



PERÚ

Ministerio de Agricultura y Riego

Oficina General de Asesoría Jurídica

CARGO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

**INFORME LEGAL N° 398 - 2018-MINAGRI-SG/OGAJ**

Para : **MARY ROJAS CUESTA**  
Secretaria General

De : **ALESSSANDRA G. HERRERA JARA**  
Directora General  
Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Opinión sobre la Autógrafa de la Ley Que Declara de Interés Nacional y Necesidad Pública la Creación del Instituto Nacional del Cacao Peruano (INCAPE).

Referencia : a. Oficio N° 000590-2018-DP-SG-SCM  
b. Oficio N° 193-2018-MINAGRI-INIA-J/OAJ

Fecha : Lima, 14 MAYO 2018



Por el presente me dirijo a usted en relación al rubro de Asunto, emitiendo opinión correspondiente:

**I- ANTECEDENTES:**

1.1. Mediante el Oficio de la Referencia el señor Secretario del Consejo de Ministros remite la Autógrafa de la Ley que Declara de Interés Nacional y Necesidad Pública la Creación del Instituto Nacional del Cacao Peruano (INCAPE), el mismo que contiene un Artículo Único:

**"Artículo único. Declaración de interés nacional y necesidad pública**

*Declárese de interés nacional y necesidad pública la creación del Instituto Nacional del Cacao Peruano (INCAPE) como organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego, con el objeto de fomentar y promover la investigación científica, la innovación y el desarrollo tecnológico del cacao, a fin de incrementar su producción y productividad, así como su competitividad en el mercado.*

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación. "*

1.2. Esta autógrafa tiene su antecedente en el Proyecto de Ley N° 2166/2017-CR, el mismo que contenía el siguiente artículo:

*"Declárese de interés nacional y necesidad pública la creación del Instituto Peruano del Cacao Peruano (INCAPE), con sede principal en el departamento de Cusco".*





*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”*

- 1.3 En relación al Proyecto de Ley N° 2166/2017-CR, mediante Oficio N° 0363-2018-MINAGRI-DM, el Despacho Ministerial remitió a la Presidenta de la Comisión Agraria del Congreso de la República, el Informe Legal N° 179-2018-MINAGRI-SG/OGAJ, de fecha 01 de marzo de 2018, acompañado de la documentación que la sustenta, señalándose por el Instituto Nacional de Innovación Agraria – INIA, los siguientes
- a) El INIA, de acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1060, Decreto Legislativo que regula el Sistema Nacional de Innovación Agraria, es el ente rector del Sistema Nacional de Innovación Agraria-SINIA, por lo cual es la Autoridad Técnico normativa a nivel nacional.
  - b) El INIA cuenta con el Programa de Investigación de Café y Cacao, a través del cual ejecuta actividades de investigación y transferencia de tecnológica en el cultivo del cacao en los departamentos de Amazonas, Piura, San Martín, Junín, Ucayali, Loreto y Cusco. Asimismo, las investigaciones están orientadas a desarrollar tecnologías de manejo integrado del cultivo en cuestión, permitiendo el incremento de su productividad, rentabilidad y calidad.
  - c) Cuenta con la Dirección de Desarrollo Tecnológico Agrario (DDTA), órgano de línea que tiene como función conducir la ejecución de los proyectos y actividades de innovación tecnológica agraria. Es responsable de la generación del conocimiento, la investigación, la transferencia tecnológica, la asistencia técnica y los servicios tecnológicos agrarios, así como de la producción y transferencia de semillas, plantones y reproductores de alto valor genético.
  - d) Los Proyectos que se viene ejecutando sobre el cacao, financiados por el Programa Nacional de Innovación Agraria PNIA, son: (i) Establecimiento de Bancos de Germoplasma en la EEA “Pichanaki” y en el Departamento de Loreto; (ii) Control de plagas y enfermedades en la EEA “Pichanaki”; y, (iii) Desarrollo de capacidades técnicas a los productores en el manejo integrado del cultivo en el departamento de Amazonas.
  - e) La Estación Experimental Pucallpa viene ejecutando un proyecto financiado por la Cooperación Coreana denominado: “Establecimiento, manejo y conservación de fuentes de Germoplasma de cacao fino y de aroma en la Amazonía Peruana”, con la finalidad de contar con nuevos materiales genéticos que presenten buenos rendimientos, tolerantes a plagas y enfermedades y que se adapten a las condiciones agroclimáticas del Departamento de Ucayali.
  - f) Durante el año 2016 el INIA capacitó en manejo integrado del cultivo del Cacao a 1 200 productores de los departamentos de Piura, Junín, San Martín, Cusco y Amazonas.





*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”*

- g) Viene ejecutando el Proyecto de Inversión Pública “Mejoramiento de los servicios de investigación y transferencia de tecnología agraria mediante el uso de material genético de plántones de alta calidad en el cultivo de cacao en la provincia de la Convención-Región Cusco.”
- h) Plantea que debe fortalecerse a las instituciones que actualmente desarrollan actividades de investigación sobre el cultivo del cacao (como es el caso del INIA), para que ejecuten eficazmente sus funciones en beneficio de la cadena de valor del cacao.
- 1.4 El citado Informe, señala, además, que muchas de las funciones que tendría el INCAPE, se encuentran dentro del ámbito de competencia del INIA, situación que vulneraría la disposición contenida en el literal d) del artículo 5 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, que establece la eliminación de la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades o entre funcionarios y servidores.
- 1.5 En atención a ello, el Informe Legal N° 179-2018-MINAGRI-SG/OGAJ, cuya copia también se adjunta al presente, concluyó que el Proyecto de Ley N° 2166/2017-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad Pública la Creación del Instituto Nacional del Cacao Peruano (INCAPE) con sede en el departamento del Cusco, se encuentra regulado en el ámbito de competencia del Sector Agricultura y Riego, toda vez que las funciones que tendría el INCAPE se encuentran dentro del ámbito de competencia del INIA, tanto más que ya cuenta con Estaciones Experimentales Agrarias a nivel nacional en cuyos terrenos se desarrollan proyectos de investigación en cacao y se brinda servicios tecnológicos agrarios a la población, lo cual resulta incompatible con el proceso de modernización de la gestión del Estado, uno de cuyos objetivos es la eliminación de la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades o entre funcionarios y servidores, según lo dispuesto por el literal d del artículo 5 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- 1.6 Se solicitó opinión URGENTE a la Dirección General de Políticas Agrarias y Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, sin que a la fecha hayan remitido la opinión solicitada.

## II- ANALISIS

- 2.1 La Autógrafa amplía el texto del citado Proyecto de Ley, al crear el INCAPE como organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego, contraviendo lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece que los Organismos Públicos Ejecutores y los Organismos Públicos Especializados se crean a iniciativa del Poder Ejecutivo, asumiendo competencia el Poder Legislativo que se encuentran reservadas exclusivamente al Poder Ejecutivo por mandato expreso de la Ley N° 29158, situación que vulnera la Constitución dado que todos los Poderes del Estado están sometidos tanto a la Constitución como a la Ley.





*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

2.2 Asimismo, la declaratoria de interés nacional y necesidad pública en la creación del INCAPE como organismo público adscrito al MINAGRI, para su implementación ocasionará gastos que no se encuentran debidamente presupuestados, así tenemos:

- a) La creación del INCAPE que establece la Autógrafa, requerirá para su aplicación e implementación de recursos del Tesoro Público, lo cual implica una iniciativa del gasto por el Congreso de la República, que está prohibido por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que a la letra señala:

*"Artículo 79º, Los representantes ante el congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.*

*(..)"*

- b) De otro lado el Texto Único Ordenado de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Ley N° 28411, aprobado por Decreto Supremo N° 304-2012-EF, en el Título Preliminar del artículo I consagra el Principio del Equilibrio Presupuestario, señala:

*"Artículo I.- Equilibrio presupuestario*

*El presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente".*

- c) Respecto de las normas que generan gasto público, la Ley N° 30694 - Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, en el inciso d) del artículo 3 de las Reglas para la estabilidad presupuestaria, prevé:

*"d) Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo".*

- d) La iniciativa legislativa al generar gasto público y no considerar el financiamiento del mismo, contraviene la Constitución Política del Perú y las normas sobre equilibrio presupuestario citadas precedentemente.





*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"*  
*"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

- 2.3 En relación a la Autógrafa, mediante Informe Legal N° 66-2018-MINAGRI-INIA-SG/OAJ de fecha 08 de mayo de 2018, la Oficina de Asesoría Jurídica del INIA, señala que las funciones que se encomendarían al INCAPE, se encuentran dentro del ámbito de competencia del INIA, situación que vulneraría la disposición contenida en el literal d) del artículo 5 de la Ley N° 27658, Ley Marco de e Modernización de la Gestión del Estado, que prescribe que debe eliminarse la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades o entre funcionarios o servidores (oportunamente señalado en la opinión sectorial remitida al observar el Proyecto de Ley N° 2166/20176-CR).
- 2.4 Asimismo, La Autógrafa contraviene lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece que los Organismos Públicos Ejecutores y los Organismos Públicos Especializados se crean a iniciativa del Poder Ejecutivo, lo que no ocurre en el caso de la Autógrafa que se pretende crear por iniciativa del Poder Legislativo, asumiendo competencias que la Ley referida a reservado al Poder Ejecutivo, situación que vulnera la Constitución dado que todos los Poderes del Estado están sometidos tanto a la Constitución como a la Ley.

### III- CONCLUSION

- 3.1. Por lo expuesto, la Autógrafa, cuyo texto señala:

**"Artículo único. Declaración de interés nacional y necesidad pública**

*Declárese de interés nacional y necesidad pública la creación del Instituto Nacional del Cacao Peruano (INCAPE) como organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego, con el objeto de fomentar y promover la investigación científica, la innovación y el desarrollo tecnológico del cacao, a fin de incrementar su producción y productividad, así como su competitividad en el mercado.*

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación. "*

Debe ser materia de OBSERVACIÓN, por los siguientes puntos:

- a) Incurrir en duplicidad de competencias y funciones que desarrolla el Instituto Nacional de Innovación Agraria-INIA, Organismo Público Ejecutor adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego, creado por el artículo 17 del Decreto Ley N° 25902 y sus modificatorias, lo cual contraviene el literal d del artículo 5 de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión Pública.
- b) Contraviene la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, cuando contraviene lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece que los Organismos Públicos Ejecutores y los Organismos Públicos Especializados se crean a iniciativa del Poder Ejecutivo, lo que no ocurre en el caso de la Autógrafa que se





*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"*  
*"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

pretende crear por iniciativa del Poder Legislativo, asumiendo competencias que la Ley referida a reservado al Poder Ejecutivo.

- c) La obligación que contiene la Autógrafa y su implementación trasgrede el artículo 79 de la Constitución Política del Perú y las leyes presupuestales citadas precedentemente

Atentamente,

HUGO CHANG CHAN  
Abogado

Visto el Informe que antecede, con la conformidad de este Despacho: Pase a Secretaría General para los fines consiguientes:



ALESSANDRA G. HERRERA JARA  
Directora General  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

33  
AGHJ/hchch

CUT N° 00016755-2018  
17586-18  
Página 6 de 6