

Documento de Trabajo

¿Civiles armados?

Análisis de las propuestas de modificación de la normativa sobre armas de uso civil en el Perú



**Instituto de Defensa Legal
César Bazán Seminario
Jorge Levaggi Tapia¹**

Mayo de 2014

¹ La versión preliminar de este documento fue debatida y enriquecida en una reunión interna del Instituto de Defensa Legal (IDL), en la que participaron Gerardo Saravia López de Castilla, Gustavo Gorriti Ellenbogen, Carlos Rivera Paz, Ernesto de la Jara Basombrío, Nancy Mejía Huisa e Isabel Urrutia Villanueva.

Contenido

Introducción	3
1. Seguridad ciudadana y uso de armas de fuego por civiles	4
2. Fortalecimiento de la SUCAMEC	9
3. Modificaciones propuestas por el proyecto de ley y el anteproyecto.....	11
4. Elementos para un análisis técnico de las propuestas.....	15
Conclusiones y recomendaciones	18

Introducción

En el presente documento se realiza un análisis de los cambios en la legislación peruana en lo referido a armas de fuego de uso civil, así como de las actuales propuestas de modificación de la ley. El documento base es la ley N° 25054 (1989) y su reglamento, que norma la Fabricación, Comercio, Posesión y Uso por Particulares de las Armas y Municiones que no son de Guerra (Decreto Supremo N° 007-98-IN). Asimismo se ha incorporado la ley N° 29954 (diciembre de 2012), que modifica diversos artículos de la ley N° 25054 y su reglamento.

A lo anterior se suman los análisis del anteproyecto de ley de Armas, Municiones, Explosivos, Productos pirotécnicos y Materiales Relacionados de uso civil (Resolución Ministerial N° 0282-2014-IN) elaborado por la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC) y del proyecto de ley N° 3280/2013-CR que propone una nueva ley de Armas de fuego, Municiones, Explosivos y Pirotécnicos de uso civil elaborada por el congresista Eguren.

El presente informe consta de cuatro partes. En la primera entraremos al debate sobre si la autorización de uso de armas para civiles afecta positiva o negativamente a la seguridad ciudadana. En segundo lugar, plantaremos como cuestión previa la necesaria institucionalización de la SUCAMEC para que cualquier intento de regulación sobre la posesión y uso de armas sea efectivo. En la tercera sección desarrollamos las modificaciones encontradas en la ley vigente y en las propuestas del proyecto de ley y el anteproyecto, con relación a las características y licencias de armas de fuego de uso civil. Finalmente, en la quinta parte realizamos un análisis técnico de los principales temas propuestos por ambos proyectos.

Con este trabajo, el Instituto de Defensa Legal, a través de su área de Seguridad Ciudadana, busca aportar elementos al debate sobre la regulación de uso de armas civiles, a fin de que el Congreso tome las mejores decisiones y no caiga en la tentación de normar esta materia sobre la base de ideas de populismo punitivo. Sino todo lo contrario, que se haga un trabajo serio en un campo de vital importancia para la sociedad peruana, como lo es la seguridad ciudadana.

1. Seguridad ciudadana y uso de armas de fuego por civiles

El Tribunal Constitucional ha establecido con cierta claridad que la seguridad ciudadana es un bien jurídico protegido por la Constitución. En sentencias, como la recaída en el Expediente N° 2876-2005-PHC/TC, ha señalado que:

“... la seguridad ciudadana no debe ser observada como un derecho fundamental sino como un bien jurídico protegido, habida cuenta que hace referencia a un conjunto de acciones o medidas destinadas a salvaguardar el desarrollo de la vida comunitaria dentro de un contexto de paz, tranquilidad y orden, mediante la elaboración y ejecución de medidas vinculadas al denominado poder de Policía. La seguridad ciudadana consolida una situación de convivencia con ‘normalidad’, vale decir, preservando cualquier situación de peligro o amenaza para los derechos y bienes esenciales para la vida comunitaria”.

A su vez, el artículo 2 de la ley N° 27933, ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, precisa que la seguridad ciudadana es tarea del Estado. Es decir, que el Estado es el principal responsable de proteger ese bien jurídico denominado seguridad ciudadana. Sin embargo, en esa tarea, el Estado no está solo, sino que actúa en colaboración con la ciudadanía:

“Se entiende por Seguridad Ciudadana, para efectos de esta Ley, a la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.”

El señalamiento de que el Estado es el principal responsable en procurar seguridad ciudadana a la población no es una simple referencia normativa o una teoría vetusta. Es lógico que el Estado sea el principal responsable de combatir los tres elementos que, según el Banco Interamericano de Desarrollo, son básicos en la definición de inseguridad: la violencia, el crimen y el temor al crimen². Ello debido a que el Estado ha centralizado para sí el monopolio de la violencia legítima³ y cuenta con instituciones encargadas –al menos en teoría- de combatir a la delincuencia y generar mejores condiciones de seguridad ciudadana. Nos referimos sin duda a la Policía Nacional del Perú con alrededor de 120 000 agentes a nivel nacional, al Ministerio Público y al Poder Judicial, además del sistema penitenciario, pero

² Banco Interamericano de Desarrollo – BID. Citizen Security. Conceptual Framework and Empirical Evidence. Discussion paper, IDB-DP-232. 2012. p. 5. En: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5684/Citizen%20Security-Conceptual%20Framework-Final.pdf?sequence=1> (visto 27 de mayo de 2014).

³ El Perú, como casi todos los Estados a nivel mundial, coincide con la premisa weberiana que reza que el Estado de la comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, se caracteriza por ejercer el monopolio de la violencia física legítima. Weber, Max. *Wirtschaft und Gessellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5ta edición. Tübingen: Mohr. (1921) 1980. p. 821.

también al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que involucra en sus Comités Distritales, Provinciales y Regionales a cada uno de los municipios distritales, provinciales y gobiernos regionales del país y a tantas otras oficinas del Estado encargadas de acciones a favor de la prevención y atención a víctimas.

Sin embargo, el Estado ha demostrado desde hace mucho su incapacidad para disminuir los indicadores sobre delitos y denuncias, los cuales se han mantenido en los últimos años en parámetros similares, mientras que los temores de la población están a tope. Así, entre enero y junio de 2013 la cifra de victimización mostraba que cuatro de cada diez peruanos afirmaba haber sido víctima de un delito en los últimos doce meses, dato que coincide con el mismo período del año anterior. En cuanto a la tasa de denuncia de delitos y faltas, entre el 2011 y el 2012 se advierte un aumento, que nos coloca ante el escenario de mayor denuncia desde 1995. Finalmente, el miedo es enorme: nueve de cada diez peruanos siente como probable ser víctima de un delito en los próximos doce meses⁴. En resumen, cuando hablamos de inseguridad estamos hablando de una situación real, grave y que despierta los mayores temores de la población y en cuyo combate el Estado no ha logrado consolidar una estrategia exitosa.

Ahora, en ese contexto, ¿armar a civiles es una medida que puede paliar el aumento de acciones delictivas, la violencia y el temor al crimen? ¿O debe considerarse la posibilidad de armar civiles únicamente cuando se trate de casos excepcionales, en los cuales se advierte un peligro justificado para dicho civil y el sujeto está en capacidad de usar el arma sin convertirse en un peligro para la sociedad?

Para abordar estas preguntas es necesario tener a la vista también lo determinado por el artículo 175 de la Constitución:

“Artículo 175.- Sólo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional pueden poseer y usar armas de guerra. Todas las que existen, así como las que se fabriquen o se introduzcan en el país pasan a ser propiedad del Estado sin proceso ni indemnización.

(...)

La ley reglamenta la fabricación, el comercio, la posesión y el uso, por los particulares, de armas distintas de las de guerra.”

El marco constitucional establece tajantemente que los civiles no pueden poseer ni usar armas de guerra. Las armas de guerra no entran en debate. En cuanto a armas de uso civil, la Constitución indica que su regulación será objeto de la ley.

⁴ Estos datos han sido extraídos de diversas fuentes. Los autores junto con Nancy Mejía hemos elaborado el siguiente libro, en el cual se encontrarán las fuentes originales y otra información relevante para caracterizar el panorama de la inseguridad en el Perú. Bazán Seminario, César y otros. Seguridad ciudadana. Informe anual 2013. Crisis política, temores y acciones de esperanza. Lima: Instituto de Defensa Legal. 2013. p. 11 y siguientes.

En: <http://seguridadidl.org.pe/sites/default/files/PDF%20final%20de%20informe%20SC%202013.pdf> (visto 22 de mayo de 2014).

Abordar el tema de armas de fuego es complicado, porque las armas de fuego siempre implican diferentes niveles de riesgo. Si bien es comprensible la búsqueda de seguridad (o sentimiento de seguridad) por parte de los propietarios de armas de fuego de uso civil, diversas investigaciones a nivel mundial coinciden que –en la mayoría de los casos- portar un arma no reduce considerablemente el riesgo de ser víctima de un delito, e inclusive puede aumentar el riesgo de lesiones para los portadores de armas.

Las armas de fuego tienen un papel significativo en el conjunto de homicidios a nivel mundial. Son las que más se usan por su elevado nivel de letalidad, y dan cuenta del 41% de homicidios. Esta característica homicida es particularmente dominante en América, donde dos terceras partes se cometen con éstas, las cifras más altas a nivel global⁵. Por otra parte, datos del Ministerio de Salud de Argentina, entre los años 1997 y 2007, demuestran que nueve muertes por día son causadas por la utilización de armas de fuego, de las cuales solo un cuarto de ellas ocurren en ocasión de delito⁶. Por ello, la responsabilidad y los riesgos en el uso de armas de fuego deben ser variables indispensables relacionadas con los permisos de uso civil de armas en la sociedad. Encontramos por ejemplo, estudios de la Policía Militar de Chile, en 2004, que demuestran que el 80% de las armas incautadas en seis meses de investigación habían sido compradas legalmente antes de que fueran robadas a particulares⁷.

Igualmente, en Estados Unidos, en base al análisis de los datos de la Investigación Nacional sobre Víctimas de Crímenes, se concluyó que alrededor de 2 homicidios en 1000 fueron cometidos debido a la resistencia con armas⁸. De acuerdo a ese estudio, citado por Bandeira y Bourgois, esto se explica por la baja probabilidad que tienen los portadores de defenderse frente a una agresión. Además existen las variables relacionadas con la capacidad y predisposición al uso de armas frente a una agresión (delincuentes dispuestos a matar), la acción colectiva del delincuente (dificultades de una defensa efectiva por la existencia de cómplices), la posibilidad de accidentes contra terceros o contra sí mismos, lo atractivas que resultan las armas para los delincuentes (el porte del arma puede promover el delito en lugar de disuadirlo) y el incremento de los niveles de violencia por la capacidad de defensa.

Los estudios comparados, citados, nos llevan a afirmar, dentro de la complejidad del tema, que medidas que faciliten la obtención de licencias de posesión y uso de armas no necesariamente tendrán un impacto positivo en la seguridad ciudadana del país e inclusive puede ser

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime. Global Study on Homicide 2013. United Nations Publication. Marzo, 2014. p. 65.

⁶ Pavón, María y Mauricio Balbachán. Informe. Sobre el peligro de usar armas para garantizar la seguridad personal. Instituto Latinoamericano de seguridad y democracia, y Laboratorio de Políticas Pública. Enero/Agosto 2012. p. 2. En:

http://www.lppbuenosaires.net/web/content/uploads/2012_09_20_InformeLPPeILSED_Informe_sobre_el_peligro_de_usar_armas.pdf (visto 27 de mayo de 2014)

⁷ Extraído del diario La Tercera de Chile, edición del 21 de julio de 2004. Citado por Bandeira, Antonio y Josephine Bourgois. Armas de fuego: ¿Protección o riesgo? Foro Parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras. Estocolmo, Suecia. 2006. p. 20.

⁸ Kellermann, Arthur L. Weapon Involvement in Home Invasion Crimes. Journal of American Medical Association. Chicago. 1995. Citado por Bandeira, Antonio y Josephine Bourgois. Armas de fuego: ¿Protección o riesgo? Foro Parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras. Estocolmo, Suecia. 2006. p. 14.

perjudicial en determinados casos para los propios usuarios de armas. Lo mejor es, sin duda, una sociedad con pocas armas de fuego y que las armas autorizadas estén en las manos correctas.

Lo central en este debate es que aquellas personas que requieran tener un arma, puedan acreditar -a través los exámenes psicológicos, físicos y de antecedentes correspondientes- que están en capacidad de utilizar responsable y adecuadamente las armas de defensa personal o las de seguridad, minimizando el riesgo social. En ese sentido no es conveniente, a nivel de políticas públicas, que cualquier ciudadano pueda acceder a la licencia de posesión y uso de armas, sino solo aquellos que estén en una situación que lo justifique y que estén debidamente preparados para actuar responsablemente en situaciones límite. Eso implica, como lo mencionaremos más adelante, contar con una SUCAMEC con capacidad de actuar eficientemente.

Por otra parte, tampoco es adecuado alegar que la expropiación de las armas legales de uso civil tendrá un impacto eficiente en la disminución de la delincuencia. Afirmar que leyes restrictivas contra la posesión de armas legales tendrá un efecto positivo en la disminución del crimen, se enfrenta a contundentes evidencias. Gustavo Gorriti hace una recopilación interesante al respecto:

*“México y Venezuela, por ejemplo, son dos de las naciones con leyes más severamente restrictivas en cuanto a la posesión privada de armas. Sus niveles de homicidio por arma de fuego están entre los más altos de América Latina y del mundo. Uruguay, de otro lado, que, según un informe reciente de Insight Crime, tiene el doble de armas per capita que Honduras, tiene uno de los más bajos índices de homicidios en América Latina (5.9 por 100 mil habitantes) mientras que Honduras sufre el más alto nivel en el mundo (91.6 por 100 mil habitantes)”*⁹.

Sin duda, el principal problema del uso de armas de fuego por parte de civiles no son los propietarios legales o aquellos que intentan ser legales –a pesar de las graves trabas burocráticas- sino las armas ilegales que circulan en mercados clandestinos¹⁰. Según cifras de la antigua DISCAMEC (ahora SUCAMEC), existían a fines del 2012 alrededor de 180000 armas con licencias vencidas, es decir ilegales¹¹. Este número abrumador crece si sumamos las armas que nunca fueron registradas. A pesar de que no tenemos datos certeros, se puede trabajar con la hipótesis de que los civiles, poseedores legales de armas, tienen una participación menor en los delitos cometidos en el país. En ese sentido, políticas públicas

⁹ Gorriti, Gustavo. Armas Legales, normas kafkianas. Reproducción de la columna “Las palabras” publicada en la edición 2300 de la revista Caretas. IDL-Reporteros [en línea]. 12 de setiembre de 2013 (Fecha de consulta: 22 de abril de 2014). Disponible en: <http://idl-reporteros.pe/2013/09/12/columna-de-reporteros-145/>

¹⁰ Sobre los mercados ilegales de armas en Lima puede consultarse: Mujica, Jaris. Armas pequeñas en el crimen urbano. Delitos, acceso y mercados ilegales de armas de fuego en Lima. Lima: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Centro de Investigaciones sociológicas, económicas, políticas y antropológicas, Pontificia Universidad Católica del Perú. 2012.

¹¹ Ver: <http://www.losandes.com.pe/Nacional/20120109/59753.html> (visto 22 de mayo de 2014).

referidas al uso de armas por parte de civiles deberían apuntar a atacar dicho bolsón de armas ilegales, mediante estrategias que potencien la acción de represión, tanto como las entregas voluntarias, la formalización, entre otros.

Inclusive mirando más allá de los civiles, otro de los grandes problemas del uso de armas está en los propios operadores estatales autorizados a portarlas. Por especialidad, nos referimos a los miembros de la Policía Nacional del Perú y no a las Fuerzas Armadas. Los problemas en oficiales y suboficiales pasan por la falta de entrenamiento -lo que dificulta y hasta imposibilita el uso adecuado del arma de reglamento-, el indebido funcionamiento de las armas y llega a casos aterradores, pero numerosos, de policías que utilizan sus armas para cometer delitos o ejercer violencia contra familiares o de oficiales y suboficiales que alquilan sus armas a delincuentes para el crimen.

En definitiva, existen excepcionales casos justificados en los que personas en riesgo, debidamente adiestradas en el uso responsable de armas de fuego, podrán obtener la respectiva licencia por parte del Estado. Eso significa que la persona en riesgo deberá estar en capacidad de demostrar las condiciones psicológicas necesarias y el adiestramiento debido y que el Estado esté en la capacidad de otorgar la licencia dentro de parámetros razonables de tiempo e inversión. Lo cual apunta al fortalecimiento institucional de la SUCAMEC. A esto último nos dedicaremos en el acápite siguiente.

2. Fortalecimiento de la SUCAMEC

Otro elemento clave de este debate es la capacidad del ente estatal para responder adecuadamente a aquellos casos justificados de civiles que ameriten contar con una licencia de posesión y uso de armas: la SUCAMEC.

Es evidente que la SUCAMEC tiene debilidades institucionales considerables. Algunas propias al reciente proceso de reorganización de esta entidad y otras vinculadas a taras históricas del Estado y la sociedad peruana.

El 07 de diciembre de 2012 se publicó en El Peruano el Decreto Legislativo N° 1127, mediante el cual se crea la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil – SUCAMEC. La SUCAMEC reemplazó a la Dirección de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Munición y Explosivos de Uso Civil (DICSCAMEC), que se encontraba dentro de la estructura del Ministerio del Interior.

El referido Decreto Legislativo elevó a la anterior DICSCAMEC a la categoría de Superintendencia, con autonomía funcional, administrativa y económica, pero adscrita al Ministerio del Interior. De acuerdo al artículo 6 de dicha norma son funciones de la SUCAMEC:

- a) Controlar, administrar, supervisar, fiscalizar, normar y sancionar las actividades en el ámbito de los servicios de seguridad privada, fabricación y comercio de armas, municiones y conexos, explosivos y productor pirotécnicos de uso civil.
- b) Proponer y ejecutar la política sectorial en el ámbito de su competencia, así como dictar normas complementarias a las leyes y reglamentos.
- c) Imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones derivadas de las normas en el ámbito de su competencia.
- d) Formular, ejecutar, supervisar y evaluar los planes, programas y proyectos para el ejercicio de sus atribuciones.
- e) Otras que se deriven de la naturaleza de las funciones que realiza la entidad.

Si bien la SUCAMEC es la continuación de la anterior DICSCAMEC, se trata de una institución que no solo ha variado en sus niveles de independencia, sino que también ha variado personal clave y se encuentra en las etapas iniciales de su gestación como Superintendencia. Esto, que puede verse como una oportunidad, dificulta también la gestión, como sucede normalmente en los momentos germinales y de poca experiencia acumulada.

Por otra parte, la SUCAMEC ha heredado también viejas taras. Tal parece ser el caso de la corrupción. De acuerdo a una encuesta realizada por encargo del Ministerio del Interior, la SUCAMEC presentaría altos niveles de corrupción, según sus propios operadores¹², en cuestiones relacionadas a autorizaciones para el uso de armas de fuego. De acuerdo a la encuesta referida, existe una alta exposición a temas de corrupción para los trámites de

¹² Ministerio del Interior. Proyecto Plan de Lucha contra la Corrupción en el Sector Interior 2014-2016. Resolución Ministerial N° 281-2014-IN, del 28 de febrero 2014. p. 29.

licencias y evaluaciones médicas, lo que deriva en un peligro constatable y real que debe ser abordado seriamente. Vemos esto con más detalle.

En el año 2012 se inició un proceso de diagnóstico institucional en el Sector Interior, determinándose que los problemas centrales eran la reducida eficacia, eficiencia y transparencia de los servicios públicos brindados por el sector. Entre los principales resultados de la encuesta aplicada a los servidores públicos de la SUCAMEC¹³ se encontró que las gerencias de Explosivos y Pirotécnicos, Armas, Control y Fiscalización, y Servicios de Seguridad son las percibidas como las más vulnerables a prácticas de corrupción, en niveles de 63%, 61%, 58% y 57% respectivamente. Para nuestro informe destacamos que la gerencia encargada de los temas de armas para civiles fue percibida como la segunda más corrupta.

Entre las causas de vulnerabilidad frente a la corrupción identificadas, los encuestados señalan las escasas regulaciones o procesos fiscalizadores, falta a la moral y ética en el ejercicio de la función pública, alta oportunidad para tomar decisiones libremente, falta de transparencia en los procesos de decisión, débil voluntad política para combatir la corrupción, carencia de medios de sanción, alta oportunidad económica para la corrupción y la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas.

Finalmente, en medio de la debilidad institucional de la SUCAMEC, deben reconocerse como positivos los esfuerzos que la nueva gestión está haciendo. En ese contexto se enmarca el anteproyecto de ley elaborado por la SUCAMEC y el Ministerio del Interior, que tiene como objetivos ordenar la legislación referida al uso civil de armas de fuego, y promover la institucionalización de los servicios brindados por esta entidad. A partir del estudio actual del material vigente, es evidente que existe un desorden y dispersión normativa, por el conjunto de modificaciones que han sido dadas desde el año 1989. Los Decretos Supremos N° 009-99-IN, N° 007-2000-IN, N° 0110-2001-IN, N° 015-2002-IN, N° 019-2008-DE, y los Decretos Legislativos N° 761 y N° 740, sustituyen diversos artículos de la ley N° 25054 e incorporan nuevas perspectivas relacionadas con las armas de fuego de uso civil. La necesidad de contar con una normativa ordenada es imperiosa y por eso saludamos los esfuerzos que se realizan para tal fin.

Finalmente, necesitamos que la SUCAMEC sea capaz de garantizarles a los ciudadanos, que la expedición de licencias para el uso civil de armas de fuego cumpla su función adecuadamente, pero sin caer en trámites imposibles o engorrosos, que desincentiven la formalización del uso de armas y terminen penalizando a los portadores de armas que deben contar con las licencias correspondientes. Cualquier modificación que se haga a la ley o al reglamento sobre posesión y uso de armas civiles tendrá impactos menores si no se consigue fortalecer la institucionalidad de la SUCAMEC, apuntando a convertirla en una Superintendencia eficiente y libre de corrupción.

¹³ Ministerio del Interior. Proyecto Plan de Lucha Contra la Corrupción en el Sector Interior 2014-2016. Resolución Ministerial N° 281-2014-IN, del 28 de febrero 2014. Encuestas internas aplicadas al conjunto de servidores públicos de la SUCAMEC en setiembre de 2013.

3. Modificaciones propuestas por el proyecto de ley y el anteproyecto

3.1. Clasificación y características de las Armas de fuego de uso civil

El reglamento de la ley N° 25054 (Decreto Supremo N° 007-98-IN) define a las armas de fuego de uso civil como *“aquellas que por sus características, diseño, procedencia y empleo, son autorizadas para defensa personal, seguridad, vigilancia armada, caza, deporte y colección”*. Aquí se hace una distinción entre las armas de fuego de uso civil en tres categorías: las utilizadas para defensa personal, para brindar seguridad personal o para los servicios de vigilancia armada.

Las armas de fuego, que eran autorizadas para defensa personal, solo debían tener cadencia de tiro por tiro y una capacidad para revólver de hasta ocho cartuchos por tambor y para pistola de quince cartuchos por cacerina. Las municiones de las armas destinadas a esta actividad no debían exceder los 40 kgm (kilográmetros), para revólver hasta un calibre de 0.38 pulgadas y para pistolas hasta un calibre de 9 milímetros.

En lo relacionado con seguridad personal, estaban permitidas las armas destinadas a la protección de personalidades políticas o empresariales, considerándose en aquellas a las pistolas tipo MGP-84 (pistola semiautomática) con capacidad para disparar tiro por tiro, con munición calibre 9 milímetros Parabellum o Luger.

En el caso de las armas de fuego, los permisos para las personas comprendidas en el sistema de servicios de Seguridad Privada son equivalentes a los permisos para defensa personal. En cuanto a las municiones de uso civil, para armas de defensa personal, se permiten los cartuchos de proyectil de plomo del tipo encamisetados y semiencaamisetados y de punta blanda, que desarrollen una energía cinética en boca de cañón no mayor de 40 kgm. Para armas de seguridad personal se permiten cartuchos con proyectil de plomo del tipo encamisetados y semiencaamisetados de punta ojival, plana o blanda y con munición de jebe que desarrollen una energía cinética no mayor de 80 kgm. En el caso de vigilancia armada se permiten los cartuchos para defensa personal y los cartuchos cargados con munición de jebe.

La ley N° 29954 (que modifica diversos artículos de la ley N° 25054) incorpora las siguientes prohibiciones:

- Efectuar modificaciones en las armas sin las autorizaciones correspondientes.
- Modificar las cifras identificatorias de las armas o eliminarlas intencionalmente.
- Poseer y/o usar armas sin licencia pertinente.
- Usar silenciadores y dispositivos que alteran u ocultan la apariencia o funcionamiento de las armas.
- Utilizar en las armas de defensa personal y de seguridad y vigilancia armada municiones expansivas, deflagrantes y perforantes.

- Transferir o vender armas con licencia para ingreso al país sin autorización.
- Usar armas para fines no autorizados.
- Importar o usar armas de calibre 9mm Luger o Parabellum.
- Portar un arma distinta a la autorizada por la licencia.

De todas ellas, la única que agrega una prohibición respecto de la redacción del reglamento anterior, es la referida a la importación o uso de armas calibre 9mm Luger o Parabellum.

El anteproyecto de ley del Ministerio del Interior contiene, en lo relacionado con la clasificación y características de las armas de fuego, diversas modificaciones generadas por la ley N° 29954. Se clasifica a las armas de fuego de uso civil haciendo una distinción entre Armas para defensa personal y Armas de seguridad y vigilancia. Las primeras incluyen a las armas de fuego cortas, cuya munición no exceda de 40 kilogramos metro fuerza. Las segundas están destinadas a quienes desarrollan actividades al amparo de la ley de Servicios de Seguridad Privada, para dar seguridad a personas naturales, instalaciones y vehículos especiales. Se incluyen en esta modalidad, las armas de fuego para diplomáticos y su personal de resguardo acreditado, así como las de propiedad de instituciones públicas. Las armas de seguridad y vigilancia son definidas como armas de fuego cortas, cuya munición genere una energía de boca de cañón no mayor a 80 kilogramos metro fuerza. Del mismo modo, se prohíben las armas de 9mm Luger o Parabellum y las de potencia similar o mayor a esta (sin incluir a los miembros de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional).

El proyecto de ley N° 3280/2013-CR (elaborado por el congresista Eguren) incorpora en su “definición de armas de fuego de uso particular” a las armas de fuego de propiedad de quienes forman parte de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional en actividad o retiro (estando exoneradas las armas de fuego de propiedad del Estado, asignadas a los miembros de las FFAA y PNP para el cumplimiento de sus funciones). Se define como armas de fuego a:

“todas aquellas armas cortas y largas que se pueden disparar usando manos o con el apoyo de un hombro, y que disparan municiones cuyos diámetros de proyectil van desde 4mm hasta 13mm inclusive. También se consideran armas de uso particular todas las escopetas que disparan cartuchos de uno o más perdigones, de los calibres desde el 10 GAUGE, hasta el .410”.

Las armas de fuego para seguridad y vigilancia armada están destinadas a quienes ejercen las actividades comprendidas en la ley de Servicios de Seguridad Privada, para dar seguridad a personas, bienes y vehículos que están expuestos a hechos criminales. Están incluidas en este rubro las armas de fuego de puño, las escopetas y las carabinas de fuego anular (fuera del radio urbano).

En cuanto a las municiones autorizadas para defensa personal se encuentran los cartuchos con proyectil de plomo o aleación con este, los que podrán estar recubiertos total o parcialmente de latón o materiales diversos con punta blanda o hueca. Las municiones para seguridad y vigilancia armada adicionan cartuchos para escopeta con munición de plomo.

3.2. Licencias de posesión y uso de armas de fuego

El reglamento de la ley N° 25054 (Decreto Supremo N° 007-98-IN) permitía la posesión de un máximo de cinco armas autorizadas para defensa personal, previo cumplimiento de los requisitos dispuestos por las DICSCAMEC. Para este caso, el uso de las armas de defensa personal, puede hacerse extensivo al cónyuge, hijos y padres, siempre y cuando residan en el mismo domicilio y cuenten con la respectiva licencia.

Las licencias en la referida ley son documentos donde se hace constancia de la autorización para la posesión y uso de armas y municiones de uso civil. Contaban con una duración de dos años prorrogables. Las licencias de posesión y uso para seguridad personal, son aquellas que se otorgan, previa justificación, a personalidades que cuenten con algún interés público o privado, y ejerzan importante actividad comercial; así como otras personas que a criterio de la DICSCAMEC, por la naturaleza de sus funciones, están expuestas en mayor grado a ser objeto de hechos delictivos. En este caso, también se les otorga la licencia a las personas encargadas de brindar la seguridad, mientras se encuentren cumpliendo con su función, bajo responsabilidad solidaria del propietario del arma.

La ley N° 29954 establece que el otorgamiento de licencia de posesión y uso de armas de fuego tiene una vigencia de 5 años prorrogables. Asimismo se señala que para realizar los trámites de posesión y uso inicial, transferencia y renovación, es requisito obligatorio la presentación de los certificados que demuestren que el poseedor no registra antecedentes policiales, penales ni judiciales. Como sabemos, dichos cambios no llamaron la atención sino hasta la publicación del reglamento. En éste encontramos que la vigencia de la licencia, para armas de defensa, pasa a ser de un año, en lugar de cinco como contemplaba la ley y el número de armas cortas permitidas por persona pasa de cinco a dos (aunque se contempla que eventualmente se le permitiría a un usuario portar hasta 5 armas, previa justificación y aprobación de la SUCAMEC); el número de armas largas deportivas pasa de diez a dos según el tipo de arma; para los casos de defensa y deporte se exigirá un examen toxicológico; y se restringe la cantidad de municiones mensuales por usuario.

El anteproyecto de ley del Ministerio del Interior mantiene también algunas de estas limitaciones. Encontramos que las licencias de uso de armas de fuego tienen vigencia de un año y se restringen las armas de defensa a máximo dos por persona (incluidos los casos de personas naturales que brindan servicios de seguridad privada). Se distinguen los conceptos de licencia de uso y licencia de porte de armas de fuego. El primero es el documento (expedido por la SUCAMEC) mediante el cual se autoriza a una persona para el uso de armas de fuego, conforme a los requisitos de la ley y su Reglamento. El segundo es el documento (expedido por la SUCAMEC) mediante el cual se autoriza a una persona a disponer en un lugar público o de acceso público de un arma en condiciones de uso inmediato.

Se propone la creación de la tarjeta de propiedad del arma de fuego, donde el titular de una licencia de uso de armas de fuego, podrá ser propietario de los tipos de armas regulados en la presente ley. Para cada arma se contará con una tarjeta de propiedad. Este aspecto es

importante pues este sistema difiere de la normatividad vigente, que establece que el usuario debe tramitar tantas licencias como armas tenga.

El anteproyecto exige el marcaje de toda arma de fuego y munición al momento de su fabricación, importación, exportación o decomiso, todo con el fin de generar un mayor control de las armas y municiones que circulan en el país. Se plantea también que el usuario que reporte la pérdida o robo de armas de fuego en dos eventos distintos en un lapso de dos años, será inhabilitado por cinco años para la obtención de una nueva licencia.

Del mismo modo, **el proyecto de ley N° 3280/2013-CR** (congresista Eguren) propone la creación de un registro único de armas de fuego, con una tarjeta de propiedad por cada arma de fuego. Con esta tarjeta, el titular de la misma puede ejercer su uso dentro de los límites de su propiedad o galería de tiro, quedando expresamente prohibido su porte fuera de dichos límites. El propietario que desee portarlas o usarlas fuera de los confines de su domicilio o propiedad, debe tramitar y obtener una licencia de uso expedida por la SUCAMEC.

Para obtener una tarjeta de propiedad de arma de fuego, es necesario acceder al certificado de un curso de entrenamiento de armas de fuego, concordante con la categoría y el tipo de arma, y que incluya una prueba escrita referida a las normas de seguridad. Las licencias de porte y uso a las que se refieren el presente proyecto, corresponden a la autorización para el ejercicio de una actividad y/o uso de armas de fuego y municiones de uso particular. Éstas son personales e intransferibles, y cuentan con una vigencia de cinco años prorrogables. Las licencias de porte y uso autorizan a una persona a usar solamente las armas de su propiedad, cónyuge, padres o hijos, siempre que residan en el mismo domicilio, y las armas propiedad de empresas de seguridad, resguardo o vigilancia, con las que exista un vínculo laboral formal.

En cuanto a la legítima defensa en el ámbito doméstico, cualquier arma de fuego, de una persona natural, puede ser utilizada sin la necesidad de contar con licencia de uso, tanto por el titular, el cónyuge, hijos, hermanos o padres, siempre que sea dentro de los confines de su domicilio o propiedad, según se consigne en la tarjeta de propiedad y siempre que los familiares directos mencionados residan en el mismo domicilio que el titular.

Finalmente, el proyecto de ley plantea que una vez presentados todos los requisitos establecidos en el reglamento, para la obtención de tarjetas de propiedad de armas de fuego, y licencias de porte y uso, la SUCAMEC tiene un plazo no mayor a 3 días hábiles para la emisión de renovación de licencias y 7 días hábiles para la emisión de licencias nuevas, caso contrario la solicitud se sujeta a lo estipulado en la ley N° 29060, ley del Silencio Administrativo, bajo su forma Silencio Administrativo Positivo.

4. Elementos para un análisis técnico de las propuestas

4.1. Sobre la clasificación y características de las armas de fuego de uso civil

Los cambios desarrollados por la ley vigente y las propuestas del anteproyecto de ley del Ministerio del Interior, en relación con las características de las armas permitidas de uso civil, deberían estar basados en cuestiones prácticas que permitan disminuir los riesgos de inseguridad en nuestra sociedad.

En ese sentido, consideramos que no se ha conseguido -en ninguno de los dos casos- dar el sustento técnico necesario para la prohibición del arma 9mm Parabellum. Este es un debate que se debe realizar, ya que una prohibición sin justificación práctica únicamente motiva la informalidad y no da los pasos necesarios para la formalización del uso civil de armas de fuego. Mientras no exista una explicación a este nivel, es imposible que la ley resulte efectiva, sobre todo cuando hay posturas que exponen la utilidad de este tipo de armas.

La prohibición de la 9mm Parabellum ha generado una serie de reclamos por parte de los propietarios legales de armas de fuego, quienes aseguran que los nuevos límites impuestos para defensa personal resultan ineficientes, por lo menos para el propósito que se supone tienen las armas cortas de defensa. Aseguran que, de todos los calibres que se fabrican en la actualidad, el calibre mínimo para garantizar la neutralización inmediata de un atacante es el de esta arma. Dentro de sus argumentos se encuentra el concepto de “poder de parada”, referido a contar con un arma y calibre capaz de garantizar “con un solo impacto” la propia integridad (basado en el derecho a la defensa personal). Se afirma además que, el no poder garantizar el poder de parada, trae como consecuencia que los ciudadanos no puedan conjurar de forma inmediata el ataque de un ocasional agresor, lo que podría otorgarle al mismo la ventaja para lesionarlo; y que exista una desventaja para los ciudadanos ya que para los delincuentes no existen restricciones de calibres o tipos de armas, por lo que lo más probable es que empleen las armas con más cantidad de munición y más poder de fuego.

Si bien puede ser exagerado afirmar que la 9mm Parabellum “es el calibre mínimo para garantizar la neutralización inmediata de un atacante”, pues en diferentes contextos armas de menos calibre pueden resultar igual de letales, no consideramos que este tipo de arma sea exagerado o desproporcional para los objetivos relacionados con defensa personal. Además, un arma como la 9mm, presenta más facilidades para conseguir municiones, lo que podría verse reflejado en mayores probabilidades de entrenamiento en el uso del arma de fuego.

Por otro lado, las características de munición de punta blanda o hueca propuestas en el proyecto de ley N° 3280/2013-CR, no son autorizadas en la ley N° 29954 ni en el anteproyecto del Ministerio del Interior. La discusión se centra en que este tipo de modificación en la munición genera que, al contacto con el cuerpo, la bala se aplaste, expandiendo la punta y frenando su penetración rápidamente. Por este motivo la bala perfora con mayor amplitud y tira hacia atrás al que la recibe por la cantidad de energía cinética que

dispersa en poco tiempo. Este es el argumento por el que –precisamente- los propietarios legales de armas promueven el uso de estas municiones modificadas y rechazan la munición blindada permitida en la ley. Afirman que la munición blindada tiende a sobrepenetrar, impidiendo la absorción de la energía del proyectil (lo que finalmente provoca un shock hidráulico, deteniendo el ataque del agresor). Además se plantea que esta característica podría aumentar las probabilidades de sobrevivencia del agresor, debido a que solo es necesario un impacto para su inmovilización y el control de hemorragias posteriores resulta más simple que las generadas por múltiples impactos de municiones blindadas. Finalmente, consideran que las municiones blindadas cuentan con el riesgo colateral de los rebotes (por la dificultad para la deformación) con lo que se pone en peligro a terceras personas.

4.2. Sobre las licencias de posesión y uso de armas de fuego

Las modificaciones encontradas en la ley vigente, su reglamento y las propuestas del anteproyecto del Ministerio del Interior, cuentan con un carácter punitivo que pone trabas a la formalización de los usuarios legales de armas. Entre los aspectos más cuestionables encontramos la reducción de la vigencia de las licencias a un año y las dificultades para su tramitación.

Definitivamente, renovar cada año la licencia, considerando los problemas actuales de la SUCAMEC, no es una medida apropiada. Inclusive, podríamos decir que perjudica y desincentiva la formalización de usuarios, lo que puede tener como impacto aumentar el número de armas no registradas y alimentar el ya extendido mercado clandestino. Como ya hemos afirmado, modificaciones a la normatividad vigente deben apuntar a la desaparición de las armas ilegales y, al mismo tiempo, garantizar que los usuarios legales cuenten con las condiciones óptimas para su uso. Por ello, es necesario debatir sobre cómo disminuir los trámites burocráticos –pero garantizando la excepcionalidad de los casos y la idoneidad de los usuarios- y los costos, y ampliar el período de vigencia de las licencias.

El impacto que se debe buscar en temas de seguridad ciudadana es congruente con los objetivos mencionados: la mayoría de delitos y homicidios cometidos se realizan con armas de fuego ilegales, por lo que formalizar un arma prácticamente la saca del curso del delito; y la necesidad de realizar evaluaciones más exhaustivas que permitan disminuir los riesgos intrínsecos del uso de armas de fuego. Componente que reduce también las probabilidades de que armas legales pasen a formar parte (como robadas o perdidas¹⁴) del mercado clandestino de armas de fuego¹⁵.

¹⁴ Según la Dirección de Inteligencia de la PNP, en una investigación realizada del 1 de enero al 31 de agosto de 2013, el 30% de los ciudadanos que realizaron adquisiciones de armas de fuego de uso civil, las reportaron por pérdida o robo. Ver: <http://www.larepublica.pe/25-09-2013/delincuentes-recurren-a-testaferros-para-comprar-armas-en-mercado-legal> (visto el 22 de abril de 2014).

¹⁵ En ese sentido, es importante que el anteproyecto del Ministerio del Interior proponga que el usuario que reporte la pérdida o robo de armas de fuego en dos eventos distintos en un lapso de dos años, sea inhabilitado por cinco años para la obtención de una nueva licencia.

Por otra parte, el proyecto de ley N° 3280/2013-CR contiene una propuesta que resulta riesgosa. El proyecto del congresista Eguren plantea que una vez presentados todos los requisitos establecidos en el reglamento, para la obtención de tarjetas de propiedad de armas de fuego, y licencias de porte y uso, la SUCAMEC tiene un plazo no mayor a 3 días hábiles para la renovación de las licencias y 7 días hábiles para la emisión de las nuevas, caso contrario la solicitud se sujeta a lo estipulado en la ley N° 29060, ley del Silencio Administrativo, bajo su forma Silencio Administrativo Positivo.

Consideramos que las reformas propuestas en el proyecto de ley deben motivar la profesionalización e institucionalización de los procesos de la SUCAMEC y, de esta forma, garantizar el cumplimiento de los plazos de respuesta para la emisión de permisos y renovación de uso civil de armas de fuego. De ninguna forma, para un tema como este, se debe motivar el silencio administrativo como una salida ante la debilidad del ente rector. Es necesario recordar que -según propone el proyecto- para la obtención de los permisos se dependerá de la eficacia de las diversas instituciones involucradas, como el Ministerio de Justicia, el Poder Judicial y el Tribunal de Justicia Militar-Policial, de quienes proviene información vital para validar las solicitudes. En ese sentido, la verificación de la información entregada (con todos los requisitos cumplidos) estará sujeta tanto a la interconexión entre la SUCAMEC y las instituciones, como al conjunto de deficiencias burocráticas existentes dentro de la misma administración de la Superintendencia. Todo ello nos expone a distintas variables como ineficiencia o corrupción, lo que podrá tener como consecuencia la emisión de permisos que no cuenten con los requisitos fundamentales.

La ley de uso civil de armas de fuego debe estar orientada al fortalecimiento del ente regulador y a la capacitación del personal encargado de decidir sobre quiénes se encuentran aptos para recibir las licencias de arma de fuego. No existe la necesidad de ser punitivos en cuanto a la dificultad de los procesos burocráticos, sino más bien, deben mejorarse los canales de evaluación sobre el uso y cuidado del arma, exponiendo al usuario a escenarios reales que demuestren su preparación, así como evaluaciones psicológicas profundas que permitan definir, con menor margen de error, la estabilidad emocional de los solicitantes.

Conclusiones y recomendaciones

1. El uso civil de armas de fuego no se aproxima a ser la solución para enfrentar los graves riesgos de inseguridad de nuestro país. Aun cuando, en el común de los casos, las instituciones estatales encargadas de prevenir y perseguir el delito se encuentran cumpliendo sus funciones de manera deficiente. Los altos índices de violencia armada que sufre la región, así como diversas investigaciones sobre el uso de armas para defensa personal, han demostrado que armar a civiles no impacta favorablemente en la reducción del crimen y los niveles violencia.
2. De otro lado, normas restrictivas que promuevan la informalidad de armas legales de uso civil, tampoco tiene un impacto en la reducción de la inseguridad ciudadana. No existe evidencia que demuestre que dificultar los procesos para la adquisición de armas y la imposición de leyes restrictivas contra la posesión, disminuya los niveles de violencia en una sociedad. Por el contrario, en América Latina, los países con leyes más severas frente a la posesión de armas cuentan con los índices más altos de homicidio.
3. Es imposible negar que existen situaciones que justifican, frente a un riesgo tangible, la adquisición de algo tan extremo como un arma de fuego. La discusión no se centra en promover el uso ni en dificultar los procesos para los permisos de posesión de armas. Lo verdaderamente importante es que las personas que requieran tener un arma puedan acreditar que están en capacidad de utilizarla responsable y adecuadamente. El escenario ideal es contar con una sociedad con pocas armas de fuego y que las armas autorizadas se encuentren en manos capaces de hacer un buen uso de ellas.
4. En ese sentido, el principal problema del uso de armas de fuego por parte de civiles no son los propietarios legales o aquellos que buscan ser legales, sino las armas ilegales que circulan en mercados clandestinos. Aunque no exista data suficiente en el Perú sobre la procedencia de las armas con las que operan los delincuentes, es válido suponer que la formalización de un arma prácticamente la saca del curso del delito. Por ello, una ley de uso civil de armas de fuego debe considerar una estrategia que permita erradicar las armas ilegales de la sociedad, a la par que fomente la formalización y adecuada capacitación de los usuarios legales.
5. Un grave problema radica en que la SUCAMEC, ente encargado de controlar, administrar, supervisar, fiscalizar, normar y sancionar lo relacionado con el uso civil de armas de fuego, presenta un conjunto de debilidades institucionales. Actualmente se encuentra en proceso de reorganización, en las etapas iniciales de gestación como Superintendencia, a lo que se le suma una serie de dificultades heredadas relacionadas

con la ineficacia de sus operadores, instrumentos de evaluación poco exhaustivos y alta exposición a la corrupción.

6. Es por ello que resulta importante que se estén realizando esfuerzos, liderados desde el Ministerio del Interior, por fortalecer la institucionalidad de la SUCAMEC y luchar contra la corrupción. En la encuesta realizada a los propios servidores públicos de la SUCAMEC se encontró que la gerencia de Armas era percibida como la segunda más corrupta (con un nivel de 61%). Entre las causas de vulnerabilidad frente a la corrupción se identificó a las escasas regulaciones, falta de mora y ética en el ejercicio de la función pública, alta oportunidad para tomar decisiones libremente, entre otros.
7. A pesar del reconocimiento de la importancia del tema de armas de fuego, ni la ley vigente ni los proyectos de elaboración de una nueva ley han conseguido organizar una estrategia integral que consiga fortalecer los procesos para hacer que los usuarios de armas cumplan con verdaderos requisitos de seguridad. Lo que se necesita de la SUCAMEC es que sea capaz de garantizarle a los ciudadanos, que los requisitos para la expedición de licencias para el uso civil de armas de fuego cumplan su función adecuadamente, pero sin caer en trámites engorrosos, que pongan trabas a la formalización del uso de armas.
8. En cuanto a las características de las armas de fuego permitidas, la presente ley de Armas de Fuego de uso civil y el anteproyecto del Ministerio del Interior no han tomado en cuenta (o al menos no lo han hecho visible) estudios técnicos que respalden las restricciones referidas al calibre de las armas. Consideramos que la 9mm Parabellum prohibida, no incrementa los riesgos de inseguridad, ni para los portadores legales ni para terceras personas, por lo que será necesario que se expliquen los motivos de esta modificación.
9. De otro lado, la reducción de la vigencia de las licencias de uso de armas de fuego a un año (encontrada en el reglamento de la ley N° 29954 y en el anteproyecto del Ministerio del Interior) no tiene un sustento real. Es comprensible que, por el mal uso que muchas veces se le da a las armas de fuego, se busque tener un mayor control. Sin embargo, es necesario encontrar caminos más inteligentes para promover el uso adecuado y formal de las armas de fuego. Por ejemplo, que la primera vez que una persona solicite la licencia de uso de armas, ésta sea vigente por un año. Luego, ante el cumplimiento de todas las formalidades y la demostración del uso correcto del arma, la siguiente licencia pueda tener vigencia por un periodo mayor.
10. La SUCAMEC debe asumir como prioritario ser más exhaustivo en la evaluación de los usuarios de armas de fuego, en lo referido a lo técnico (uso, conocimiento, desarme y seguridad) y a pruebas psicológicas, que se encuentren menos expuestas a manipulación de la información y que se acerquen de manera más concreta a rasgos de la personalidad. Se deben desarrollar estrategias de entrevista y exposición del

usuario a escenarios reales, en donde se garantice que el portador de armas de fuego cumplirá con todas las medidas de seguridad para el cuidado y uso del arma. Pero se debe evitar a toda costa caer en la burocratización, que perjudique a los usuarios legales que buscan mantenerse en la legalidad.

11. La búsqueda de agilización de los procesos de la SUCAMEC y el reconocimiento de que la ley vigente es –en varios aspectos- ineficiente y restrictiva, no debe derivar en propuestas populistas como las encontradas en el proyecto de ley N° 3280/2013-CR. La propuesta referida al Silencio Administrativo Positivo, por ejemplo, cuando la SUCAMEC no cumpla con los plazos de respuesta para la renovación o entrega de licencias de uso de armas de fuego, nos expone seriamente a la ineficiencia o corrupción de los operadores de esta y otras instituciones. Este tema es riesgoso ya que puede tener como consecuencia la emisión de licencias que no cumplan con los requisitos necesarios.
12. En resumen, la ley de Armas de Uso Civil debería abordar tres campos principales: la institucionalización de la SUCAMEC, creando procesos más eficientes y contando con servidores públicos adecuadamente capacitados; el control y restricción de los portadores y circuitos ilegales de armas de fuego; y el perfeccionamiento de los canales de evaluación para la emisión de licencias de armas de fuego de uso civil, manteniéndolos libres de corrupción.