lote de Semillas N° 0106-2019-MINAGRI-INIA-DGIA-SDRIA-ARES** de fecha 01 de abril de 2019, del lote ARE1-04-2017-001, correspondiente al cultivo de arroz, del cultivar IR-43, categoría básica, señala que en 1 537,80 gramos de semillas de arroz, no se observó la presencia de semillas de arroz rojo y se encontraron 10 insectos muertos del orden lepidóptera y 1 insecto vivo y 29 insectos muertos del orden coleóptera.

ES COPIA FIEL



- i) **Certificado Oficial de Análisis de Lote de Semillas N° 0107-2019-
MINAGRI-INIA-DGIA-SDRIA-ARES** de fecha 01 de abril de 2019, del Lote ARE1-43-2017-01, correspondiente al cultivo de arroz, del cultivar IR-43, categoría registrada, señala que en 1 780,48 gramos de semillas de arroz, no se observó la presencia de semillas de arroz rojo y se encontraron 90 insectos muertos del orden lepidóptera y 48 insectos muertos del orden coleóptera.
- j) **Certificado Oficial de Análisis de Lote de Semillas N° 0108-2019-
MINAGRI-INIA-DGIA-SDRIA-ARES**, de fecha 01 de abril de 2019, del Lote ARE1-40-17-001, correspondiente al cultivo de arroz del cultivar INIA 513 La Puntilla, categoría registrada, señala que en 1 594,21 gramos de semillas de arroz, se observó la presencia de 36 semillas de arroz rojo.
- k) **Certificado Oficial de Análisis de Lote de Semillas N° 0109-2019-
MINAGRI-INIA-DGIA-SDRIA-ARES**, de fecha 01 de abril de 2019, del Lote ARE1-45-2017-001, correspondiente al cultivo de arroz del cultivar INIA 508 – Tinajones, categoría registrada, señala que en 1 463,93 gramos de semillas de arroz se observó la presencia de 118 semillas de arroz rojo.
- l) **Certificado Oficial de Análisis de Lote de Semillas N° 0110-2019-
MINAGRI-INIA-DGIA-SDRIA-ARES** de fecha 01 de abril de 2019, del Lote ARE1-41-2017-001, correspondiente al cultivo de arroz del cultivar INIA 513 La Puntilla, categoría certificada, señala que en 1 807,27 gramos de semillas de arroz se observó la presencia de dos (02) semillas de arroz rojo.
- m) **Informe Técnico N° 02-2019-MINAGRI-INIA-DGIA/SDRIA/ARES-WLP**, de fecha 25 de abril de 2019, el Especialista del ARES indicó en el numeral 9) de la sección antecedentes del mencionado informe que debido a las denuncias de los productores de la zona norte del país donde fueron afectados cerca de 26 productores y 326 hectáreas con presencia de arroz rojo en campos sembrados con semillas del cultivar INIA 508 Tinajones categoría registrada, producida por la EEA Vista Florida, con el Número de Lote LAM 4-201-17-01, proveniente de una categoría básica producida en la EEA Arequipa, Lote ARE1-02-2017, que fue presentada al organismo certificador CORDESA para la inscripción y certificación de campos semilleros de arroz; CORDESA detectó en la segunda inspección de campo semillero de arroz variedad INIA 508 Tinajones categoría básica del lote de semilla ARE 1-02-2017, grano rojo (MALEZA PROHIBIDA) y mezcla varietal y no rechazo dicho campo.

ES COPIA FIEL

INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN AGRARIA



RESOLUCIÓN JEFATURAL N°0011-2020-INIA

Que, según lo indicado el Reglamento Técnico de Certificación de Semillas, el Organismo Certificador es la persona natural o jurídica, de los sectores público o privado, incluyendo a los productores de semillas y Comités Regionales o Departamentales de Semillas, interesada y debidamente calificada, que ejecuta la certificación de semillas por delegación de la Autoridad en Semilla, sujeta a la Ley General de Semillas y su reglamento, en ese sentido, de la revisión del presente expediente administrativo se puede apreciar instrumentales fehacientes que demuestran que la impugnante como Organismo Certificador ha incumplido sus deberes y responsabilidades establecidas en el Reglamento Técnico de Certificación de Semillas; situación que desvirtúa los fundamentos sobre la inaplicación del Principio de Presunción de Licitud, al haber quedado demostrado la responsabilidad del recurrente;

Que, respecto a la inobservancia del Principio de Razonabilidad, cabe señalar que el numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley, en concordancia con el numeral 3⁶, de su artículo 248, enuncian el principio de razonabilidad, según el cual, las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deba tutelar, a fin que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido;

Que, la razonabilidad implica que el acto estatal debe mantener su justificación lógica y axiológica en los sucesos o circunstancias que fueran. Así, la doctrina exige que se produzca una consonancia entre el hecho antecedente "creador" o "motivador" del acto estatal y el hecho consecuente derivado de aquél, en consecuencia, la razonabilidad comporta una adecuada relación lógico-axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado;

⁶ Artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444.

(...)

3. **Razonabilidad.** - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicables deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- c) El perjuicio económico causado;
- d) 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;
- e) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- f) El beneficio ilegalmente cometido; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

ES COPIA FIEL



Que, la razonabilidad puede ser analizada desde una doble perspectiva: cuantitativa y cualitativa. **La razonabilidad cuantitativa** pondera el contenido del proceso discursivo o inferente que concluye con una proposición lógica y axiológicamente válida. Su fundamentación apuesta a la adecuación entre el hecho desencadenante del acto estatal y el resultado de éste en cuanto a su magnitud numérica, dineraria, aritmética, etc. **La razonabilidad cualitativa** pondera el proceso discursivo o inferente que concluye con una regla simétrica o asimétrica de asignación de facultades, derechos, deberes o servicios, según sean iguales o diferentes los hechos generados por las personas. Así, su objeto será la determinación de consecuencias jurídicas homólogas para aquellos que se encuentren en idénticas circunstancias, y distintas para los que se hallen en disímiles circunstancias⁷;

Que, por otro lado, el acto estatal debe acreditar la necesaria disposición o correspondencia entre la causa que lo origina y el efecto buscado. Existe, entonces, la necesidad de acreditar coherencia y equilibrio entre el antecedente que origina el acto estatal y la consecuencia derivada de aquél. La doctrina plantea la verificación lógico-axiológica de una proposición jurídica bicondicional; esto es, que se justifique la asignación de derechos, facultades, deberes o sanciones, si y sólo si guardan armonía y sindéresis con los hechos, sucesos o circunstancias predeterminantes. La proporcionalidad exige la existencia indubitable de una conexión directa, indirecta y relacional entre causa y efecto; vale decir, que la consecuencia jurídica establecida sea unívocamente previsible y justificable a partir del hecho ocasionante del acto estatal, en consecuencia, la proporcionalidad lo será cuando la razón del efecto sea deducible de la causa, o previsible a partir de ella⁸;

Que, si bien la doctrina⁹ suele hacer distinciones entre el principio de razonabilidad y proporcionalidad, como estrategias para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa; puede establecerse, prima facie, una similitud entre ambos principios, en la medida que una decisión que se adopta en el marco de la convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. De igual modo indica que en el seno de la actuación administrativa es donde el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia, debido a los márgenes de discreción con que inevitablemente actúa la administración para atender las demandas de una sociedad en constante cambio, pero también, debido a la presencia de cláusulas generales e indeterminadas como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizados con otras

⁷ Exp. N.º 0090-2004-AA/TC.

⁸ Exp. N.º 0090-2004-AA/TC

⁹ Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Décima Edición – 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN AGRARIA



RESOLUCIÓN JEFATURAL N°0011-2020-INIA



cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación, como son los derechos fundamentales a la propia dignidad de las personas;

Que, conforme se manifestara anteriormente, el análisis del escrito que contiene el recurso de apelación y los medios probatorios producidos en el procedimiento administrativo sancionador, se advierte que estos no desvirtúan de modo alguno la infracción administrativa que se le imputa al CORDESA, ello debido a que el ilícito administrativo ha sido debidamente constatado y acreditado por la autoridad pertinente, al haber certificado semillas contaminadas con grano rojo y que fueron adquiridas por semilleristas del Norte del País, infringiendo de ese modo las disposiciones establecidas en el Reglamento Técnico de Certificación de Semillas;

Que, respecto al Principio de Legalidad y Tipicidad aplicable al presente procedimiento administrativo sancionador, cabe señalar previamente, que el principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado Democrático. La Constitución lo consagra en el literal d) del numeral 24 del artículo 2, con el siguiente tenor: ***"Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley"***¹⁰. Sobre esa base, el Tribunal constitucional, en el Expediente N° 0010-2002-AI/TC, ha establecido que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezca los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente determinadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones¹¹;

Que, el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC, ha establecido que: (...) no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal "d" del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta (...);

Que, como se ve el sub principio de tipicidad o taxatividad¹² constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los

¹⁰ Criterio rector que ha sido recogido en el fundamento 3 de la Sentencia expedida por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC

¹¹ Criterio rector que también ha sido reproducido por el Tribunal Constitucional en el fundamento 4 de la Sentencia expedida en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC

¹² Exp. N° 2192-2004-AA/TC

ES COPIA FIEL



límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal;



Que, en el presente caso, la Resolución Directoral N° 0067-2019-INIA-DGIA, impone la sanción al Comité Regional de Semillas de Arequipa – CORDESA teniendo como respaldo legal las causales de cancelación previstas en los incisos c) y h) del artículo 10 del Reglamento Técnico de Certificación de Semilla, y por incumplir el inciso f) del artículo 11 e incurriendo en la infracción tipificada en los incisos b) y k) del artículo 62 de la misma norma;



Que, se considera que la disposición invocada en la resolución que establece la imposición de la multa a la impugnante, no es una cláusula de remisión que requiera de parte de la autoridad, el desarrollo de reglamentos normativos que permitan delimitar el ámbito de actuación de la potestad sancionadora a fin de determinar que obligaciones son las que se incumple, debido a que en ellas está plenamente determinadas con precisión las conductas infractoras; consecuentemente, la sanción impuesta sustentada en estas disposiciones es legal, por no vulnerar el principio consagrado en el literal d) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú y el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la Ley, el cual expresamente indica: ***"Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin construir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria"***;

Que, los numerales 2, 4 y 5 del artículo 3 del TUO de la Ley, establecen el ***"objeto o contenido del acto"***, ***"la motivación del acto administrativo"*** y ***"el Procedimiento regular"***, indicando que para la validez del acto administrativo, éste debe 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, física y jurídicamente posible y comprender las cuestiones surgidas de la motivación. Asimismo, se indica que el acto ***debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico***; además para su emisión debe ser conformado mediante el cumplimiento ***del procedimiento administrativo previsto para su generación; obligación ineludible*** establecida en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General;

ES COPIA FIEL

INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN AGRARIA



RESOLUCIÓN JEFATURAL N°0011- 2020-INIA

Que, por otro lado, en el numeral 6.1 del artículo 6 del TUO de la Ley, establece que la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado; y según el numeral 6.3 del referido artículo no son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por sus oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto;

Que, en el caso de autos, luego de realizada la revisión y análisis de la Resolución Directoral N° 0067-2019-INIA-DGIA de fecha 05 de noviembre de 2019, se advierte que el órgano competente ha cumplido con motivar y fundamentar el acto administrativo impugnado, valorando las instrumentales, exponiendo tanto los fundamentos de hecho y derecho que el caso exige, así como, conforme se comprueba de la atenta lectura del citado acto administrativo; cumplimiento de este modo con lo previsto en el artículo 6 de la norma legal acotada; por tanto, en este extremo no se advierte que el acto administrativo adolezca de alguna causal de nulidad prevista en el artículo 10 del TUO de la Ley;

Que, mediante Informe N° 004-2020-MINAGRI-INIA-GG/OAJ de fecha 10 de enero de 2020, la Oficina de Asesoría Jurídica, señala que en los argumentos expuestos en el recurso de apelación no se evidencia ningún aporte o elementos de juicio que desvirtúen la responsabilidad que se le imputa y que permita cambiar el sentido de lo resuelto a través del acto administrativo impugnado, que principalmente busca atenuar su responsabilidad indicando que la conducta materia de infracción fue realizada por un co-responsable, la misma que recae en un persona natural, como es el ingeniero certificador; en consecuencia, el recurso de apelación presentado no cumple con las condiciones establecidas en el artículo 220 del TUO de la Ley;

Que, asimismo, luego de evaluar los argumentos se concluye que el Recurso de Apelación interpuesto por el CORDESA debe ser declarado infundado en todos sus extremos porque del análisis correspondiente, se indica que los argumentos del apelante carecen de todo sustento fáctico y jurídico, ello toda vez que no ha podido desvirtuar que hayan incumplido con sus deberes y responsabilidades como organismo certificador, facultad que le fue delegada mediante acto administrativo por parte de la institución;

Que, conforme a lo establecido en el numeral 228.2 del artículo 228 del TUO de la Ley, son actos que agotan la vía administrativa: "(...) b) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un

ES COPIA FIEL

recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica (...);

Con las visaciones de la Gerencia General y la Oficina de Asesoría Jurídica;

De conformidad con lo señalado en la Ley General de Semillas, Ley N° 27262, modificada por el Decreto Legislativo N° 1080, el Reglamento General de la Ley General de Semillas aprobado por Decreto Supremo N° 006-2012-AG, el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; con las facultades conferidas en el Reglamento de Organización y Funciones del INIA, aprobado por el Decreto Supremo N° 010-2014-MINAGRI, modificado por el Decreto Supremo N° 004-2018-MINAGRI;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar infundado el Recurso de Apelación interpuesto por el Comité Regional de Semillas de Arequipa – CORDESA, contra la Resolución Directoral N° 0067-2019-INIA-DGIA de fecha 05 de noviembre de 2019, de conformidad con las consideraciones señaladas en la presente Resolución Jefatural.

Artículo 2.- Declarar agotada la vía administrativa, de conformidad con lo establecido en el literal b) del numeral 228.2 del artículo 228 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 3.- Notificar, la presente Resolución Jefatural al Comité Regional de Semillas de Arequipa - CORDESA, y a la Dirección de Gestión de la Innovación Agraria del Instituto Nacional de Innovación Agraria para el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 0067-2019-INIA-DGIA de fecha 05 de noviembre de 2019.

Artículo 4.- Disponer, la publicación de la presente Resolución Jefatural en el Portal institucional del Instituto Nacional de Innovación Agraria (www.inia.gob.pe).

Regístrate y comuníquese.



JORGE LUIS MAICELO QUINTANA, Ph.D.
JEFE
Instituto Nacional de Innovación Agraria

