

ANÁLISIS DE LEGISLACIÓN DE LA LEY GENERAL DE COCA¹

Leonel PANTOJA VILLALOBOS²

El Estado Plurinacional de Bolivia, cuenta con una población total de 10.4 millones habitantes, mayoritariamente indígena, entre los que se encuentran los pueblos originarios quechua con el 31% y aymará con el 25%, sus idiomas oficiales son tan diversos como sus pueblos: español, quechua, aymará, guaraní y otras 33 lenguas.³ Bolivia tiene la segunda mayor población indígena de América del Sur luego de Perú.⁴

El artículo 30 numeral I de la Constitución Política del Estado plasma que las Naciones De Bolivia son colectividades humanas ubicadas en territorio boliviano que comparten identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española.

La Cosmovisión se la entiende como una forma de ver, de sentir, de expresar y vivir el mundo. Los pueblos originarios andinos consideran que el hombre tiene un alma, una fuerza de vida,

¹ PROYECTO DE LEY N° 077/2017-2018 de LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL. Disponible en: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bol164562.pdf>>.

² Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. Contacto: <lpantoja@derecho.unam.mx>.

³ Estado Plurinacional de Bolivia, Embajada de Bolivia en Alemania, consultado en: <<http://www.bolivia.de/es/bolivia/datos-generales/>>. (20-04-17).

⁴ Estado Plurinacional de Bolivia, Embajada de Bolivia en Argentina, consultado en: <http://www.embajadadebolivia.com.ar/m_cultura/c_etnias.html>. (20-04-17).

como lo tienen las plantas, animales y montañas; considera que el hombre es la naturaleza misma, no domina, ni pretende dominar. Convive y coexiste en la naturaleza.⁵ Y desde esta perspectiva debemos estudiar su legislación nacional.

Sobre su actividad económica, estadísticas actuales reflejan que la actividad agropecuaria representa alrededor del 15% del Producto Interno Bruto (PIB), emplea cerca del 50% de la Población Económica Activa (PEA) y representa aproximadamente el 4% de las exportaciones del país. La producción de la coca, que en décadas anteriores contribuía significativamente al PIB, en la actualidad, representa aproximadamente el 0,5% de ese indicador macroeconómico.⁶

Debemos considerar sistema jurídico boliviano pertenece a la familia jurídica romano germánica, con influencia del romano, alemán y francés, como gran parte de los sistemas vigentes en Latinoamérica.

Bolivia tiene un sistema de gobierno basado en el Presidencialismo. El Estado se organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral. La organización del Estado está fundamentada en la independencia, separación, coordinación y cooperación de estos órganos.⁷

La Constitución Política del Estado, que actualmente rige al país boliviano, fue aprobada en el referendo efectuado en diciembre de 2009, y promulgada el 22 de enero de 2010, siendo Presidente Evo Morales Ayma.

5 Estado Plurinacional de Bolivia, Embajada de Bolivia en Argentina, consultado en: <http://www.embajadadebolivia.com.ar/m_cultura/c_culturas.html>. (20-04-17).

6 Estado Plurinacional de Bolivia, Embajada de Bolivia en Argentina, consultado en: <http://www.embajadadebolivia.com.ar/m_bolivia/b_org_politica.html>. (20-04-17).

7 Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, Sistema Jurídico Boliviano, consultado en: <http://otca.info/gef/uploads/documento/80c04-Ativ-I.2.2_Sistema-Juridico-Boliviano.pdf>. (20-04-17).

Es así como Bolivia, se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías, se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico.⁸

Precisamente, el día 8 de marzo de 2017 el Presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia promulgó la Ley N° 906 conocida como *Ley General de la Coca*. Este nuevo ordenamiento se compone por 35 artículos permanentes, 6 disposiciones transitorias, una disposición final y una disposición derogatoria y abrogatoria. Esta última deroga a los artículos 1 al 31 de la Ley N° 1008 de 19 de julio de 1988, del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas.

En esencia, el objeto de la Ley en cuestión gira en torno a la regulación de la revalorización, producción, circulación, transporte, comercialización, consumo, investigación, industrialización y promoción de la coca en su estado natural; el establecimiento del marco institucional de regulación, control y fiscalización; así como la regulación de las tasas administrativas según se lee en el artículo 1. Por ello, además el artículo 2 desarrolla las siete finalidades del ordenamiento a saber:

- a) Proteger y revalorizar la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural y recurso natural renovable del Estado Plurinacional de Bolivia;
- b) Promover y fortalecer el desarrollo integral sustentable, en las zonas de producción autorizadas de coca;
- c) Establecer mecanismos de control y fiscalización a la producción, circulación, transporte, comercialización, investigación, industrialización y promoción de la coca;
- d) Promover la investigación científica, medicinal y sociocultural de la coca y sus derivados;

⁸ Estado Plurinacional de Bolivia, Embajada de Bolivia en Argentina, consultado en: <http://www.embajadadebolivia.com.ar/m_bolivia/b_org_politica.html>. (20-04-17).

- e) Proteger a la hoja sagrada de la coca, de su utilización con fines ilícitos;
- f) Dignificar al productor, comercializador, consumidor, industrializador y la promoción de la coca y sus derivados.

I. LOS PRINCIPIOS

En lo relativo a los principios con arreglo a los cuales el ordenamiento se rige son el respeto a la coca; la armonía y el equilibrio con la Tierra; la protección de la coca; el factor de cohesión social; el recurso natural estratégico y la orientadora de la cosmovisión, según dispone el artículo 4. Precisamente, la coca (conocida ancestralmente como “inalmama”), se encuentra definida en el artículo 5 como “la planta milenaria que comprende desde la semilla, raíz, tallo, rama, hoja y flor, utilizada en actividades rituales, sociales, económicas, comunitarias, culturales, medicinales, alimenticias, investigativas e industriales”. En el mismo sentido, el artículo 32 define sus cualidades:

La coca es un producto natural bio-sinérgico que no genera dependencia y debido a sus cualidades restauradoras de las membranas celulares del organismo y sus componentes fitoquímicos, es utilizada en la medicina, alimentación, industria y otros, convirtiéndose en una alternativa de prevención y tratamiento natural para la sociedad.

II. REGULACIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE BOLIVIA

Ahora bien, de acuerdo al artículo 6, la producción, circulación, transporte, comercialización, industrialización, investigación y promoción de la coca, se encuentran sujetas a la regulación, con-

trol y fiscalización del Estado. Por ese motivo, el artículo 8 define como estrategia para el desarrollo integral sustentable al “conjunto de las acciones del Estado, dirigidas a fomentar actividades para mejorar las condiciones de vida individual y comunitaria de los productores de coca para Vivir Bien, mediante la implementación de un modelo de complementariedad económica asociada al cultivo de la coca.” En ese sentido, no sólo el Estado se encuentra obligado a observar criterios de sustentabilidad, sino también el productor de coca debe adoptar sistemas de producción ancestral, así como prácticas de adecuado manejo y conservación de suelos que garanticen las funciones ambientales en armonía con la Madre Tierra, según se observa en el artículo 9, fracción I.

III. REVALORIZACIÓN DE LA COCA

Por su parte, el Capítulo II del ordenamiento de mérito se dedica a la revalorización de la coca. Primeramente, el artículo 11 reconoce a la misma como patrimonio cultural, originario y ancestral del pueblo boliviano, protegida como recurso natural renovable de la biodiversidad del Estado Plurinacional de Bolivia y como factor de cohesión social. De ahí que el artículo 12 declara como prioridad nacional la revalorización de la coca, para lo cual el Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra facultado para generar e implementar políticas públicas para, entre otros aspectos, reconocer y recuperar la identidad y esencia histórica de la coca; así como promover las cualidades de la misma en su estado natural, incluyendo sus derivados, a nivel nacional e internacional. Por otro lado, el artículo 13 reputa como usos de la coca las actividades de *acullicu*, *pijcheo*, *coqueo* o *boleo*; *usos rituales*; *usos medicinales*; *usos alimenticios*; *usos investigativos e industriales*; para lo cual el mismo precepto legal define cada actividad. Finalmente, por virtud del artículo 14, Bolivia reconoce el uso de la coca dentro de

las técnicas, prácticas, valores, ritos y ceremonias realizadas por la cultura Kallawaya, Aymara, Quechua y otras.

IV. PRODUCCIÓN DE LA COCA

Por otra parte, la producción de la coca se encuentra regulada en el Capítulo III comprendida de los artículos 15 al 20. En esencia, para efectos de la producción de la coca se encuentran clasificadas las zonas autorizadas y no autorizadas. De igual manera, se encuentran los asuntos relativos a la producción excedentaria, la renovación del cultivo de coca; así como el establecimiento de un registro de productores por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

V. REGULACIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LA COMERCIALIZACIÓN

En lo relativo a las actividades de regulación y fiscalización de la comercialización, el artículo 21 dispone que el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras es el ente público facultado para regular, autorizar, acreditar y fiscalizar la circulación, transporte y comercialización de la hoja de coca, a través de las siguientes acciones:

1. Otorgar licencias o autorizaciones para la comercialización de la hoja de coca;
2. Fiscalizar el origen y destino de la hoja de coca, estableciendo las rutas de circulación, desde los centros de producción a los mercados autorizados y de éstos hasta su destino final para el consumo;
3. Regular las cantidades de hoja de coca para la comercialización, transporte y porte desde los centros de producción a los mercados autorizados y de éstos hasta su destino final para el consumo.

En todo caso, el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras tiene de manera exclusiva las atribuciones de reconocer la condición de productora o productor al detalle o comerciante al detalle de la hoja de coca; así como la correspondiente para autorizar, controlar y regular los mercados de la hoja de coca, según se establece en los artículos 22 y 24, fracción I.

VI. INVESTIGACIÓN E INDUSTRIALIZACIÓN DE LA COCA CON FINES LÍCITOS

Sin embargo, al Estado de Bolivia también se le confiere la promoción de la investigación y la industrialización de la coca con fines lícitos en los ámbitos público y privado, de conformidad con el artículo 25. Asimismo, este precepto legal le otorga al Estado la regulación, control y fiscalización del uso adecuado de la coca en los procesos de investigación e industrialización. Además, de acuerdo al artículo 27, el nivel central del Estado en el ámbito internacional debe promover la despenalización de la coca, en atención a su valor socioeconómico, así como su tradicional ancestral de los pueblos indígenas originarios.

VII. CUMPLIMIENTO DE LA LEY

En lo que se refiere al cumplimiento del ordenamiento, el artículo 28 prevé la imposición de sanciones administrativas a todo aquel que produzca, comercialice, transporte, porte o industrialice coca al margen de las regulaciones de la Ley y su reglamentación, sin menoscabo de otras sanciones previstas. Así, las conductas que derivan en infracciones administrativas, el mismo precepto las clasifica como leves, graves y gravísimas para efecto de las sanciones. Estas últimas pueden consistir en multas, decomisos,

suspensión temporal o cancelación de la licencia o autorización. En concreto, el decomiso puede llevarlo a cabo el Ministerio de Gobierno en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, para lo cual el procedimiento de retención, decomiso y disposición de la hoja de coca en su estado natural, se establecerá mediante un reglamento específico.

VIII. INSTITUCIONES

En lo que se refiere a la aplicación de la Ley, por un lado, el artículo 29 prescribe como máximo organismo de definición de políticas nacionales de revalorización, producción, comercialización, investigación e industrialización de la coca, a un Consejo Nacional (CONCOCA). La composición de esta institución la establece el artículo 30, donde el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras es una de sus partes. En segundo término, el artículo 33 constituye al Centro de Investigación Integral de la Coca del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Su objetivo es la investigación y el desarrollo tecnológico productivo en coca, para lo cual debe recuperar los saberes y conocimientos ancestrales de los pueblos y comunidades.

IX. TASA ADMINISTRATIVA

Finalmente, el artículo 35 contempla una tasa administrativa a la coca por concepto de servicios administrativos de regulación, fiscalización y control a la comercialización e industrialización de la hoja de coca, cuyo cobro lo realizará el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.