



H. Cámara de Diputados de la Nación

2020 – Año del General Manuel Belgrano

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina...

Artículo 1: Modifíquese el artículo 15 de la ley 23.737 el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 15: La tenencia o consumo de hojas de coca en su estado natural destinado a la práctica del coqueo o masticación, o a su empleo como infusión, no será considerada como tenencia o consumo de estupefacientes. Autorízase la importación, distribución y comercialización de hojas de coca en su estado natural, destinadas a la práctica del coqueo o masticación y a su empleo como infusión.

Artículo 2: La importación, distribución y comercialización de hojas de coca en estado natural destinadas a la práctica del coqueo o masticación y a su empleo como infusión quedan sujetas a la regulación y fiscalización del Estado a través de los órganos competentes del Poder Ejecutivo y serán objeto de reglamentaciones especiales.

Artículo 3: Modifíquese el Anexo I del Decreto 560/2019 excluyéndose el orden 178.

Artículo 4: Derógase el Decreto Nacional 648/78.

Artículo 5: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

El presente proyecto de ley intenta terminar con la contradictoria y arbitraria situación que genera incertidumbre y estimula acciones ilegítimas sobre todo en las provincias de Salta y Jujuy, ya que por un lado se ha reconocido como lícito el coqueo (Art. 15 de la ley 23.737) pero por otro lado sigue penado por la ley la importación de las hojas de coca.

Mantener esta situación genera conductas antijurídicas y estimula un mercado clandestino que impulsa otras formas de criminalidad que deben ser evitadas.

El Decreto 560/2019 considera estupefacientes a las sustancias incluidas en la lista de su Anexo I. En el orden 178 del mencionado decreto se encuentra taxativamente las Hojas de Erytronxylon coca, por lo tanto para la legislación nacional las mismas son estupefacientes.

Resulta evidente que las Hojas de Erytronxylon coca deben excluidas de dicho listado.

De ningún modo el estado puede por un lado autorizar su utilización para mascado o infusiones y por otro lado considerarlas estupefacientes.

El Ministerio Público de la Nación en su dictamen en CASOS COIRON N° 24412/2020 caratulado "NN S/ INFRACCIÓN LEY 22.415" y N° 28305/2020 caratulado "NN S/ IMPORTACIÓN DE CONTRABANDO DE HOJAS DE COCA", en trámite ante la Unidad Fiscal Jujuy señaló: "...La protección de prácticas culturales y ancestrales de los pueblos originarios La Constitución Nacional Argentina en su artículo 75 inciso 17 reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos y garantiza el respeto a su identidad. Por su parte, la Constitución de la Provincia de Jujuy en su artículo 50 regla la protección a las comunidades aborígenes. Incluso el nuevo Código Procesal Penal Federal, en su artículo 24 protege la diversidad cultural y a los pueblos originarios al establecer que "cuando se trate de hechos cometidos entre miembros de un pueblo originario, se deberán tener en cuenta sus costumbres en la materia".



H. Cámara de Diputados de la Nación

A nivel internacional, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (1989), en su artículo 5° establece que “deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos” y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada por la Organización de las Naciones Unidas en septiembre de 2007, refleja un compromiso global en respetar las tradiciones culturales y prácticas medicinales de las poblaciones originarias, entre las que sin duda se incluyen los diversos usos que las comunidades originarias de las provincias de Jujuy y Salta dan a la hoja de coca en estado natural. c) La hoja de coca en la legislación internacional y argentina. Antecedentes jurisprudenciales La Convención Única sobre Estupefacientes (aprobada por nuestro país a través de la ley 16.478), dispuso en su artículo 49 que “toda Parte podrá reservarse el derecho de autorizar temporalmente en cualquiera Ministerio Público de la Nación de sus territorios (...) c) la masticación de hojas de coca”, siempre que dichas “actividades sean tradicionales en los territorios respecto de los cuales se formule la reserva y estuvieran autorizados en ellos el 1° de enero de 1961”, reserva que Argentina efectuó en 1963 mediante el artículo 49 del decreto ley N° 7.672. Asimismo, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, firmada en Viena el 19 de diciembre de 1988 y aprobada por Argentina el 1992 por ley 24.072, si bien criminalizó a la hoja de coca e instó a evitar su cultivo, contempló una salvedad en caso de uso tradicional, al establecer en el artículo 14 que “las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto existe la evidencia histórica”. A su vez, la comunidad internacional ha efectuado numerosos estudios sobre los efectos de la hoja de coca, algunos de ellos referidos incluso en nuestra propia jurisdicción en el precedente “Coronel Rubén s/Contrabando” de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta (del 13/10/95 JA, 1996-II-39), en donde se resaltó su inocuidad. Así, en el mentado fallo se señaló que la Comisión de Estudios de Hojas de Coca (1948) en un análisis recomendado por la Comisión de Estupefacientes y publicado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas consideró al coqueo un “hábito” y que



H. Cámara de Diputados de la Nación

“el Congreso Panamericano de Criminología estimó no conceptuar este uso como antisocial respecto de la región de práctica tradicional, y que la erradicación de los arbustos de coca como materia prima para la cocaína, debe obtenerse por métodos distintos a la represión o punición del coqueo, ya que los problemas regionales a los que usualmente se le asocia (sociales, sanitarios, económicos, etc.) deben resolverse por otros medios, como políticas sanitarias, educativas, laborales, económicas, etc.”. También la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Estrin” del año 1988 (Fallos: 311:2540) descartó la nocividad para la salud del empleo de la hoja de coca en su estado natural. Finalmente, y si bien la hoja de coca se encuentra incluida en las listas elaboradas por el Poder Ejecutivo Nacional como sustancia estupefaciente desde 1951, el artículo 15 de la ley 23.737 establece categóricamente que no será considerado tenencia de estupefacientes su tenencia en estado natural para infusión, coqueo o masticación. Años antes, la ley 17.818 (del 17/3/1968) fijó una zona de excepción para la prohibición del ingreso de las hojas de coca por las aduanas de la frontera con la República de Bolivia, encontrándose ésta compuesta por las provincias de Salta, Jujuy y Tucumán por ser la zona “de consumo habitual” (resolución N° 34.869/51). Sobre el punto, la Cámara Federal de Apelaciones de Salta, en la causa N° FSA 17836/2017/CA1 caratulada “Fernández Acosta, Sara y Palacios, Luis Daniel s/ contrabando art. 864, inc A) – Código Aduanero”, retomando los conceptos vertidos por ese Tribunal en el ya citado precedente “Coronel”, señaló que “la interpretación armónica (cfr. Fallos: 1:300; 190:571; 194:371; 211:1628; 320:1962, entre muchos otros) de las leyes 17.818 (artículo 5°); la vigente ley 23.737 (artículo 15) y las dos convenciones de la Organización de las Naciones Unidas de 1961 y de 1988, convergen en la conclusión de la pérdida de vigencia jurídica de una norma inferior y, en algunos casos, anterior a las antes aludidas, en cuanto a considerar a las hojas de coca como mercadería prohibida en los lugares en que, para seguir la terminología del Tratado de 1988, “existe una evidencia histórica” y “usos tradicionales lícitos” de su empleo”. (...) “Sostener lo contrario entrañaría, además de menoscabar la superioridad jerárquica de las normas invocadas, originar la posible responsabilidad internacional del país al desconocer los términos de textos internacionales, lo que



H. Cámara de Diputados de la Nación

genera una cuestión de gravedad institucional”. Además argumentó que como lógica consecuencia de lo considerado, “se deriva el presupuesto de un abastecimiento real y razonable en las zonas donde esta práctica se observa y (como surge del fallo de 1995 de esta Cámara) al no existir en nuestro país cultivo de hojas de coca, se sigue que tales disposiciones no pueden sino, de lege lata, permitir la importación desde otras regiones del continente”.

Por otro lado, se propone en el presente proyecto de ley derogar el Decreto 648/78 que dispone la prohibición absoluta de importación de las hojas de coca. Con relación al referido decreto, y por su claridad, transcribo parcialmente lo manifestado por el Dr. Renato Rabbi-Baldi integrante de la Cámara Federal de Salta, Sala I en la causa N° FSA 17836/2017/CA1 caratulada “Fernández Acosta, Sara y Palacios, Luis Daniel s/ contrabando art. 864, inc. A) – Código Aduanero”, originaria del Juzgado Federal de Oran:

“... Que, por último, y toda vez que se ha sostenido, en función de lo dispuesto por el decreto 648/78, que las hojas de coca en estado natural no resultan una mercadería susceptible de ser introducida legalmente al país en razón de la prohibición absoluta que estableció dicha norma -tal y como se aprecia, vgr., de la lectura del voto del distinguido colega de esta Sala, Dr. Castellanos, al cabo de la circulación habida de este expediente en orden a resolver el presente caso-; corresponde efectuar algunas consideraciones que conducen a negar vigencia actual a la mentada disposición, así como la validez que, en los términos de la Ley Suprema, debe exhibir cualquier proposición del ordenamiento jurídico. Por de pronto, el suscripto mantiene el criterio de esta Cámara cuando -entonces Sala única- consideró que el citado decreto no podía entenderse derogatorio del artículo 5 de la ley 17.818 (del 17/3/1968) que fijó una zona de excepción para la prohibición del ingreso de ese producto por las aduanas de la frontera con la República de Bolivia y que a idéntica conclusión cabía arribar de conformidad con los actuales términos del artículo 15 de la ley 23.737 (cfr., entre otras causas, los votos concurrentes de los jueces Mezzena y Falú en el expediente “Coronel Rubén s/Contrabando” del 13/10/95, JA, 1996-II-39). En efecto, allí se puntualizó que no existe una prohibición absoluta para la importación de hojas de coca siempre y



H. Cámara de Diputados de la Nación

cuando lo sea para expendio legítimo y en la región delimitada por las mentadas disposiciones las que, por lo demás encontraban sustento en lo estipulado por tratados internacionales suscriptos por nuestro país.

Se modifica el Art. 15 de la ley 23737 autorizando la importación ya que al no existir en nuestro país cultivo de hojas de coca resulta razonable y realista hacerlo para no estimular una cadena de conductas antijurídicas que comienzan con el contrabando y se concatenan con toda una serie de ilicitudes.

Con relación a este punto, transcribiré lo expresado por el Dr. Renato Rabbi-Baldi en la causa antes mencionada: "...Que además y como lógica consecuencia de cuanto aquí se ha considerando (de un lado, el análisis armónico de las normas señaladas y, de otro, la índole de las hojas de coca desde el punto de vista científico), se deriva el presupuesto de un abastecimiento real y razonable en las zonas donde esta práctica se observa y (como surge del fallo de 1995 de esta Cámara) al no existir en nuestro país cultivo de hojas de coca, se sigue que tales disposiciones no pueden sino, de lege lata, permitir la importación desde otras regiones del continente. Bajo dicho prisma, calificada doctrina considera que el ingreso al país de hojas de coca no se encuentra prohibido (cfr. Vidal Albarracín, "Delitos Aduaneros", Mave, Corrientes, 2010 y Laje Anaya, "Código Aduanero, Ley 22.415" citado por Laje Anaya y Gavier en "Notas a las leyes penales", Lerner, Córdoba, 2000, tomo II, pág. 279)....."Que, por último, debe ponerse de relieve que la prohibición absoluta que para la importación de hojas de coca estableció el Decreto 648/78 se contrapone con las costumbres ancestrales ampliamente compartidas (que en algunos casos, incluso, se asocia con prácticas religiosas) que practican las comunidades que habitan los vastos territorios que componen las provincias del noroeste, las cuales, por todo cuanto se viene sosteniendo, no sólo no resultan contrarias a derecho (artículo 1º del C.C.C.N y Fallos: 332:1963), sino que, en rigor, resultan amparadas por normas constitucionales. En efecto, respecto de aquellas comunidades que son preexistentes a la composición de la República, la práctica bajo análisis está alcanzada, entre otros, por los artículos 75 inciso 17 de la Constitución Nacional y 15 de la Constitución de Salta; en tanto que respecto de las que no lo son, se encuentran captadas por el principio de la autonomía de la



H. Cámara de Diputados de la Nación

voluntad (artículo 19 de la Constitución Nacional).”

Es por todo lo manifestado que solicito a mis pares me acompañen en la sanción del presente proyecto de ley.

Dr. MIGUEL NANNI

DIPUTADO DE LA NACION

Cofirmantes: Diputada Nacional **VIRGINIA CORNEJO**- Diputado Nacional **MARTIN GRANDE**