

Opinión del IDEHPUCP al Anteproyecto de Ley de Armas, Municiones, Explosivos, Productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil

I. COMENTARIOS GENERALES A LA NORMA

1. Finalidad de la norma

La norma tiene una relevancia destacada en varios ámbitos. En primer lugar, debería lograr un marco jurídico que favoreciese la legalidad en la tenencia y uso de armas por parte de las personas para su uso civil. Sin embargo, citamos una editorial del diario “El Comercio”, que acierta en algunos de sus comentarios cuando indica que una regulación muy complicada para obtener licencia de uso *“fomenta la ilegalidad. Esto, pues lo más probable era que quienes no estuvieran en situación de dedicar la cantidad de tiempo y recursos convertidos en necesarios para sacar y renovar constantemente sus licencias pasarían a tener sus armas informalmente”*¹. Ahora, es necesario ser específico cuando se afirma que una regulación complicada fomenta la informalidad. La regulación que la SUCAMEC (Superintendencia Nacional de Control de Empresas de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil) supervisa se limita únicamente a las personas que ya tienen licencias. Es decir, las intervenciones de SUCAMEC se harán sobre personas que venían cumpliendo con la ley, pero por el vencimiento del plazo de un año pasaron a la ilegalidad; mientras que las personas que no registraron nunca sus armas no serán intervenidas. Esto genera un incentivo indeseado de no registrar un arma en lo absoluto.

Por otro lado, la norma debería además tener por efecto combatir la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego que serán destinadas a un uso delincuencia. La idea es que esta ley de un mensaje claro: “no se acepta que los civiles utilicen armas de fuego, salvo para defensa personal, caza, deporte, seguridad privada”. El Perú es parte desde 1999 de la *Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados*, por lo cual tiene la obligación de combatir la tenencia y uso de armas por parte de civiles cuando se vinculan al narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia transnacional organizada, las actividades mercenarias y otras conductas criminales.

Ahora, como dice el mismo preámbulo de esta convención, erradicar el tráfico ilícito no debería desalentar ni disminuir las actividades lícitas de recreación o esparcimiento. Si bien es difícil cumplir al mismo tiempo con dos objetivos tan disímiles como luchar contra el tráfico ilícito y a la vez permitir actividades lícitas de recreación, no es imposible. Al respecto, la propuesta de ley se limita a suspender o cancelar la licencia cuando el uso o tenencia del arma si esta no cumple con los fines para los cuales fue otorgada la licencia, lo cual es una forma de desalentar que las armas destinadas a la recreación sean redirigidas al tráfico ilícito de armas.

Lo anterior es insuficiente, pues la ley también debe incentivar a personas a pasar a la formalidad en la tenencia de sus armas. Es lógico que las personas que utilizan las armas para actividades criminales no quieran tener licencia de ningún tipo para evitar ser identificadas; sin embargo, la ley también regula las licencias para fabricar, comercializar armas de uso civil. Aunque el marcaje (artículo 42) permite verificar el destino de la fabricación de armas, no hay una supervisión adecuada entre el comercio, importación y

¹ EL COMERCIO. Editorial: Desarmados. 5 de abril de 2014. [en línea]: <http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-desarmados-noticia-1720644>

el uso de las armas. Es decir, contar con autorización para comercializar debería incluir mecanismos para comprobar que la venta de armas se da de manera legal. Para ello sirven los artículos VII y VIII de la Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.

Artículo VII. Confiscación o decomiso

1. *Los Estados Partes se comprometen a confiscar o decomisar las armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados que hayan sido objeto de fabricación o tráfico ilícitos.*
2. *Los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para asegurarse de que todas las armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados que hayan sido incautados, confiscados o decomisados como consecuencia de su fabricación o tráfico ilícitos no lleguen a manos de particulares o del comercio por la vía de subasta, venta u otros medios.*

Artículo VIII. Medidas de seguridad

Los Estados Partes, a los efectos de eliminar pérdidas o desviaciones, se comprometen a tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados que se importen, exporten o estén en tránsito en sus respectivos territorios.

2. Fundamento de la limitación de derechos

La Constitución prevé el principio de libertad, por lo cual, para restringir derechos, es necesario fundamentar adecuadamente la razón para ello en una ley, dado que “nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe” según el artículo 24.b de la Constitución. En un ejercicio de derecho comparado, la Constitución Colombiana prevé en su artículo 223 un “monopolio estatal de las armas”.² Al estar constitucionalmente previsto, consideramos que es más efectivo fundamentar la restricción en fabricación y comercio de armas, lo que no significa necesariamente que sea más efectivo para controlar el tráfico ilícito en la realidad.

Este monopolio conlleva a que el INDUMIL, que es una empresa industrial y comercial del Estado Colombiano con personería jurídica, autonomía administrativa vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, y la Fuerza Pública sean las que se encarguen de la fabricación, importación y diferentes procesos para legalizar el uso y la tenencia de las armas de fuego. Entonces, para ver qué regulación conviene mejor, es necesario comprender cuál es la vía que utilizan los delincuentes, narcotraficantes, etc., para obtener las armas. Si es que las obtienen desviándolas de medios formales, habría que incidir más en la supervisión, si es que las obtienen durante la fase de fabricación, el mecanismo de Colombia de “monopolio de las armas” resulta más eficiente (estudiando los efectos negativos que pueda generar, como crear casas de fabricación que sean ilegales), etc.

² Artículo 223 de la Constitución de Colombia:

“Solo el gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos. Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de corporaciones públicas o asambleas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas. Los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados, de carácter permanente, creados o autorizados por la ley, podrán portar armas bajo el control del gobierno, de conformidad con los principios y procedimientos que aquella señale.”

3. Clasificación de tipos de armas

La ley clasifica el uso de las armas como “civiles” o armas de “guerra”. Sin embargo, esta distinción no parece adecuada. Más conveniente parece la clasificación entre “armas de guerra o de uso privativo de la fuerza pública”, “armas de uso civil” y por último “armas de uso restringido”. Esta es una clasificación utilizada en Colombia, mediante el Decreto 2535 de 1993³ pero resulta útil en nuestra legislación. En este contexto, el uso de armas por parte de las empresas de seguridad privada no puede ser pasado por alto. De acuerdo con la referida clasificación, son armas de fuego de uso restringido aquellas armas de seguridad y vigilancia.

Es por ello que se requiere que la licencia cumpla con los siguientes criterios:

1. *No puede tratarse de armas de guerra o de uso exclusivo de la fuerza pública.*
2. *La concesión del permiso es de carácter excepcional.*
3. *Su objetivo no puede ser el de la defensa de una colectividad, sino el de la protección de bienes o de personas que específicamente requieran de este servicio.*
4. *No pueden ser entregadas para ser usadas en situaciones en las cuales exista un conflicto social o político previo, cuya solución pretenda lograrse por medio de las armas.*
5. *La entrega de armas no debe traducirse en un desplazamiento de la fuerza pública.*
6. *El poder de vigilancia y supervisión del Estado debe ser más estricto que el previsto para las armas de uso civil.*⁴

Finalmente, es necesaria una regulación diferenciada entre armas de uso civil y armas de uso restringido, puesto que incluso el Anteproyecto de Ley de Servicios de Seguridad Privada⁵ tiene en cuenta la importante regulación de prestación de servicios de seguridad realizada por personas naturales o jurídicas que sean contratadas por otras personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, para la protección y seguridad de personas y bienes.

II. COMENTARIOS ESPECÍFICOS POR ARTÍCULO

Artículo 2: **Ámbito de aplicación**

El IDEHPUCP considera necesario hacer el señalamiento expreso de que la ley resulta aplicable a las empresas prestadoras de servicios de seguridad privada, y analizar la posibilidad de establecer algún tipo de regulación específica en la ley.

Artículo 3: **Criterios**

1. En relación con el criterio de restrictividad, sugerimos que este sea definido como “los requisitos y alcances de la presente ley no pueden aplicarse de manera analógica a las regulaciones de armas de fuego distintas a las señaladas en el artículo 1”.

³ Decreto Número 2535, por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos. Colombia. 1993.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA, Sentencia C-038/95, M.P. Alejandro Martínez Caballero. 9 de febrero de 1995.

⁵ PODER EJECUTIVO PERUANO. Anteproyecto de Ley de Servicios de Seguridad Privada – SUCAMEC. Resolución Ministerial N° 0283-2014-IN. 28 de febrero de 2014.

2. En relación con el criterio de revocabilidad: consideramos necesario explicitar si la cancelación de la licencia por no respetar términos de otorgamiento se da mediante sanción administrativa), y si la cancelación por seguridad pública, política exterior o defensa nacional se debe dar de acuerdo a los procedimientos formales de leyes o sentencias en la materia.
3. En relación con el criterio de correspondencia, consideramos que la redacción es redundante. En ese sentido, sugerimos re frasear su definición de la siguiente manera: "La licencia debe corresponder a la finalidad del otorgamiento de la misma".
4. En relación con el principio de justificación, no queda claro a qué se refiere la ley con "actividad".

Artículo 4: Naturaleza del uso y porte de armas de fuego

En desarrollo del art. 175 de la Constitución, la ley regula la fabricación, comercio posesión y uso. La justificación de la regulación: protección del orden interno y de la seguridad ciudadana.

Comentario al artículo 4: El término "orden interno" es impreciso por no tener un contenido definido, es preferible reemplazarlo por "orden público", que tiene una definición en los Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, emitido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

"Orden público"

12. La expresión "orden público" tal como se utiliza en el Pacto se puede definir como el conjunto de normas que aseguran el funcionamiento de la sociedad o el conjunto de principios en que se basa dicha sociedad. El respeto de los derechos humanos es parte del orden público.

13. La expresión "orden público" se interpretará en el contexto de la finalidad del derecho humano particular que se limite por este motivo.

14. Los órganos o agentes del Estado responsables del mantenimiento del orden público estarán sometidos a controles en el ejercicio de sus atribuciones a través del Parlamento, los tribunales u otros órganos competentes independientes.

Por otra parte, es incorrecto invocar la seguridad nacional. Por el contrario, debiera utilizarse el término "seguridad pública", establecido los Principios de Siracusa. La razón de ello es que la seguridad nacional es para justificar medidas de limitación de derechos cuando se trata de una amenaza externa, mientras que la seguridad pública es proteger contra peligros para la seguridad de las personas, como es el caso del uso de armas civiles.

- "Seguridad nacional"

19. Solamente se puede invocar la seguridad nacional para justificar las medidas que limiten ciertos derechos cuando estas medidas se adopten para proteger la existencia de la nación, su integridad territorial o su independencia política contra la fuerza o la amenaza de la fuerza.

20. No se podrá invocar la seguridad nacional como motivo para imponer limitaciones o impedir amenazas puramente locales o relativamente aisladas contra el orden público.

21. No se podrá utilizar la seguridad nacional como pretexto para imponer limitaciones vagas o arbitrarias y solamente se podrá invocar cuando existan garantías adecuadas y recursos eficaces contra los abusos.

22. La violación sistemática de los derechos humanos socava la seguridad nacional y puede poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Un Estado que sea responsable de una violación de este tipo no podrá invocar la seguridad nacional para justificar las medidas encaminadas a suprimir la oposición a dicha violación o a imponer prácticas represivas contra su población.

- "Seguridad Pública"

23. La seguridad pública significa protección contra los peligros para la seguridad de las personas, su vida o su integridad física, o contra los daños graves a sus bienes.

24. La necesidad de proteger la seguridad pública puede justificar las limitaciones vagas o arbitrarias y solamente se podrá invocar cuando existan garantías adecuadas y recursos eficaces contra los abusos.

Artículo 5: Definiciones

Las definiciones utilizadas deberían ser las que se usan en el artículo 1 de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados:

3. "Armas de fuego":

a) cualquier arma que conste de por lo menos un cañón por el cual una bala o proyectil puede ser descargado por la acción de un explosivo y que haya sido diseñada para ello o pueda convertirse fácilmente para tal efecto, excepto las armas antiguas fabricadas antes del siglo XX o sus réplicas; o

b) cualquier otra arma o dispositivo destructivo tal como bomba explosiva, incendiaria o de gas, granada, cohete, lanzacohetes, misil, sistema de misiles y minas.

4. "Municiones": el cartucho completo o sus componentes, incluyendo cápsula, fulminante, carga propulsora, proyectil o bala que se utilizan en las armas de fuego.

5. "Explosivos": toda aquella sustancia o artículo que se hace, se fabrica o se utiliza para producir una explosión, detonación, propulsión o efecto pirotécnico, excepto:

a) sustancias y artículos que no son en sí mismos explosivos; o

b) sustancias y artículos mencionados en el anexo de la presente Convención.

6. "Otros materiales relacionados": cualquier componente, parte o repuesto de un arma de fuego o accesorio que pueda ser acoplado a un arma de fuego.

Artículo 8: Requisito para autorizaciones

Debe tenerse en consideración que Persona Jurídica como tal podría haber cometido un delito, por lo que ello debiera ser un criterio a tomar en consideración al momento de otorgar las autorizaciones. Asimismo, debiera establecerse algún mecanismo sancionador para empresas, de acuerdo a lo previsto en el artículo 96 del Código Civil (disolución de la persona jurídica cuyas actividades sean contrarias al orden público o a las buenas costumbres).

Artículo 11: Clasificación de armas

Consideramos que la ley debe sujetarse a dicha clasificación a lo largo de todo el cuerpo legal. No obstante, en los siguientes artículos notamos una ausencia de regulaciones relativas las “armas para colección”.

Artículo 12: Armas para defensa personal

Hay una contradicción entre el artículo 5c) de la Ley y el artículo 12, ya que parecería que solo las armas para la defensa personal pueden ser de fuego. Por el contrario, las armas no letales (artículo 5.d) también deberían considerarse armas para la defensa personal.

Asimismo, en atención al señalamiento del artículo 13.2.c), surge la interrogante de qué hacer en zonas rurales o indígenas en donde las armas de casa suelen ser las armas disponibles para la defensa personal.

Artículo 13: Armas de seguridad y vigilancia

Estos criterios (función, importancia y valor) son subjetivos, pero sí reflejan el hecho de que hay personas/bienes más expuestos a hechos criminales. El punto es determinar con claridad cómo fundamentar que una persona/bien requiere protección por su función, importancia o valor, porque al ser criterios subjetivos pueden tender a respuestas discriminatorias o estereotipadas.

Por otro lado, no se comprende la razón de incorporar armas de casa dentro de este acápite, ya que al ser las armas de seguridad y vigilancia, autorizadas únicamente a empresas prestadoras de servicios de seguridad privada, no pareciera razonable permitir el uso subsidiario de estas armas, atendiendo a lo que parece una cuestión relacionada con la disponibilidad de armamento en zonas rurales. Desde nuestra mirada, es necesario exigir a las empresas de seguridad privada el armamento idóneo.

Artículo 20: Prohibición de comercialización de réplicas

Debería indicarse que se prohíbe también la fabricación, uso, etc.

Artículo 21: Otorgamiento de Licencia de Uso y Porte de Armas de fuego

Consideramos fundamental desarrollar los criterios respecto a la idoneidad de la persona autorizada a portar un arma. Estos criterios están señalados de manera indirecta en el artículo 21.4.b), pero debieran explicitarse y definirse.

Artículo 24: Número de armas permitidas por usuario

De acuerdo con la norma, en el caso de seguridad y vigilancia las tarjetas de propiedad se dan a favor de empresa especializada que brinde servicios de seguridad (máximo 6) o de personas naturales que brinden servicios individuales de seguridad (máximo 2). No obstante, ¿cómo se controlará a quien usa las armas (los agentes de seguridad)? La licencia requiere una capacitación, por lo que la empresa de seguridad debería acreditar que ha capacitado de manera permanente a sus agentes.

Artículo 26: Autorizaciones

Si esta es la clasificación de autorizaciones, es importante que la Ley mantenga la misma lógica a lo largo de todo el cuerpo legal. Los artículos subsiguientes no prevén todas las autorizaciones enunciadas en el artículo 26.