

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28477, PARA RECONOCER A LA HOJA DE COCA COMO PATRIMONIO NATURAL

La congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, integrante de la **bancada Juntos por el Perú - Voces del Pueblo - Bloque Magisterial**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE LEY QUE MODIFICA LA LEY 28477, PARA RECONOCER A LA HOJA DE COCA COMO PATRIMONIO NATURAL

Artículo 1. - Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 28477, Ley que declara a los cultivos, crianzas nativas y especies silvestres usufructuadas Patrimonio Natural de la Nación.

Artículo 2. - Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad reconocer a la hoja de coca (*Erythroxylum coca*) como Patrimonio Natural de la Nación.

Artículo 3. - Incorporación de la Hoja de Coca (Erythroxylum Coca) al Anexo de la Ley 28477, Ley que declara a los cultivos, crianzas nativas y especies silvestres usufructuadas Patrimonio Natural de la Nación

Se incorpora la hoja de coca (*Erythroxylum coca*) al Anexo de la Ley 28477, Ley que declara a los cultivos, crianzas nativas y especies silvestres usufructuadas Patrimonio Natural de la Nación, bajo el rubro de Cultivos Nativos, en los siguientes términos:

“ANEXO

CULTIVOS, CRIANZAS NATIVAS Y ESPECIES SILVESTRES USUFRUCTUADAS QUE SE CONSTITUYEN PATRIMONIO NATURAL DE LA NACIÓN

a) CULTIVOS NATIVOS

NOMBRE COMÚN - NOMBRE CIENTÍFICO

[...]

48. Hoja de Coca: *Erythroxylum coca*”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA Y FINAL

ÚNICA. Implicancias

El reconocimiento como Patrimonio Natural de la Nación que se establece en la ley no implica promoción de la expansión, incremento o fomento de la producción de hoja de coca (*Erythroxylum coca*).

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Convención de la Unesco sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural establece en su artículo 4 que los Estados que la integran se comprometen, como responsabilidad principal, la identificación, preservación y transmisión a las futuras generaciones del patrimonio cultural y natural que se encuentre dentro de sus fronteras. Para ello, se entiende que cada Estado debe aplicar sus propios esfuerzos y emplear al máximo sus capacidades.

En concordancia con ese marco internacional, nuestra Constitución Política dispone en su artículo 66 que los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, forman parte del patrimonio de la Nación. Asimismo, el artículo 67 le encarga al Estado la definición de la política ambiental y la promoción del uso responsable y sostenible de dichos recursos.

A ello se suma el mandato del artículo 68, que obliga al Estado a impulsar acciones dirigidas a proteger la diversidad biológica y resguardar las áreas naturales protegidas:

Artículo 68. El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

Al respecto, en el texto llamado "La interpretación del patrimonio natural y cultural. Una visión intercultural y participativa"¹, se señala lo siguiente:

Se consideran parte del patrimonio natural los lugares y paisajes naturales que tienen interés o que son valorados por su belleza natural, por su interés científico, ambiental o de conservación (como las áreas naturales protegidas). El patrimonio cultural, por su parte, comprende elementos materiales (monumentos, sitios arqueológicos, cerámicas, pinturas, esculturas, manuscritos y otros) y elementos inmateriales (o intangibles) provenientes de la práctica y el intelecto colectivos (cosmovisiones, saberes, tradiciones orales, artes del espectáculo, rituales, técnicas artesanales y otros).²

Además, agrega lo siguiente:

[...] en los territorios existe una profunda interdependencia entre el patrimonio cultural y el patrimonio natural, puesto que cada cultura se ha desarrollado en ámbitos naturales que han influido y beneficiado su proceso de vida, contribuyendo así a su cuidado, conocimiento y diversidad. Sin embargo, no siempre las sociedades han sabido preservar lo que han heredado de sus antepasados y lo que la naturaleza les brinda, por lo cual es importante reflexionar sobre lo que se tiene hoy y plantear alternativas para lograr una gestión adecuada.³

Como sabemos, en el año 1997 se promulgó la Ley 28477, Ley que declara a los cultivos, crianzas nativas y especies silvestres usufructuadas Patrimonio

¹ Suzete Moreira-Wachtel, Eloísa Tréllez Solls, 2013. La interpretación del patrimonio natural y cultural. Una visión intercultural y participativa. Ministerio del Ambiente. Recuperado de: https://www.eco-consult.com/_docs/interpretacio%C3%ACn_patrimonio_web.pdf

² Suzete Moreira-Wachtel, Eloísa Tréllez Solls, 2013. La interpretación del patrimonio natural y cultural. Una visión intercultural y participativa. Ministerio del Ambiente, pp. 11. Recuperado de: https://www.eco-consult.com/_docs/interpretacio%C3%ACn_patrimonio_web.pdf

³ Ídem.

Natural de la Nación, mediante la cual se declaró como tal a varios cultivos, crianzas nativas y especies.

En ese sentido, la Ley 28477 constituyó un primer paso del Estado peruano para reconocer como Patrimonio Natural de la Nación a diversos cultivos, crianzas nativas y especies silvestres usufructuadas. Sin embargo, dicha relación no es exhaustiva ni inmodificable; por el contrario, consideramos que esta ley permite ampliar el listado cuando existan razones que justifiquen proteger otras especies de relevancia y originarias del país y asegurar su preservación para las futuras generaciones, tanto en su dimensión cultural como natural. Un ejemplo de ello es que los numerales 46 del anexo, referidos al Algodón Nativo Peruano o Algodón de Colores (*Gossypium barbadense L. ssp. peruvianum*), incorporado con posterioridad, en el año 2008, a través de la Ley 29224.

De otro lado, el Tribunal Constitucional, estableció lo siguiente:

[...] en tanto especie natural cuya utilización para un fin determinado, debe recibir un régimen de protección especial conforme al Derecho Internacional, pero fundamentalmente dentro de los alcances de la Constitución, pues la promoción de la cultura constituye un deber primordial del Estado social y democrático de Derecho, establecidos en el artículo 440 de la Constitución. De ahí que el Estado, por mandato constitucional, deba respetar, todas aquellas manifestaciones culturales de las personas o de grupos de ellos que constituyan la expresión de su derecho a la libertad de creación intelectual, artística, técnica y científica (artículo 2° 8 de la Constitución); además de respetar la propiedad de las comunidades campesinas y nativas sobre sus conocimientos colectivos, de medicina tradicional y salud, de

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

valores genéticos y de su biodiversidad (artículos 88°, 89° y 149° de la Constitución). (STC 020-2005-AI/TC FJ 1 06).⁴

Adicionalmente, el máximo intérprete de la Carta Magna, precisó que en la sentencia recaída en los Expedientes N.º 0020-2005-P17TC y N.º 0021-2005-PI/TC, ha exhortado al Congreso en los siguientes términos:

Todo lo dicho, evidencia que desde hace siglos el uso tradicional (chaccheo, mágico religioso, ceremonial y medicinal) de la planta de la hoja de coca, forma parte de la identidad cultural de los pueblos originarios del Perú. Por ello, este Colegiado comparte la preocupación de los demandados por el ocio del legislador nacional al no haber reconocido expresamente al uso tradicional de la planta como patrimonio cultural inmaterial de la nación. En tanto dicha inercia legislativa persista se corre el riesgo de generar una inconstitucionalidad por omisión, no sólo por afectar el derecho a la identidad cultural de muchos peruanos (artículo 2° 19 de la Constitución), sino también por afectar el derecho a la igualdad (artículo 2° 2 de la Constitución).

Por tales motivos **se exhorta al Congreso de la República a incluir a la planta de la hoja de coca en la lista de cultivos reconocidos como Patrimonio Natural de la Nación, por la Ley N° 28477 [...]**⁵
(resaltado nuestro)

⁴ Tribunal Constitucional. (2008). Sentencia 006-2008-PUTC, pp. 21 y 22.

⁵ Ibidem, fundamento 111.



II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

En el Perú, la hoja de coca posee un valor cultural profundamente arraigado, sustentado en prácticas rituales, medicinales y sociales que han perdurado a lo largo del tiempo. Esta importancia cultural ya ha sido reconocida por el Estado, que declaró los usos tradicionales de la hoja de coca como Patrimonio Cultural de la Nación.⁶ Sin embargo, la planta en sí misma no cuenta con un reconocimiento equivalente dentro del marco legal que regula los cultivos nativos considerados como Patrimonio Natural, previsto en la Ley 28477.

Esta falta de reconocimiento genera un vacío normativo que constituye un problema público y afecta la gestión del patrimonio natural del país, específicamente en torno a la hoja de coca. Por un lado, las prácticas culturales que dependen de la hoja de coca se encuentran protegidas, pero por otro, el recurso natural indispensable que las sustenta (la hoja de coca) permanece fuera del ámbito de protección natural que establece la legislación peruana. Esto limita la capacidad del Estado para diseñar políticas públicas integrales que articulen el patrimonio cultural con la protección ambiental-natural, el conocimiento tradicional y la conservación de cultivos nativos ancestrales.

Es innegable que el país enfrenta un contexto complejo en torno a la hoja de coca, pues existe una producción ilegal considerable que supera ampliamente la demanda para usos tradicionales. Este excedente es un factor de riesgo para el desvío a actividades ilícitas, lo que obliga al Estado peruano a

⁶ En el año 2005 se declaró como Patrimonio Cultural de la Nación a los usos culturales de la hoja de coca, por ser parte de la riqueza diversa de nuestro patrimonio cultural inmaterial. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/792843-ministra-de-cultura-participo-del-lanzamiento-del-xviii-festival-internacional-de-la-hoja-de-coca-en-pichari>

implementar estrictos mecanismos de control y fiscalización. Esta situación ha sido destacada públicamente por la Empresa Nacional de la Coca S.A. (ENACO), para que, cualquier reconocimiento legal, no sea interpretado como una autorización para incrementar la producción o expandir cultivos.

III. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Frente al vacío normativo que impide otorgar a la hoja de coca un reconocimiento integral como parte del patrimonio natural del país, la propuesta legislativa plantea una modificación específica a la Ley 28477 con el fin de incorporarla en el listado de cultivos nativos declarados Patrimonio Natural de la Nación.

La finalidad de esta intervención es establecer un marco legal que reconozca a la planta no solo como un recurso natural originario del territorio, sino también como el soporte material de prácticas culturales que ha llevado oficialmente a declararla como Patrimonio Cultural de la Nación. Con ello, se busca cerrar la brecha existente entre la protección de los usos culturales tradicionales asociados al Patrimonio Cultural de la Nación y la ausencia de un estatus similar para la planta que los hace posibles a través de un reconocimiento similar en la legislación que reconoce al Patrimonio Natural de la Nación.

La incorporación en el listado de cultivos nativos permitirá al Estado articular, de manera más coherente, las responsabilidades vinculadas a la conservación del Patrimonio Cultural de la Nación con las políticas dirigidas a la preservación de cultivos nativos.



Entonces, al incorporar la hoja de coca en la Ley 28477, se habilita que el sector agrario pueda incluirla en sus lineamientos de conservación, registro y manejo sostenible, fortaleciendo las acciones que ya realizan los gobiernos regionales y locales. Ello aportará claridad institucional y un referente legal para la gestión del cultivo en su dimensión patrimonial y natural.

Por otro lado, la propuesta se formula de modo que no genere interpretaciones erróneas respecto a la producción de hoja de coca. Para evitar cualquier confusión con el régimen de fiscalización vigente, la iniciativa legislativa reafirma expresamente que el reconocimiento como Patrimonio Natural de la Nación no implica estimular siembras nuevas, ampliar áreas de cultivo ni promover la producción de la hoja de coca en el marco de nuestro ordenamiento jurídico y los compromisos internacionales que tiene el Estado peruano. Esta precisión es clave para asegurar que el proyecto de ley no contravenga las obligaciones internacionales del Perú ni afecte las funciones que la legislación peruana le da a la Empresa Nacional de la Coca S.A. (ENACO) como organismo oficial encargado del acopio, control y comercialización de la hoja de coca legal proveniente de predios autorizados.

La solución propuesta busca armonizar la protección del patrimonio cultural y natural sin modificar el sistema de control del cultivo legal de coca. Con ello se garantiza que el reconocimiento responda a una finalidad cultural y de preservación del patrimonio biológico-natural, manteniendo intacto el marco jurídico destinado a prevenir el desvío de la hoja de coca hacia actividades ilícitas. De esta manera, el proyecto de ley ofrece una respuesta equilibrada que atiende las necesidades culturales y naturales del país sin comprometer la seguridad ni las obligaciones internacionales asumidas por el Perú.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta normativa no genera gastos adicionales para el Tesoro Público ni supone la creación de nuevas obligaciones presupuestarias para las entidades del Estado. Su finalidad es modificar una ley preexistente, la Ley 28477, para incorporar a la hoja de coca (*Erythroxylum coca*) en el Anexo de cultivos nativos reconocidos como Patrimonio Natural de la Nación, lo cual constituye una medida que no implica la creación de programas, unidades orgánicas o infraestructura adicional.

La ausencia actual de un reconocimiento natural de la hoja de coca produce diversos efectos negativos. Aunque los usos tradicionales de la hoja de coca ya están declarados Patrimonio Cultural de la Nación, la planta que los sustenta no cuenta con una protección equivalente, generando una brecha normativa que dificulta la gestión del patrimonio cultural-natural. Esta situación afecta la capacidad del Estado para fortalecer la transmisión de conocimientos ancestrales, ordenar y sistematizar la información sobre cultivos nativos y articular su conservación con las políticas agrarias y culturales. Adicionalmente, mantener esta situación actual puede generar confusión sobre el rol de la hoja de coca en la identidad nacional, contribuyendo a su estigmatización.

Por otro lado, la falta de un reconocimiento expreso no contribuye a clarificar el marco institucional, pues limita la capacidad del Ministerio de Cultura, del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y de ENACO para incorporar la hoja de coca en estrategias de conservación, investigación y gestión. Ello significa un costo institucional, ya que restringe el uso de herramientas existentes y



dificulta la alineación con políticas nacionales e internacionales de protección del patrimonio cultural y natural.

La aprobación del proyecto genera beneficios sociales, culturales e institucionales de considerable magnitud. Esta propuesta, permitirá consolidar una visión integral del patrimonio asociado a la hoja de coca, lo cual favorece la valoración pública de su rol histórico y simbólico. Asimismo, fortalece la identidad de los pueblos indígenas u originarios y relaciones interculturales más respetuosas y empáticas. La presente iniciativa legislativa, mejorará la capacidad del Estado para gestionar la hoja de coca desde la mirada del Patrimonio Natural de la Nación.

Desde el punto de vista de la política pública, la iniciativa también contribuye a armonizar el reconocimiento cultural con el régimen de fiscalización vigente, pues se dispone que la propuesta no implica ampliar plantaciones o fomentar la producción de hoja de coca, en coherencia con la normativa nacional e internacional en la materia. Esta precisión elimina el principal riesgo regulatorio y evita cualquier interpretación equivocada que pudiera afectar el cumplimiento de los tratados internacionales suscritos por el Perú.

La propuesta podría implicar costos menores asociados a la actualización de instrumentos administrativos o registros del sector agrario; sin embargo, dichos gastos son marginales y recaen sobre procesos que ya existen dentro del Estado. Entonces, los beneficios sociales, culturales e institucionales derivados de la aprobación de la norma son significativamente superiores. La valorización de la hoja de coca como patrimonio natural refuerza la cohesión social, fomenta la preservación de conocimientos tradicionales y fortalece la legitimidad del Estado en materia de reconocimiento de la diversidad cultural y natural.

Asimismo, la iniciativa no afecta negativamente a ningún grupo de la población ni a actores estatales. Por el contrario, dota de mayor certeza jurídica tanto a las comunidades que mantienen prácticas tradicionales como a las entidades responsables de la protección del patrimonio cultural y natural.

Por el contrario, no aprobar este proyecto implicaría un costo de oportunidad considerable. La brecha entre el reconocimiento cultural y la falta de reconocimiento natural de la hoja de coca se mantendría, debilitando la coherencia de las políticas de patrimonio y limitando la capacidad del Estado para promover una visión integral de la identidad nacional

En síntesis, el balance costo–beneficio demuestra que la aprobación del proyecto de ley es ampliamente favorable y que no genera gasto al Estado, que refuerza la capacidad estatal de acción en materia cultural y ofrece beneficios significativos para la cohesión social, la identidad cultural y la gestión del patrimonio biológico-natural del Perú.

Finalmente, de aprobarse esta iniciativa legislativa se dará cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en los Expedientes N.º 0020-2005- PT/TC y N.º 0021-2005-PI/TC

Si se aprueba este proyecto de ley se tendrá un impacto positivo en los siguientes sectores y ejes:

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento institucional. • Fortalecimiento de la protección del patrimonio cultural y, sobre todo, natural. • Incremento de la capacidad de fiscalización. • Mejora la coherencia del marco normativo en torno la hoja de coca. • Promueve la valoración social de la hoja de coca. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguno.

V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta de ley propone modificar la Ley 28477, Ley que declara a los cultivos, crianzas nativas y especies silvestres usufructuadas Patrimonio Natural de la Nación.

VI. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

Esta iniciativa legislativa tiene relación con el Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002, específicamente con las siguientes Políticas de Estado:

- Política de Estado 3, referida a la Afirmación de la identidad nacional, que señala, entre otros puntos, que el Estado;
- Política de Estado 27. Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas,

Conforme al artículo 29 del Reglamento del Congreso de la República, se debe señalar que actualmente no se aprueba la Agenda Legislativa.