Proyecto de Ley N° 3226/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESISTA RUTH LUQUE IBARRA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
06 OCT. 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 11:05 am

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LA EMPRESA NACIONAL DE LA COCA (ENACO) S.A. Y CONTRIBUYE A LA DINAMIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN LEGAL Y TRADICIONAL DE LA HOJA DE COCA

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **RUTH LUQUE IBARRA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE FORTALECE LA EMPRESA NACIONAL DE LA COCA (ENACO) S.A. Y CONTRIBUYE A LA DINAMIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN LEGAL Y TRADICIONAL DE LA HOJA DE COCA

Artículo 1.- Objeto de la ley
La presente Ley tiene por objetivo modificar el Decreto Ley N.º 22370, Ley Orgánica de la Empresa Nacional de la Coca, con la finalidad de fortalecer la Empresa Nacional de la Coca (ENACO) S.A., con la finalidad de garantizar la eficacia de su función de acopio, comercialización e industrialización de la hoja de coca y sus derivados, con fines lícitos y benéficos para la salud, tanto para el uso tradicional y su industrialización.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 3, 15 del Decreto Ley N.º 22370, Ley Orgánica de la Empresa Nacional de la Coca
Se modifica el artículo 15 del Decreto Ley N.º 22370, Ley Orgánica de la Empresa Nacional de la Coca, en los siguientes términos:

> "**Artículo 3.- Domicilio legal de ENACO**
> ENACO, tienen su domicilio legal **en Cusco**. Podrá establecer Sucursales, Agencias y Oficinas en otros lugares del país.
>
> (...)
>
> **Artículo 12.- El Directorio es el órgano de gobierno de la empresa y estará constituido por:**

(...)

h. Un representante de los trabajadores de la Empresa Nacional de la Coca.
i. Dos representantes de las organizaciones productoras de la hoja dem coca.

Artículo 3.- Incorporación de los artículos 26, 27 y 28 en el Decreto Ley N.º 22370, Ley Orgánica de la Empresa Nacional de la Coca

Se incorpora los artículos 26 en el Decreto Ley N.º 22370, Ley Orgánica de la Empresa Nacional de la Coca, en los siguientes términos:

"Artículo 26.- De la actualización del registro de productores de la hoja de coca

ENACO S.A. actualiza cada cinco años el registro de productores de la hoja de coca para consumo de uso tradicional, masticado (chacchado) y su industrialización a nivel nacional, con la finalidad de que se garantice un adecuado acopio, comercialización e industrialización de la hoja de coca y sus derivados, con fines lícitos y benéficos para la salud.

Artículo 27.- De las acciones para la actualización del registro de productores de la hoja de coca

La actualización del registro de productores de hoja de coca, deberá considerar los siguientes criterios:

a. El empadronamiento se realizará visitando y verificando las parcelas en campo, considerando los datos del productor, tales como: número de documento nacional de identidad, registro único del contribuyente, razón social, niveles de la producción y cosecha, ubicación exacta de las parcelas utilizadas, extensión del predio y pertenencia a comunidad campesina y/o pueblo indígena u originario; lo que permitirá conocer la situación real de los productores de la hoja de coca.
b. Se realizará un monitoreo adecuado, vía satélite, para conocer la extensión de los cultivos y como acción complementaria a la fiscalización de las actividades del cultivo de la hoja de coca, a fin de contribuir al fortalecimiento de las acciones que realiza el Estado para combatir el cultivo ilegal en el territorio nacional.
c. ENACO S.A. realiza la actualización del registro de productores de la hoja de coca con apoyo del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

Artículo 28.- De la compra de la hoja de coca en las parcelas de productores

El proceso de compra por parte de Empresa Nacional de la Coca (ENACO) S.A. se realiza preferentemente en las parcelas de producción de los productores empadronados".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA.- Fortalecimiento de las acciones de desarrollo tecnológico e investigación sobre el proceso de industrialización de la hoja de coca
ENACO en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riesgo, y en el ámbito de su competencia, desarrolla programas específicos vinculados al desarrollo tecnológico, investigación sobre el proceso de industrialización de la hoja de coca. Asimismo, se realizan acciones para la búsqueda de inversión extranjera para el desarrollo de investigaciones y elaboración de artículos científicos sobre el uso de la hoja de coca, así como la elaboración de nuevos productos a base de la hoja de coca.

SEGUNDA.- Fortalecimiento económico de la ENACO S.A. y los productores de la hoja de coca
Se declara de interés y necesidad pública la reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca S.A. y en consecuencia el fortalecimiento económico de los productores de la hoja de coca, quienes se encuentran empadronados y contribuyen a rescatar el uso tradicional y legal de la hoja de coca a través del acopio, la producción, la comercialización e industrialización de este recurso.

BAZAN NARRO. SIGRID T

REYMONDO MERCADO, EDGARD

CORTEZ AGUIRRE, ISABEL

RUTH LUQUE IBARRA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EDGARD REYMUNDO MERCADO
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **octubre** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3226/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. La Empresa Nacional de la Coca (ENACO)

La Empresa Nacional de la Coca (ENACO) tiene 74 años de presencia en el Perú, su fundación data del año 1948, cuando a través del Decreto Ley N°11046 se estableció el Estanco de la Coca, cuya responsabilidad fue controlar el sembrío, cultivo y cosecha de la hoja de coca en el país, así como de su distribución, consumo y exportación.

Desde la fecha, ENACO ha tenido diversos cambios, dependiendo al contexto e intentando responder a las exigencias propias de la coyuntura y los problemas vinculados a la producción de la hoja de coca y su relación con los mercados ilícitos; por ello, pasó de ser un organismo público a ser empresa pública del sector agrario y finalmente a ser empresa estatal de derecho privado. Sobre su denominación pasó de Estanco de la Coca a Empresa Nacional de Coca S.A.; asimismo de ser parte del sector agricultura paso a depender del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

En 1978, se promulgó el Decreto Ley N°22370, Ley Orgánica de la Empresa Nacional de la Coca, así se le otorga a la ENACO, el monopolio de la comercialización e industrialización de la hoja de coca. De acuerdo con esta ley, la ENACO tiene como principales funciones: a) ejecutar la comercialización interna de la hoja de coca y de los productos y subproductos provenientes de su industrialización, b) ejecutar la comercialización externa de la hoja de coca y de los productos y subproductos provenientes de su industrialización, y c) ejecutar la industrialización de la hoja de coca (DL 22370, Art. 6).

En 1982, la ENACO fue reorganizada como una empresa pública de derecho privado. ENACO se rige por Ley N°27170 "Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial Del Estado", el Decreto Supremo N°072-2000-EF, Reglamento de la Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado y las directivas de FONAFE.

Actualmente, ENACO al ser una empresa estatal de derecho privado, está conformada por una Junta General de Accionistas (órgano supremo de la

sociedad que goza de atribuciones plenas para la toma de decisiones sobre la conducción de esta, en los aspectos que le competen), un Directorio (órgano colegiado y la máxima autoridad encargada de formular, dirigir y controlar la política a aplicarse en la administración de la sociedad, en concordancia con las políticas corporativas y plan estratégico de FONAFE), Gerencia General (organismo encargado de administrar y gestionar la empresa, de conformidad a la política y los acuerdos dispuestos por el Directorio de ENACO S.A), a su cargo se encuentran las diferentes gerencias encargadas de dar soporte y del funcionamiento de ENACO.

Por muchos años el directorio y la sede central de ENACO ha ejercido funciones desde la ciudad de Lima y ha sido únicamente a través de las sedes y sucursales de la Gerencia de Comercio Tradicional que se encuentran presentes en diferentes lugares del país; por lo que, en aras de continuar con un proceso de descentralización y considerando que la producción de coca se realiza principalmente en Quillabamba (Cusco), seguido por Huancayo (Junín) y Juliaca (Puno), la sede central así como las sesiones del directorio deberían realizarse en la región del Cusco, toda vez que la mayor cantidad de producción y acopio de la hoja de coca, así como el número de productores empadronados se encuentra en la región del Cusco, conforme señala el siguiente cuadro:

Cuadro N°1

REGIÓN	NÚMERO DE PRODUCTORES REGISTRADOS POR LA ENACO	
Cusco	15664	43 %
Huánuco	5002	14%
La Libertad	3941	11%
Ayacucho	3827	10%
Puno	2500	7%
San Martín	1252	3%
Huancavelica	1108	3%
Cajamarca	366	3%
Áncash	314	
Amazonas	239	
Ucayali	153	
Junín	95	
Madre de Dios	3	
TOTAL	**34,464**	

Fuente: DEVIDA 2020
Elaboración propia

Asimismo, Cusco cuenta con la mayor cantidad de hectáreas empadronadas, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N°2

REGIÓN	HECTÁREAS REGISTRADAS POR LA ENACO	
Cusco	12033	54 %
Huánuco	5329	24%
La Libertad	1114	5%
Ayacucho	989	4%
Puno	811	4%
San Martín	1126	5%
Huancavelica	385	2%
Cajamarca	49	2%
Áncash	46	
Amazonas	34	
Ucayali	175	
Junín	1	
Madre de Dios	1	
TOTAL	**22,094**	

Fuente: DEVIDA 2020
Elaboración propia

1.2. Participación del Directorio de ENACO

Con la finalidad de garantizar una representación adecuada del sector cocalero y toda vez que se trata de la única empresa en el territorio nacional que se dedica al acopio, producción y comercialización de la hoja de coca; es necesario asegurar la participación de todos los actores vinculados a este proceso, con la finalidad de mejorar dichos procesos integrando los conocimientos tradicionales con la técnica profesional para que la ENACO cumpla con su misión, la cual es satisfacer la demanda del consumo tradicional e industrial de la hoja de coca, productos Delisse y otros a través de su comercialización interna y externa, fomentando la investigación industrial en nuevos usos benéficos para la salud.

Además, luego de 74 años de presencia en el país, es necesario que el Directorio de la ENACO integre, adicionalmente, a un representante de los trabajadores de la empresa, así como a dos representantes de las

organizaciones sociales de productores de la hoja de coca; quienes luego de este tiempo de creación de dicha empresa conocen los procesos por los cuales viene pasando la empresa, constituyendo de esta manera la memoria de dicha institución.

1.3. Registro de productores de la hoja de coca

El último registro de productores de la hoja de coca se llevó a cabo en 1988, año en el que, por exigencia de los agricultores lograron registrar a más productores, incrementándose el padrón inicial que se realizó en 1978, siguiendo lo estipulado en el Decreto Ley N.° 22095, Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas[1]. Ambos registros de productores, logró empadronar a 34,464 productores con un total de 22,094 hectáreas.

Como se muestra en el Cuadro N°1 y en el Cuadro N°2, la mayor cantidad de agricultores registrados se encuentra en la región del Cusco, allí se encuentran los Valles de La Convención - Yanatile, Lares y Kosñipata, seguido por la región de Huánuco (selva alta) y La Libertad.

El empadronamiento estuvo a cargo del Ministerio de Agricultura y ENACO, sin embargo, dicho empadronamiento no se llevó a cabo en campo sino en las oficinas de estas instituciones[2], por lo que, es de suponerse que, al realizarse un empadronamiento declarativo en oficina, existan errores respecto al área cultivada, la cantidad de predios, entre otros.

Han pasado 74 años desde la constitución y presencia de la ENACO en el país y en las diferentes regiones donde se produce la hoja de coca, y 34 años desde que el registro de productores de la hoja de coca no se actualizó, debido a este largo tiempo transcurrido, evidentemente, el registro existente no brinda los mejores reportes respecto a la cantidad de productores cocaleros existente, ni la cantidad de producción de la hoja de coca, así como el tamaño del área cultivada. Este hecho genera consecuentemente que, la empresa y el Estado no puedan redirigir sus recursos y esfuerzos para garantizar la comercialización de la hoja de coca

---

[1] Disposiciones Transitorias. Los conductores de predios que a la fecha de vigencia del presente Decreto Ley se encontrasen dedicados al cultivo de la coca, quedan obligados a empadronarse en el Registro de Productores de la ENACO, en el término de 90 días computados a partir de la vigencia de la presente Ley. Los omisos a dicha inscripción están incursos en el delito previsto y penado en el inciso a) del art.60.

[2] Manrique Hernán (2022). Cuaderno de trabajo N°62 – Departamento Académico de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. "La Empresa Nacional de la Coca (ENACO) y el fracaso del monopolio estatal de la hoja de coca en Perú: una mirada a los debates contemporáneos"

y combatir la ilegalidad existente vinculada a esta actividad económica.

La ausencia de una actualización del registro y/o padrón de productores de la hoja de coca, no implica ausencia de nuevos productores de hoja de coca, por el contrario, habría un subregistro de la producción destinado al consumo tradicional, industrial y mercados ilegales, que es necesario visibilizar; por lo que, para afrontar esta situación mencionada, el presente Proyecto de Ley señala que la ENACO debe actualizar periódicamente el registro y/o padrón de productores de hoja de coca.

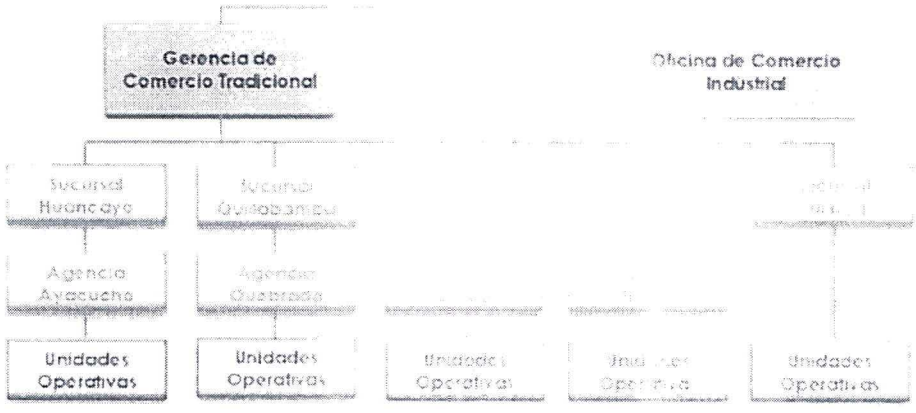
Esta actualización periódica del registro de productores de la hoja de coca, debe considerar lo siguiente:

a. El empadronamiento se realizará visitando y verificando las parcelas en campo, considerando los datos del productor como: número de documento nacional de identidad, registro único del contribuyente, razón social, niveles de la producción y cosecha, ubicación exacta de las parcelas utilizadas, extensión del predio y pertenencia a comunidad campesina y/o pueblo indígena u originario; lo que permitirá conocer la situación real de los productores de hoja de coca.
b. Se realizará un monitoreo adecuado, vía satélite, para conocer la extensión de los cultivos y como acción complementaria a la fiscalización de las actividades del cultivo de la hoja de coca, a fin de contribuir al fortalecimiento de las acciones que realiza el Estado para combatir el cultivo ilegal en el territorio nacional.
c. ENACO S.A. realiza la actualización del registro de productores de la hoja de coca con apoyo del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

1.4. Compra de la hoja de coca

Conforme señala la Ley Orgánica de la Empresa Nacional de la Coca a través del Decreto Ley N.° 22370, entre sus principales funciones se encuentra la comercialización interna y externa de la hoja de coca y de los productos y subproductos provenientes de su industrialización, para ello, la ENACO es la encargada de la adquisición y posterior venta de la hoja de coca y lo realiza a través de las diferentes sucursales, agencias y unidades operativas como se señala en el siguiente gráfico.

Gráfico N°1



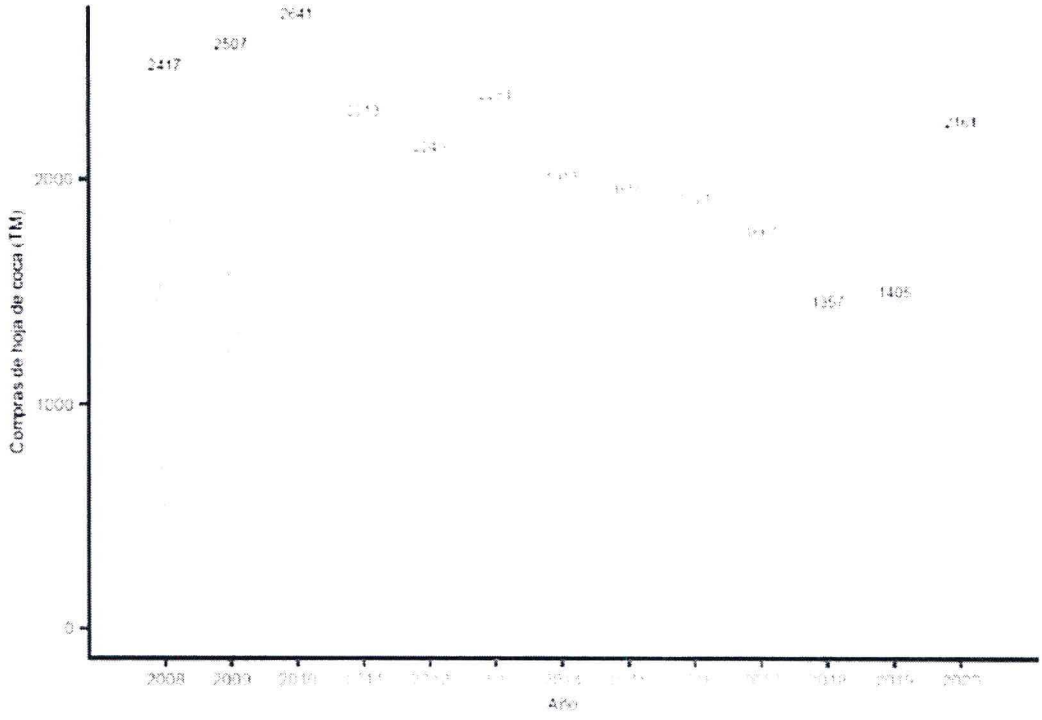
Fuente: ENACO

Como señalan diversas investigaciones en torno al cultivo de la hoja de coca, la existencia de un mercado informal destinado al consumo tradicional e industrial, así como un mercado ilegal, se ha convertido en competencia para ENACO, debido a que estos sectores adquieren la hoja de coca directamente desde de las parcelas de los productores. Por ello, como señala Hernán (2022).

> *"(...) durante la última década a la ENACO ha experimentado una notable reducción en la cantidad de hoja de coca que ella compra. En vista de que esta situación ocurre mientras las hectáreas dedicadas al cultivo de la de coca y la producción de hoja de coca aumentan rápidamente, es posible considerar que la ENACO no solo juega un mínimo rol en el mercado, sino que se encuentra crecientemente excluido de él".*

Como se puede ver en el siguiente cuadro la adquisición y/o compra de la hoja de coca por parte de ENACO comenzó a disminuir desde el año 2014.

Gráfico N°2



Fuente: ENACO 2019

Actualmente, son los productores cocaleros quienes tienen que acercarse a las sucursales, agencias o unidades operativas de ENACO para vender su producción de la hoja de coca, esta dinámica debería cambiar y considerar que sea personal de la ENACO quienes visiten dichas parcelas para la compra de la hoja de coca.

La actualización del registro y/o padrón de productores propuesta en esta iniciativa legislativa permitirá que se conozcan con exactitud la ubicación de cada una de las parcelas, donde, además, será posible que ENACO visite las parcelas y adquiera la producción de la hoja de coca en el lugar de producción, ahorrándole de esta manera los costos de transporte, así como asumir una ventaja comparativa con el mercado informal e ilegal que adquiere la hoja de coca desde las parcelas.

1.5. Fortalecimiento de la ENACO S.A. y de los productores de la hoja de coca

La ENACO viene enfrentando una serie de problemas como la reducción de comerciantes activos y la disminución de sus ventas, gremios cocaleros fragmentados, recientes movilizaciones para el incremento del precio de la hoja de coca en Cusco y otras regiones productoras de hoja de coca e incluso pedidos para su urgente reestructuración.

Este panorama invita un necesario fortalecimiento a la ENACO S.A, un paso importante es que logre comprar el total de la producción de la hoja de coca o al menos el máximo porcentaje, considerando además que ENACO ha reportado pérdidas en los últimos años como se muestra en el gráfico N°2.

Por otro lado, la ENACO S.A. ha priorizado el ejercicio de control sobre los cultivos de la hoja de coca ilegal siguiendo la línea de diferentes dispositivos legales[3] por sobre el proceso de industrialización necesario para la marcha adecuada de la empresa y la generación de utilidades, por lo que es necesario alcanzar equilibrio.

Fortalecer la ENACO implica buscar desarrollo tecnológico a través de un proceso industrialización de la hoja de coca y la búsqueda de inversión extranjera para el desarrollo de investigaciones y elaboración de artículos científicos sobre el uso de la hoja de coca y elaboración de nuevos productos.

Considerando además que:

> *"según los datos de la encuesta aplicada por INEI sobre consumo de hoja de coca en el Perú, hay un incremento de la población que realiza la adquisición de hoja de coca para el consumo tradicional. Así, según los datos del 2019, se calcula que 5.947,034 personas han adquirido (comprado o recibida hoja de coca para el consumo tradicional), lo que representa un aumento relevante respecto de la encuesta del año 2013 y del año 2003, por lo que, la cantidad de*

[3] En 2015 a través del Decreto Legislativo N°1241, fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Establece que el Estado a través de ENACO S.A. realiza la industrialización y comercialización interna y externa de la hoja de coca proveniente de los predios empadronados.
En 2016 a través del Decreto Supremo N°006-2016-IN, establece además que ENACO S.A. ejerce fiscalización sobre la posesión y comercialización de la hoja de coca, con intervención del personal de la Policía Nacional del Perú y de ser materialmente factible, el representante del Ministerio Público.

hoja de coca estimada que se requiere para satisfacer la demanda del consumo tradicional representaría 10,691tm"[4].

Lo mencionado anteriormente, nos indica que es necesario atender esta demanda creciente por la hoja de coca, sobre todo porque se trata del uso de la hoja de coca para consumo tradicional.

Por lo que, resulta necesario declarar de interés y necesidad pública la reestructuración de la Empresa Nacional de la Coca S.A. y en consecuencia el fortalecimiento económico de los productores de la hoja de coca, quienes se encuentran empadronados y contribuyen a rescatar el uso tradicional y legal de la hoja de coca a través de la comercialización e industrialización de este recurso.

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

La presente propuesta de ley se encuentra enmarcada en la Constitución Política del Perú, y se encuentra en concordancia con el Decreto Ley N.° 22370, Ley Orgánica de la Empresa Nacional de la Coca.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Actores directamente involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
ENACO	Atender adecuadamente y en relación a sus funciones a los productores de la hoja de coca. Diversificación de los productos en base a la hoja de coca. Registros de los productores de la hoja de coca actualizados.	Empresa pública privada rentable y sostenible en el tiempo.
Productores de hoja de coca	Compra y venta de su producción de hoja de coca. Formalización de la	Productores de la hoja de coca formalizados.

[4] Devida (2020). Informe sobre la demanda de hoja de coca para fines tradicionales e industriales. Lima, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA

	producción de la hoja de coca. Precios justos por la venta de la hoja de coca. Un representante forma parte del Directorio de ENACO.	
Trabajadores de la ENACO	Son parte de una institución rentable y sostenible en el tiempo. Dos representantes forman parte del Directorio de ENACO.	Estabilidad laboral y ser considerados en las decisiones de la ENACO.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa legislativa está conforme a la Política de Estado N.° 17 que busca la afirmación de la economía social de mercado, así como con la Política de Estado N.° 18 que busca la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, con la Política de Estado N.° 23 sobre la política de desarrollo agrario y rural y finalmente con la Política de Estado N.° 27 que busca la erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas.