

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO



“Fortaleciendo al Estado: el caso del control de armas de fuego y municiones de uso particular en Perú durante el período 2013 - 2015”

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno

AUTOR

Diego Javier Espinoza Lavado

LIMA - PERÚ

2015

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICA DE CONTROL: ELEMENTOS PARA ANALIZAR LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL MERCADO LEGAL DE ARMAS Y MUNICIONES DE USO PARTICULAR .....	11
1.1. Fortalecimiento institucional: capacidad técnica y política en el sector público ...	11
1.2. El control estatal del mercado legal de armas de fuego y municiones de uso particular .....	17
2. DESCONTROL DEL MERCADO LEGAL DE ARMAS Y MUNICIONES COMO PROBLEMA PÚBLICO: MERCADOS, ACCESO Y DELITOS CON ARMAS DE FUEGO DE ORIGEN LEGAL .....	23
2.1. Mercado legal de armas de fuego y municiones de uso particular .....	23
2.2. Vulnerabilidad del sistema de control de armas de fuego y municiones del mercado legal .....	31
2.3. Acceso de la delincuencia a armas de fuego y municiones de origen legal .....	36
2.4. Relación entre armas de fuego de origen legal y delitos .....	41
3. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL COMO ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO: IMPLEMENTACIÓN DE LA SUCAMEC .....	47
3.1. Creación de la SUCAMEC .....	47
3.2. Reorganización interna.....	55
3.3. Estrategia de control y fiscalización .....	59
3.4. Evaluación de la fortaleza institucional .....	63
4. PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA NUEVA LEY DE ARMAS Y MUNICIONES DE USO CIVIL: ARGUMENTOS Y SUS LÍMITES EN EL DEBATE POLÍTICO .....	68
4.1. Posiciones y argumentos .....	68
4.2. Proceso de debate a nivel técnico.....	75

4.3. Proceso de debate a nivel político.....	78
4.4. Nueva Ley de armas y municiones de uso civil.....	82
Conclusiones.....	85
BIBLIOGRAFÍA.....	90



## TABLAS, GRÁFICOS E ILUSTRACIONES

### **Tablas**

Tabla 1 Modificaciones a la norma hasta junio de 2013 .....	24
Tabla 2 Posesión de armas particulares.....	26
Tabla 3 Costos para la solicitud de emisión o renovación de licencia .....	28
Tabla 4 Condiciones que requieren guía de circulación y custodia policial .....	29
Tabla 5 Características de modalidades de licencias de posesión y uso de armas .....	30
Tabla 6 Sanciones a la posesión y uso de armas.....	34
Tabla 7 Delitos relacionados a armas incautadas.....	43
Tabla 8 Regiones con mayor número de homicidios y armas incautadas.....	44
Tabla 9 Relación armas y delitos.....	46
Tabla 10 Superintendencias en el Perú.....	49
Tabla 11 Cambio de composición de personal .....	56
Tabla 13 Incautaciones .....	61
Tabla 14 Operativos de fiscalización de la SUCAMEC .....	62
Tabla 15 Períodos de gestión de máximas autoridades: SUCAMEC y MININTER .....	67
Tabla 16 Proyectos de Ley presentados al Congreso de la República .....	73
Tabla 17 Conformación de la comisión de defensa nacional, orden interno y desarrollo alternativo .....	79

### **Gráficos**

Gráfico 1 Número de licencias y autorizaciones de venta por tipo de usuarios.....	27
Gráfico 2 Evolución de licencias iniciales y autorizaciones de venta comparado con armas declaradas a la SUCAMEC como robadas o perdidas.....	37
Gráfico 3 Resultado de cruce de información de armas incautadas y registro de la SUCAMEC, 2013 .....	40
Gráfico 4 Muertes violentas asociadas a hechos delictivos dolosos, por medio o modalidad utilizada.....	42
Gráfico 6 Acciones de control de la SUCAMEC.....	60

### **Ilustraciones**

Ilustración 1 Organigrama de la SUCAMEC .....	52
Ilustración 2 Regiones en donde operan oficinas de la SUCAMEC .....	58
Ilustración 3 Estrategia de intervención de la SUCAMEC .....	70

### Lista de Acrónimos

CCFFAA	Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
CEIC	Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad
CONATIAF	Comisión Nacional contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados
DICSCAMEC	Dirección Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil
DIGIMIN	Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior
DIVITIAME	División de Investigación de Tráfico Ilícito de Armas, Municiones y Explosivos de la Policía Nacional del Perú
FFAA	Fuerzas Armadas
MININTER	Ministerio del Interior
MINJUS	Ministerio de Justicia
MINSA	Ministerio de Salud
PNP	Policía Nacional del Perú
SUCAMEC	Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil

## INTRODUCCIÓN

Las armas de fuego son el principal medio de comisión de homicidios a nivel mundial, y la situación en la región es particularmente preocupante; en América del Sur, el 83% de los homicidios se realiza con arma de fuego<sup>1</sup>. En el Perú esta cifra llega al 62.9% a nivel nacional<sup>2</sup>, siendo mayor en algunas regiones como La Libertad, donde ha superado el 90%<sup>3</sup>.

Los homicidios cometidos con arma de fuego, además de representar un alto porcentaje del total, vienen aumentando en valores absolutos, siendo que el crecimiento del número de muertes violentas asociadas a hechos delictivos con arma de fuego es de 18,4% promedio anual<sup>4</sup>; por ello, a pesar de que la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes en el Perú es 6.61<sup>5</sup>, cifra relativamente baja en comparación a otros países de la región, tiene una tendencia de crecimiento muy preocupante.

Por lo general, los países con altas tasas de homicidios son los que tienen los más altos porcentajes de posesión de armas de fuego<sup>6</sup>; pero además de relacionarse directamente con las muertes violentas, las armas están ligadas también a los delitos contra el patrimonio. De acuerdo a encuestas realizadas a sentenciados a prisión en el país, el 39.7% afirma haber tenido un arma alguna vez<sup>7</sup>; por otro lado, el 9.1% de las personas que han sido víctimas de un delito, precisan que éste fue cometido con un arma de fuego<sup>8</sup>. Particularmente el uso de armas en robos ha

---

<sup>1</sup> Ciudad Nuestra. 2014. ¿Quiénes son los delincuentes en el Perú y por qué?

<sup>2</sup> CEIC – Homicidios en el Perú y 38 países de las Américas. Cifra del año 2013.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> CEIC – Homicidios en el Perú y 38 países de las Américas. Crecimiento promedio ponderado 2011 – 2013.

<sup>5</sup> CEIC – Homicidios en el Perú y 38 países de las Américas. Cifra del año 2013.

<sup>6</sup> Ciudad Nuestra. 2014. ¿Quiénes son los delincuentes en el Perú y por qué?

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> INEI – ENAPRES. Población de 15 y más años de edad víctima de algún hecho delictivo cometido con arma de fuego. Semestre Julio – Diciembre 2014.

aumentado de 3% el 2006 a 17% el 2012<sup>9</sup>. Esta situación influye en la preocupación de la población que, desde el año 2012, considera a la delincuencia o la inseguridad ciudadana como el principal problema del país<sup>10</sup>.

La principal fuente de armas utilizadas por los delincuentes no es el contrabando como se suponía durante mucho tiempo, sino el mercado legal de armas de fuego de uso particular de civiles y de policías; al que acceden directamente obteniendo licencias; o indirectamente, a través del robo u otras modalidades<sup>11</sup>. Lo anterior se debe al grave descontrol en el cual se ha visto inmerso el mercado de armas durante mucho tiempo ya que la DICSCAMEC<sup>12</sup>, institución responsable de su regulación, se encontraba en una situación de debilidad crítica.

Como respuesta ante esa situación, a partir del 2013 se inicia un proceso de fortalecimiento de dicha institución, que le otorga mayor autonomía, atribuciones y recursos. Pero la sola creación de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC) no logró ningún cambio, y no fue sino hasta inicios del 2014 que se comenzaron a mostrar resultados tangibles luego de la conformación de un equipo de profesionales civiles que quedaron a cargo del proceso de modernización de dicha entidad. La obtención de evidencia a partir del análisis de información y las incautaciones de armas y municiones irregulares e ilegales como resultado de operativos de fiscalización dan primeras señales de eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

La SUCAMEC, a pesar de tener deficiencias en algunos aspectos de su operación, ha comenzado a mostrar signos de estar convirtiéndose en una institución

---

<sup>9</sup> MINJUS. Diagnóstico Situacional del crimen en el Perú. 2013.

<sup>10</sup> Poética. VII Encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012.

<sup>11</sup> SUCAMEC. Informe de armas incautadas 2013.

<sup>12</sup> Dirección Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (DICSCAMEC) es la institución antecesora de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC).

fortalecida por la uniformidad de su discurso, las relaciones interinstitucionales que ha venido desarrollando y la continuidad de sus directivos; esto último teniendo en cuenta que el sector Interior es el que ha presentado mayor número de cambios de Ministro en el gobierno de turno. Sin embargo, esta afirmación se pone a prueba durante el proceso de formulación de una nueva política de control de armas y municiones de uso particular, en donde colisiona contra los intereses de grupos privados y de la propia Policía Nacional del Perú, institución más representativa del sector en el que se encuentra adscrita.

Este proceso de formulación tiene dos ámbitos de intervención: el primero de ellos es el técnico, en donde las evidencias obtenidas por la SUCAMEC como consecuencia de su fortalecimiento institucional le sirvieron para lograr un buen desempeño; y el segundo es el político, en el que todas las evidencias por sí solas no resultaron ser suficientes y han requerido del complemento de otro tipo de capacidades como negociación, acceso a medios, entre otras. Estas capacidades políticas han demostrado, en el caso analizado, ser indispensables para lograr la formulación de una política pública.

Este estudio de caso aborda estos procesos y analiza i) el descontrol del mercado legal de armas de fuego y municiones como problema público, ii) el fortalecimiento institucional como estrategia de intervención del Estado, y iii) el proceso de formulación de la nueva Ley de armas y municiones.

A fin de guiar el análisis, se plantea como pregunta principal: ¿de qué manera el fortalecimiento institucional del Estado ha impactado en la política de control de armas de fuego y municiones de uso particular en Perú?

La respuesta a esta cuestión se aborda desde la idea de que la fortaleza institucional implica no sólo la efectividad de las políticas (el resultado final) sino también la capacidad de incidir en la formulación o reformulación de las mismas. Se reconoce que la posesión de armas de fuego por parte de particulares es una prerrogativa del

Estado peruano, que se le otorga a cada ciudadano si cumple con los requisitos establecidos por Ley.

La responsabilidad directa de decidir quién puede o no poseer un arma de fuego recae en una institución pública que durante muchos años se ha encontrado en una situación de debilidad que ha permitido un fluido tránsito de armas y municiones del mercado legal al ilegal que agrava la situación ya crítica de inseguridad ciudadana en el país. Como medida para abordar este problema público, el Estado promueve el fortalecimiento institucional de este órgano público otorgándole mayores atribuciones y recursos. Los primeros resultados son importantes y a la vez generan evidencia de la necesidad de reformular la política de control en este ámbito para fortalecerla y hacerla más racional. Es así que se inicia un proceso de debate que pasa por dos ámbitos: técnico y político. Las evidencias producto del fortalecimiento institucional son de mucha relevancia durante el debate técnico; sin embargo, no tienen el mismo nivel de importancia en el debate político, en donde priman los prejuicios e intereses particulares de los decisores. Esto llevó a desplegar otro tipo de capacidades más políticas que finalmente fueron determinantes en la decisión de ajustar la política pública. Por ese motivo, la hipótesis evaluada en este estudio es que el fortalecimiento institucional entendido exclusivamente en el ámbito técnico no es suficiente para reformular una política pública, y debe ser complementado con capacidad política para tener como resultado instituciones realmente fuertes en el sector público.

Para desarrollar un análisis más detallado se plantean tres preguntas secundarias:

- ¿Por qué el descontrol de las armas de fuego y municiones del mercado legal es un problema público?
- ¿Cómo se desarrolla el proceso de fortalecimiento institucional del Estado en el ámbito del control del mercado legal de armas de fuego y municiones?

- ¿Cómo se ha llevado a cabo la formulación de la nueva política de armas y municiones de uso particular?

La investigación se desarrolla en un periodo de campo de dieciocho meses entre octubre de 2013 y febrero de 2015, tiempo en el cual el investigador ha formado parte de la institución, siguiendo de cerca las decisiones de la alta dirección. La presente investigación ha implicado la sistematización de información del registro oficial de armas y municiones de la SUCAMEC y la realización de entrevistas a sus trabajadores de acuerdo a los protocolos establecidos.

Las secciones que componen este documento tienen objetivos específicos. La primera hace un recuento de los últimos estudios sobre fortalecimiento institucional y el control de armas y municiones de uso particular. La segunda explica la relación entre la deficiencia del control del mercado legal de armas de fuego y su influencia en la inseguridad ciudadana. La tercera describe el proceso de fortalecimiento del organismo de control. La cuarta muestra el proceso de formulación de la nueva Ley de control de armas y municiones a nivel técnico y político. La quinta sección expone, a modo de conclusiones, la influencia del fortalecimiento institucional en la capacidad de formulación de políticas públicas en el caso de estudio.

1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICA DE CONTROL:  
ELEMENTOS PARA ANALIZAR LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL  
MERCADO LEGAL DE ARMAS Y MUNICIONES DE USO PARTICULAR

1.1. Fortalecimiento institucional: capacidad técnica y política en el sector público

La capacidad estatal se ha relacionado, en varios estudios, con el nivel de control que tiene un Estado sobre su territorio, “Estados con alta capacidad son vistos generalmente como mejor equipados para establecer un monopolio de la violencia, hacer cumplir los contratos, controlar a su población, regular instituciones, extraer recursos y proveer bienes públicos” (Soifer & Vom Hau, 2008), lo que otros autores definen como poder infraestructural (Fukuyama, 2004). En otros términos, la capacidad estatal se expresa como la posibilidad del Estado de penetrar su territorio y utilizar su logística para implementar decisiones (Mann, 1984) mientras la vulneración frecuente de la constitución y las leyes es el reflejo de la falta de capacidad estatal en lugares del territorio nacional a los cuales O’Donell (1993) denomina “zonas marrones”.

Sin embargo, estos conceptos hacen referencia al Estado como algo unitario cuando en realidad existen marcadas diferencias en cuanto a la capacidad estatal entre agencias de distintos sectores o niveles de gobierno así como importantes contrastes en el desempeño de agencias o dependencias similares; incluso, a veces, entre oficinas de la misma institución (Dargent, 2012A), por lo que una visión unitaria haría perder la riqueza y el valor aplicativo de los resultados del análisis (Skocpol, 2007). Es así que existe la necesidad de descomponer al Estado para poder estudiarlo mejor (Tanaka, 2010); con ello se puede lograr hacer

aproximaciones que permitirán evaluar sus contrastes e identificar patrones de fortaleza y debilidad, éxito y fracaso (Migdal, Kohli, & Shue, 1994).

Uno de los principales aspectos a considerar para evaluar la capacidad estatal es la habilidad de una burocracia profesional para implementar políticas públicas sin influencia externa indebida (Bersch, Praça, & Taylor, 2012). Sobre este aspecto hay autores que indican que es importante mantener distancia de actores externos porque aquellos que tienen mayor poder político tienen mayor posibilidad de influenciar en las decisiones gubernamentales, por lo que no es casual que en nuestros países algunos sectores, como los económicos y comerciales, tengan mayor capacidad que sectores sociales (Kaufman & Nelson, 2004); sin embargo, hay otros estudios que consideran que en cierta medida es importante recibir influencia del sector privado, siempre y cuando cree un entorno favorable para el diseño e implementación de políticas (Evans, 1992) (Doner, Ritchie, & Slater, 2005) y, de manera similar, reconocen que la influencia de organismos internacionales puede aportar en esos objetivos (Dargent, 2008). Para medir este nivel de independencia política en una institución pública se puede hacer un análisis sobre tres aspectos: la estabilidad de su personal por méritos, el mantenimiento de su discurso, la afrenta a sus superiores políticos (Dargent, 2008).

Otro aspecto importante a tomar en cuenta para evaluar la capacidad estatal es la eficacia de las instituciones del Estado, es decir, el nivel de implementación de la política pública que le compete. Este aspecto anteriormente ha sido marginado desde el análisis, considerando que se trataba de una mera aplicación de la política pública ya diseñada y aprobada; y que por lo tanto, no merecía mayor atención; sin embargo, es importante reconocer que si se considera la capacidad estatal como la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social (Repetto, 2004), entonces este aspecto es un indicador por su propia definición.

El incumplimiento, por ejemplo, de funciones básicas como seguridad, comunicaciones, salud o educación, incrementa la sensación de ineficacia del gobierno ante los ciudadanos (Centeno, 2009), y si no se cuenta con organizaciones y oficinas estatales capaces de hacer cumplir la ley, las normas se violan e ignoran con impunidad (Levitsky & Murillo, 2012). Así, la eficacia en la ejecución de políticas es fundamental para establecer los niveles de gobernabilidad en una sociedad; y la implementación, lejos de ser un proceso rutinario de poca importancia puede ser fuente de oportunidades estratégicas para el fortalecimiento de las capacidades estatales (Cortázar, 2006).

En América Latina, históricamente se ha adolecido de tener instituciones débiles, éstas inclusive se han debilitado aún más a finales de los 90's. La reforma de las últimas dos décadas tuvo un énfasis en minimizar el rol y el tamaño del Estado, y ahorrar recursos sacrificando instituciones e instrumentos de gestión claves (Kliksberg, 2005). Se ha impactado en la configuración y el papel de los Estados nacionales y sub nacionales<sup>13</sup>; en particular, con respecto a la composición de sus estructuras institucionales, el perfil de su personal y la asignación de presupuesto (Ozslak, 2003). Fue recién en 1997 que el Banco Mundial publicó un informe que destacaba la importancia de las instituciones para el desarrollo económico; sin embargo, sus recomendaciones no dieron los resultados esperados en América Latina, donde la debilidad del Estado sigue siendo un problema grave (Zurbriggen, 2007).

La razón principal del fracaso de la reforma fue que se concibió como una modificación de los instrumentos de gestión, obviando la reflexión sobre el papel del Estado. En la práctica, la reforma fue concebida como un mero cambio de normas y reducción del gasto público, que en ningún momento se ocupó de fomentar la participación ciudadana en las decisiones de políticas públicas (Ugarte, 2000), y la débil capacidad del Estado se ha asociado a la precaria legitimidad de los

---

<sup>13</sup> En este caso Ozslak hace referencia al caso de Argentina como república federal.

representantes políticos y a déficits de gobernabilidad democrática (Mainwaring, 2009) (Mainwaring & Scully, 2009). En diversos países, los reformadores del ajuste (de los noventa) redujeron el Estado asumiendo que era la causa de diversos problemas, pero no pusieron igual énfasis en construir un Estado capaz. Es hoy evidente que el Estado no era la causa de una serie de problemas que todavía se mantienen. Por el contrario, es claro que es necesario un Estado distinto, uno profesional (Dargent, 2012A).

El haber mantenido relegado al Estado ha comprometido su capacidad en el largo plazo y a pesar de algunas iniciativas aisladas, no se ha podido generar una respuesta sistémica e integral para resolver el problema de gestión operativa de las entidades públicas (Celle, 2011). En la actualidad el administrador público está condicionado por múltiples trabas que le impiden realizar una gestión eficiente y eficaz, no tiene una guía de acción clara y a pesar de ello, debe soportar un rígido control sobre todos los procedimientos de su gestión; se encuentra sujeto a controles que se enfocan exclusivamente en el cumplimiento de normas y no en resultados (Rodríguez & Repetto, 2000).

Para corregir esta situación, algunos autores sugieren promover la modernización de los instrumentos y sistemas de gestión administrativa relacionados al ciclo de gasto para apoyar efectivamente los procesos sustantivos de decisión de la administración pública para potenciar la planificación, la ejecución presupuestal, la evaluación de desempeño institucional y el uso masivo y estandarizado de las tecnologías de la información (Celle, 2011), también consideran importantes la independencia presupuestaria, autonomía y responsabilidad de los directivos, independencia del poder político, transparencia en los procedimientos y trabajo con instituciones extranjeras (Alcota Rojas, 2013);

Otros autores señalan que se ha caído en una “falacia tecnocrática” al proponer una reforma centrada en los aspectos administrativos y gerenciales, orientada sólo a lograr mayor eficiencia, sin tener en cuenta la dimensión política, los procesos

históricos y las características particulares de cada país (Zurbriggen, 2007); por lo tanto, consideran que una “segunda reforma del Estado” debe afrontar desafíos mucho más arduos que la primera: fortalecer el Estado actual e incorporar nuevas funciones que procuren restablecer los equilibrios políticos y sociales perdidos, más allá de mantener los macroeconómicos ya logrados (Oszlak, 1999).

El Estado debe ser capaz de lograr consensos, para ello necesita ayuda de la política más que del análisis (Lindblom, 1991), es así que promover el diálogo racional entre gobierno y sociedad, con sus evidencias empíricas y argumentaciones valorativas es necesario para lograr la máxima eficacia y eficiencia del gobierno y de la administración pública, que descansa en el entendimiento, la aceptación y el apoyo que puedan brindar los ciudadanos organizados a sus decisiones, planes, programas y regulaciones (Majone, 1997). Fortalecer al Estado en América Latina en estos tiempos de urgencia, es uno de los mayores desafíos históricos que enfrenta la región e incidirá decisivamente en su futuro. Corresponde darle la más alta prioridad y sumar energías colectivas para enfrentar este reto a fondo para lograr un Estado eficiente, participativo y equitativo; lo que sería un “Estado inteligente” (Kliksberg, 2005).

En este contexto, es importante resaltar el fortalecimiento institucional como un proceso en el que las instituciones públicas se desarrollan internamente con personal profesional capacitado, sistemas informáticos modernos y la mejora continua de sus operaciones para lograr resultados tangibles en la ejecución de sus funciones; con ello obtienen un alto nivel de legitimidad ante sus usuarios, la ciudadanía y decisores del gobierno que le dan capacidad de formular o reformular políticas públicas. Dada su importancia y trascendencia, puede entenderse como la “gran reforma”, en el sentido que no sólo aborda aspectos operativos, sino que también involucra realizar en paralelo la reforma política, orgánica y de personal (Durand, 2002).

Hay instituciones que han pasado por este proceso como el BCRP<sup>14</sup>, la SUNAT<sup>15</sup> o el RENIEC<sup>16</sup>, entre otras, que han podido superar todos los obstáculos que el Estado tenía en su momento, a estas se les ha denominado “islas de eficiencia” por ser excepciones a la regla. Sin embargo, es importante analizar caso por caso ya que han sido distintas las condiciones por las que cada una ha tenido que abordar su desarrollo; así por ejemplo, las instituciones con alta especialización como el BCRP logran cierta sostenibilidad a pesar de los cambios políticos por lo que se puede describir como “autonomía tecnocrática” (Dargent, 2011) y que no sucede en sectores como seguridad, educación o salud.

El reto de transformar la capacidad del Estado rara vez ocurre o cuando lo hace, difícilmente se sostiene y consolida (Durand, 2002). Entre los factores que posibilitan las reformas al interior de las instituciones están: i) la relevancia del área para la población en general y actores sociopolíticos poderosos; ii) el consenso existente sobre las políticas a su cargo; y iii) las ventajas que ofrece para su personal contar con capacidades que amplían sus posibilidades laborales (Dargent, 2008).

Ha sido común que en el pasado, tanto en democracia como en dictadura, las “islas de eficiencia” desaparecen una vez que las condiciones urgentes que las hicieron necesarias son superadas (Conaghan, 1998). Pero si cambia la institución por dentro y se logra una mayor eficacia operativa, se potencia la capacidad de diseñar y poner en práctica las políticas públicas. El cambio interno, a su vez, implica relaciones más armoniosas con el entorno, logrando mayor transparencia con la sociedad civil y facilitando la rendición de cuentas (Durand, 2002).

---

<sup>14</sup> Banco Central de Reserva del Perú.

<sup>15</sup> Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.

<sup>16</sup> Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

## 1.2. El control estatal del mercado legal de armas de fuego y municiones de uso particular

El control de armas de fuego y municiones de uso particular es en la mayoría de los casos responsabilidad de instituciones del Estado cuyo objetivo es evitar que las armas lleguen a ser objeto de hechos violentos o medio para la comisión de delitos, y que se valen de distintos mecanismos para regular el mercado legal.

Entre los principales mecanismos están la restricciones a la adquisición formal por tener antecedentes delincuenciales; algunos estudios demuestran que las personas con antecedentes que adquieren armas de fuego tienen luego una incidencia sustancialmente mayor de actividad criminal en relación a los que no registran antecedentes (Wright & Wintemute, 2010); es así que, exigir que todas las ventas de armas de fuego estén sujetas a una verificación de antecedentes podría hacer más difícil la obtención de armas por parte de los delincuentes (Vittes, Vernick, & Webster, 2013). Otra restricción más extendida es la que corresponde al acceso al mercado legal de armas de fuego a personas que no alcanzan una edad suficiente (Wright & Wintemute, 2010). También existen otros mecanismos que abordan el control luego de que las personas obtienen su licencia, como el de seguimiento a personas con un perfil de riesgo (Koper, 2006) o la prohibición de portar armas de fuego ocultas en público (Romero, 2003).

Además de establecer requisitos para su obtención, es necesario tener trazabilidad de las armas de fuego (Wintemute G. R., 2004), el control se ejerce desde la importación y comercialización, para reducir el impacto de las prácticas de venta de las casas comerciales de armas de fuego en el abastecimiento de armas nuevas de criminales (Webster, 2006). También es de suma importancia el control en zonas de frontera con otros países; hay ejemplos como el de México, en donde se evidencia que la política flexible de armas de Estados Unidos podría haber impactado en la violencia de ese país (Pérez & Weigend, 2013). Cuando se pierde

la trazabilidad se suelen tomar medidas como programas de recompra; sin embargo, estos son útiles para sensibilizar a la población pero no aportan directamente a la finalidad del control, ya que las armas que se recuperan no corresponden a los tipos más comunes relacionados con homicidios y suicidios (Kuhn, 2002).

La violencia relacionada con la posesión y el uso de armas pequeñas y ligeras, constituye uno de los más serios retos para las sociedades de Latinoamérica. El impacto de la violencia y su relación con las armas de fuego se presenta como un tema importante en la agenda pública (Spinelli, 2006). Se entiende que mecanismos de control que no son efectivos permiten la circulación indiscriminada de armas, lo que representa uno de los mayores factores de riesgo, particularmente en la violencia social (Buvinic, Morrison, & Shifter, 1999). Algunos hallazgos en países como México nos revelan la relación que hay entre la posesión de armas y tres tipos de delitos: extorsión, secuestro y homicidio (Pérez & Weigend, 2013), así como otros que determinan que hay inclusive relación directa con la tasa de suicidios (Duggan, 2001).

Además, las armas de fuego no son solo causa de muertes sino también de un gran número de heridos, provocando discapacidades que retiran a población joven en edad productiva del sistema, lo cual impacta negativamente, no sólo en lo personal, sino en la vida familiar y en el desarrollo de las naciones<sup>17</sup>. La probabilidad de que un joven latinoamericano sea muerto por un arma de fuego es 84 veces mayor a la de un europeo; 115 veces mayor a la de un húngaro, griego, inglés, austríaco, japonés o irlandés<sup>18</sup>. América Latina con el 14% de la población mundial presenta el 42% de los homicidios con armas de fuego por año<sup>19</sup>. Si se toma en cuenta la

---

<sup>17</sup> Plan nacional de desarme voluntario de Argentina. Disponible en: [www.desarmevoluntario.gov.ar/plandesarme.html](http://www.desarmevoluntario.gov.ar/plandesarme.html). Consultado el 13 de mayo de 2015.

<sup>18</sup> Sistema de Información Estadística de la Organización Mundial de la Salud, 2002-2006. OMS - WHOSIS

<sup>19</sup> Plan nacional de desarme voluntario de Argentina. Disponible en: [www.desarmevoluntario.gov.ar/plandesarme.html](http://www.desarmevoluntario.gov.ar/plandesarme.html). Consultado el 13 de mayo de 2015.

dimensión económica del problema, la violencia armada produce no sólo un descenso de la actividad económica, sino también gastos de los recursos gubernamentales, tanto económicos como humanos; además de daños en la estructura social.

A pesar de la creencia de que la tenencia de un arma brinda seguridad, hay evidencia de que las personas que llevan armas de fuego a su casa para defensa personal termina defendiéndose con otros elementos y que el arma se utiliza con igual o mayor frecuencia como instrumento para ejercer violencia doméstica que como instrumento para frustrar a un delincuente (Azrael, 2000). Es una equivocación pensar que un arma representa mayor seguridad (Wintemute G. R., 2004); y es que un desarrollo problemático del debate sobre el mal uso de las armas pequeñas es que las mujeres y niños no son incluidos en él a pesar de que también son víctimas de la violencia con estos objetos, donde los hombres, y en particular los hombres jóvenes, son quienes constituyen predominantemente el universo de hechos de abuso del uso de armas y muertes por violencia con armas de fuego (Farr, 2006). Estudios demuestran que la necesidad de armas por parte de los hombres para proteger a “sus” mujeres y niños no es más que un mito<sup>20</sup>; y al propagar este tipo de mitos, ya sea por ignorancia o por mala fe, se está jugando con la vida de las personas (Bandeira & Bourgois, 2007).

Desde el enfoque normativo, el debate se centra en si la posesión de armas de fuego es un derecho fundamental o una prerrogativa que otorga el Estado, esta definición sirve de guía para la regulación de cada país. A nivel mundial la norma es que esta posesión sea una prerrogativa del Estado y son sólo algunas excepciones los casos de países que la consideran un derecho.

---

<sup>20</sup> Frey, Barbara. Preliminary report on the prevention of human rights violations committed with small arms and light weapons, E/CN.4/Sub.2/2003/29. 25 de junio de 2003. Disponible en: [www1.umn.edu/humanrts/demo/smallarms2003.html](http://www1.umn.edu/humanrts/demo/smallarms2003.html). Consultado el 13 de mayo de 2015.

Para el diseño de políticas públicas de control de armas se toman en cuenta los motivos de posesión de las mismas; así, algunos de ellos incluyen, por un lado, el placer por las armas (para la caza, la práctica de tiro deportivo, etc.), donde la tradición familiar de armas y el contacto con las armas desde la niñez tienen un rol fundamental; y, por el otro, la necesidad para la defensa por la debilidad institucional y por la percepción del aumento de la violencia y de la delincuencia; pero además se debe tener en cuenta otros dos motivos como son el uso para fines delictivos y la tenencia sin otro fin más que el hecho de haberlas heredado o recibido (Otamendi, 2004). Activistas que buscan mayores restricciones al acceso de armas pequeñas y ligeras hacen hincapié en el alto costo que éstas representan para la seguridad de las personas tanto individualmente así como de la comunidad. Muchos intentos realizados por ONGs e instituciones como el *Small Arms Survey*, así como trabajos académicos documentan este fenómeno; sin embargo, a pesar de que mucha de esta investigación resulta conocida, hay un problema en la traducción de las mismas en políticas públicas concretas (Ruge, 2006).

Existe falta de transparencia y de información que aún cubre a los países latinoamericanos y que no permite establecer las dimensiones exactas del problema. La información de las instituciones gubernamentales es deficiente y la que proviene de las organizaciones civiles y académicas es limitada (Coss Noguera, 2005). Las autoridades responsables de la negociación e implementación de los mecanismos contra el tráfico de armas pequeñas varían según el país y es evidente que no todos los países de la región tienen sistemas de comunicación interministeriales que optimicen la sinergia potencial. La proliferación de acuerdos, mecanismos y estructuras burocráticas involucradas en el control de armas pequeñas, aunque muy necesarios, está causando confusión entre algunos gobiernos de la región, especialmente aquellos que cuentan con menos recursos y poseen capacidades institucionales más débiles; y es un reto cada vez mayor cumplir con los requerimientos de intercambio de información (Godnick & Vázquez, 2003). En ese sentido es importante promover la implementación de bases de datos

interconectadas entre las agencias competentes para evitar “regateos” de información (Fleitas, 2006).

Ha sido una constante en la región que cuando se hacía referencia al mercado ilegal de armas de fuego sólo se tenía en cuenta al tráfico ilegal entre países; sin embargo, en los últimos años, la proliferación de armas en el mercado legal y su descontrol han hecho que se tome en cuenta la relación que existe entre este y la delincuencia. Parece que en la región es cada vez más claro que el fenómeno de las armas pequeñas tiene más que ver con las políticas públicas de seguridad ciudadana y salud pública que con las políticas de seguridad nacional (Godnick, 2006). Son muchos los estudios que demuestran que los mercados legales e ilegales de armas están íntimamente conectados y permiten el acceso, sobre todo, de pistolas de bajo costo, que son particularmente atractivas para los delincuentes (Wintemute G. , 2002). En Sudáfrica, por ejemplo, se ha evidenciado que las armas de fuego utilizadas en hechos criminales son sistemáticamente obtenidas desde el mercado legal (Altbeker, Adams, Wallenberg, Sokhulu, Richards, & Churchill, 2000). Existen inclusive casos en los cuales los mismos delincuentes cuentan con licencias para porte o uso de arma de fuego. En un estudio en Colombia, se determinó que esa situación ocurría sobre el 17% de armas incautadas por la policía (Aguirre, Becerra, Mesa, & Restrepo, 2006). Es entonces, de suma importancia fortalecer a las instituciones responsables del control de las armas y municiones e incluir en su ámbito de control a los arsenales públicos, las importaciones, armerías, venta de municiones y armas incautadas de fuerzas armadas y policiales, así como a empresas de seguridad privada y controles fronterizos (Fleitas, 2006).

Actualmente en el Perú se han tomado medidas para formalizar los procedimientos en cuanto a la obtención de licencias para posesión y uso de armas, por ejemplo; se requieren certificados de no tener antecedentes criminales y de salud mental, además hacer una prueba de tiro al blanco. A pesar de que estos requisitos demandan tiempo, dinero y evidentemente han encarecido el costo de las armas,

no representan ningún obstáculo para la delincuencia. El mercado ilegal es inestable, restringido, pequeño y de difícil acceso para los usuarios de dicho mercado, además de costoso para la delincuencia común; por lo que se ha generado un sistema de recirculación de armas pequeñas entre los mercados formales e informales, creando así un mercado negro que provee a la delincuencia y que depende no del contrabando, sino principalmente de las armas que ingresan legalmente al país (Mujica, 2012).



## 2. DESCONTROL DEL MERCADO LEGAL DE ARMAS Y MUNICIONES COMO PROBLEMA PÚBLICO: MERCADOS, ACCESO Y DELITOS CON ARMAS DE FUEGO DE ORIGEN LEGAL

### 2.1. Mercado legal de armas de fuego y municiones de uso particular

#### a. Legislación nacional hasta junio de 2013

La última norma integral en materia de control de armas y municiones de uso particular en Perú es la Ley N° 25054 aprobada en 1989 y su respectivo reglamento aprobado mediante el DS 007-98-IN; esta norma indica que la Dirección Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (DICSCAMEC), dependencia del Ministerio del Interior, es el organismo de control para los fines de la Ley.

De acuerdo a esta norma, sólo pueden ingresar legalmente al mercado de uso particular aquellas armas y municiones que no se consideran de guerra, y las solicitudes de autorización de fabricación, comercialización e importación requieren de la opinión favorable del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA), además, todas las armas de fuego son almacenadas en instalaciones de la DICSCAMEC y las municiones en almacenes de las propias comercializadoras.

Asimismo, para la adquisición de un arma de fuego se requiere contar con una licencia de posesión y uso expedida por el organismo de control, para lo cual es necesario cumplir con varios requisitos, entre ellos, no tener antecedentes criminales y gozar de buena salud mental, además de otros específicos de acuerdo a la modalidad, que puede ser: defensa personal, deporte, caza, seguridad y vigilancia o colección. Para dichas licencias se estableció una vigencia de dos años prorrogables.

Además, el código penal en su artículo 279 indica que quien, sin estar debidamente autorizado fabrica, ensambla, almacena, suministra, comercializa, ofrece o tiene en su poder armas de fuego será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor quince años.

Durante los últimos años hasta junio de 2013, esta norma fue parcialmente modificada por la Ley N° 29106 y la Ley N° 29954, y complementada con el Decreto Legislativo N° 1127 y el Decreto Supremo 003-2013-IN.

**Tabla 1 Modificaciones a la norma hasta junio de 2013**

Ley / Decreto	Modificación a la norma
<p><b>LEY N° 29106</b></p>	<p>17/10/07. Ley que modifica la ley N° 25054, que norma la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de armas y municiones que no son de guerra; y modifica los artículos 36° y 38° del Decreto Legislativo N° 635, código penal.</p> <p>“Artículo 1°.- Modificación del artículo 13° de la Ley N° 25054: [...] El otorgamiento de licencia de posesión y uso de armas de fuego se ceñirá a lo establecido por la presente Ley y su reglamento, teniendo una vigencia de cinco (5) años prorrogables, contados a partir de la fecha de su expedición [...]”.</p>
<p><b>LEY N° 29954</b></p>	<p>13/11/12. Ley que modifica la ley N° 25054, ley sobre la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de armas y municiones que no son de guerra.</p> <p>“Artículo 27°.- Queda prohibido: [...] 9. Importar o usar armas de calibre 9mm <i>Luger</i> o <i>Parabellum</i>”.</p>
<p><b>DECRETO LEGISLATIVO N° 1127</b></p>	<p>07/12/12. Decreto legislativo que crea la SUCAMEC.</p> <p>“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS</p> <p>OCTAVA.- Registro en el Sistema de Identificación Balística A partir de la vigencia del presente Decreto Legislativo, toda licencia para portar armas de fuego de uso civil, será otorgada o renovada por el periodo de un año calendario, previa inscripción en el Registro del Sistema de Identificación Balística de la Policía Nacional del Perú, sin cuyo requisito no se concederá o renovará la licencia”.</p>

<p><b>DECRETO SUPREMO 006-2013-IN</b></p>	<p>13/04/2013. Decreto Supremo que modifica artículos del Reglamento de la Ley N° 25054, Ley que norma la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de las armas y municiones que no son de guerra, y que establece disposiciones para la aplicación de sus modificaciones</p> <p>“Artículo 97.- Las licencias tienen una vigencia de un (1) año, excepto las especiales de uso temporal. El vencimiento de las licencias de posesión y uso y las de uso temporal es el indicado en la misma licencia.</p> <p>Artículo 98.- Los requisitos para obtener licencia para defensa personal, deporte, caza, seguridad y vigilancia armada, especiales de posesión y uso temporal y de posesión de armas para colección y para caza en el extranjero son: [...] g. Certificado de Salud Mental, que incluya examen psicológico y psiquiátrico, expedido por establecimientos de salud públicos autorizados por el Ministerio de Salud y registrados por la SUCAMEC. [...]</p> <p>Artículo 99.- [...] La posesión de armas autorizadas para seguridad y vigilancia armada, sólo permite la tenencia como máximo de hasta seis (06) licencias para una misma arma.</p> <p>Artículo 100.- [...] Este tipo de Licencia autoriza el uso de las armas sólo para el cumplimiento de las funciones, bajo responsabilidad compartida con el propietario del arma [...]”.</p>
-------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Diario Oficial El Peruano. Elaboración propia.

Entre los cambios que tuvieron mayor repercusión se encuentran la modificación de la vigencia de la licencia de dos años a cinco años, y luego de cinco a un año, la inclusión del requisito de examen psicológico y psiquiátrico, y la prohibición de las armas de calibre 9mm *Luger* o *Parabellum*.

#### b. Dimensión del mercado legal

En el país hay registradas 18 empresas con cerca de 125 locales autorizados para comercializar armas de fuego y municiones<sup>21</sup>, la principal importadora es la empresa

<sup>21</sup> Empresas y locales vigentes a diciembre del 2014.

ARMAQ S.A. que representa poco más de la mitad de la importación de todo el mercado.

Hay registrados dos fabricantes: la *Fábrica de Armas y Municiones del Ejército (FAME)* y la empresa *Industrial Surquillo S.A.* Estas dos empresas producen municiones para el mercado nacional y para la exportación.

En términos monetarios, las importaciones peruanas de armas de fuego y municiones ascienden a US\$ 8 millones anuales<sup>22</sup>. Sólo el 2014 se importaron más de 21 mil armas de fuego. Aun así, la tasa de posesión de armas de fuego de uso particular es de las más bajas en la región.

**Tabla 2 Posesión de armas particulares**

País	Armas particulares por cada 100 habitantes	Número estimado de armas particulares
Estados Unidos	89	270 000 000
Uruguay	32	1 100 000
México	15	15 500 000
Brasil	8	12 840 000
Colombia	6	2 700 000
El Salvador	6	400 000
Perú	4	750 000

Fuente: Small Arms Survey 2007<sup>23</sup>.

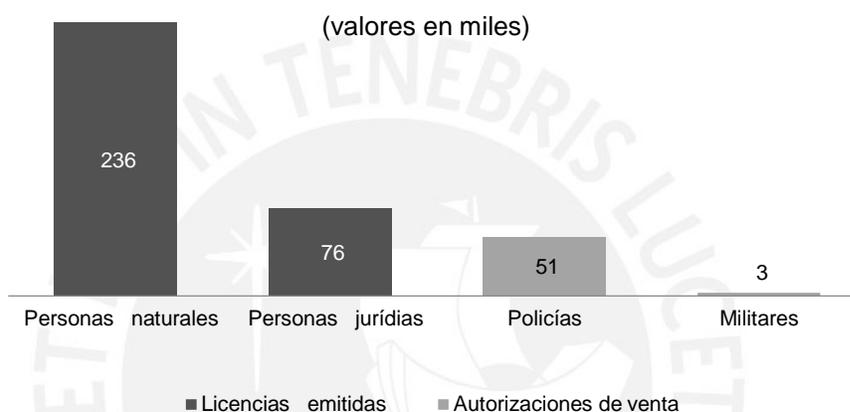
<sup>22</sup> Fuente: Trademap. Año 2014. Consultado el 12 de mayo de 2015.

<sup>23</sup> Se ha recalculado la tasa peruana que se indica en 19 por 4 que es un valor aproximado considerando 30 millones de habitantes.

c. Tenencia de armas de fuego y municiones por particulares

Actualmente hay registradas más de 360 mil armas de fuego, para cada una de ellas corresponde un número de licencia o una autorización de venta (en caso de personal de la PNP y FFAA).

**Gráfico 1 Número de licencias y autorizaciones de venta por tipo de usuarios**



Fuente: SUCAMEC. Información a noviembre 2013, se incluyen licencias vigentes y vencidas.

En los casos de personas naturales y personas jurídicas, las licencias sí tienen vigencia establecida y el trámite de renovación debe realizarse con anticipación a la fecha de vencimiento; si no se ha iniciado dicho trámite a tiempo, el usuario entra en una situación irregular y debe pagar una multa. En la práctica este trámite resulta excesivamente burocrático, requiere realizar gestiones en por lo menos 5 instituciones distintas; esto es una de las principales razones por la cual el nivel de irregularidad supera el 69%<sup>24</sup>, correspondiente a cerca de 215 mil licencias no renovadas.

<sup>24</sup> El porcentaje de licencias irregulares se calcula considerando únicamente licencias emitidas y no autorizaciones de venta, debido a que éstas últimas no son documentos con vigencia.

**Tabla 3 Costos para la solicitud de emisión o renovación de licencia<sup>25</sup>**

Tasa por emisión / renovación de cada licencia	S/. 47
Examen de manejo de arma de fuego	S/. 22
Licencia de caza (sólo para armas de caza)	S/. 106
Certificado de antecedentes policiales	S/. 33
Certificado de antecedentes penales	S/. 52
Certificado de antecedentes judiciales	S/. 33
Multa por renovación fuera de plazo	S/. 180

Fuente: Tarifas publicadas por entidades públicas el 2013. Elaboración propia.

#### d. Sistema de control del mercado legal

El sistema de control para el comercio de armas y municiones consta de la revisión de documentos que se reciben en la SUCAMEC, los mismos que deben precisar información del proveedor. Luego de autorizada la importación, y cuando la carga está próxima a llegar al país, el importador solicita una autorización de internamiento; durante la evaluación para la emisión de esta autorización se incluye la revisión de la carga en aforo por parte de un inspector de la SUCAMEC, esto se hace en conjunto con los inspectores de aduanas; se revisa marca, serie y calibre de cada arma, asimismo se hace un conteo de las cajas de municiones por la fábrica y calibre correspondientes. Una vez realizada la inspección física se emite una resolución que autoriza el internamiento y con ella el importador puede ingresar su carga. Las armas de fuego deben dirigirse inmediatamente a los almacenes de la SUCAMEC y las municiones a los almacenes autorizados del propio importador.

Los traslados de armas y municiones requieren de la emisión de una guía de circulación y de custodia policial de acuerdo a la tabla 4.

<sup>25</sup> Costos aproximados.

**Tabla 4 Condiciones que requieren guía de circulación y custodia policial**

		Guía de circulación	Custodia Policial
Armas de fuego	1 a 3 armas		
	4 a 10 armas cortas	X	
	4 a 5 armas largas	X	
	11 o más armas cortas	X	X
	6 o más armas largas	X	X
Municiones	1 a 600		
	601 a 5000	X	
	5001 o más	X	X

Elaboración propia.

En el caso de los usuarios finales se debe cumplir con todos los requisitos de acuerdo a la modalidad solicitada; una vez otorgada la licencia, ésta va acompañada de una carta de retiro y una guía de circulación; con estos dos últimos documentos la casa comercial puede retirar el arma de los almacenes de la SUCAMEC y entregarla a su cliente. Para el control de las municiones, el usuario tiene una tarjeta de compra de municiones, la cual es firmada por la casa comercial indicando la cantidad y calibre de las municiones en el momento en que son vendidas al cliente.

**Tabla 5 Características de modalidades de licencias de posesión y uso de armas**

Modalidad	Tipo de arma	Restricción en número	Requisitos
Defensa personal	Pistola, Revólver	Máximo 2 armas (hasta 5 por excepción)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Factura de compra del arma.</li> <li>- No poseer antecedentes penales, judiciales o policiales.</li> <li>- Acreditar buena salud mental.</li> </ul>
Caza	Escopeta Carabina	No tiene	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobar examen de manejo y tiro con arma de fuego.</li> <li>- Justificación de la solicitud (defensa personal)</li> </ul>
Deporte	Todas	Máximo 2 armas (hasta 6 por excepción)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acreditación de DGFF (ahora SERFOR) (para caza)</li> <li>- Acreditación de Asociación de tiro Deportivo certificada por el Instituto Peruano del Deporte (IPD) (para deporte)</li> </ul>
Seguridad y vigilancia	Todos	Máximo 6 usuarios por un arma	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carné de identificación de agente de seguridad vigente (seguridad y vigilancia)</li> <li>- Aprobar examen de manejo y tiro con arma de fuego.</li> </ul>
Coleccionista	Con fecha de fabricación hasta a 1898	No tiene	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No poseer antecedentes penales, judiciales o policiales.</li> <li>- Acreditar buena salud mental.</li> </ul>
Miembro de la PNP o de las FFAA	Todos	No tiene	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Últimas dos boletas de pago de su institución.</li> <li>- Copia del carné de identidad personal (CIP)</li> </ul>

Elaboración propia.

A pesar de todos los requisitos que forman parte del control previo a la emisión de autorizaciones y licencias, existen puntos vulnerables que son aprovechados por la delincuencia para acceder a armas de fuego y municiones; a lo que se le suma la falta de un control posterior.

## 2.2. Vulnerabilidad del sistema de control de armas de fuego y municiones del mercado legal

### a. Debilidad en el control previo

Las deficiencias en el sistema de control han permitido a personas no aptas el acceso a armas de fuego y municiones del mercado legal. De acuerdo a la evidencia obtenida por la SUCAMEC a través del contraste de información con otras instituciones públicas, así como de los hallazgos en los operativos de fiscalización iniciados el 2014, se ha encontrado la siguiente problemática:

- La comunicación con entidades de control de países exportadores de armas de fuego y municiones ha sido prácticamente inexistente, por lo tanto no se ha tenido la capacidad de detectar casos de tráfico de armas y municiones durante la evaluación de una operación comercial.
- Las casas comerciales almacenan las municiones y la tarjeta de compra de munición es un elemento físico que el usuario final mantiene en su poder, por lo tanto no existe un registro que brinde el mínimo de confiabilidad sobre las transferencias de municiones.
- Las armerías de algunas empresas de seguridad privada son vulnerables. Durante el 2013 se registraron dos robos a este tipo de almacenes, en los cuales los delincuentes extrajeron más de 100 armas de fuego y varias cajas de municiones, en menos de 24 horas<sup>26</sup>. Además hay casos reportados por la PNP en donde empresas de seguridad funcionaban como proveedores de la ilegalidad y que inclusive tenían municiones de guerra como parte de su arsenal<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Disponible en: [peru21.pe/actualidad/empresas-seguridad-nuevo-blanco-hampa-2143748](http://peru21.pe/actualidad/empresas-seguridad-nuevo-blanco-hampa-2143748). Consultado el 13 de mayo de 2015.

<sup>27</sup> Disponible en: [www.andina.com.pe/agencia/noticia-decomisan-108-armas-ilegales-y-detienen-a-2-personas-empresa-seguridad-sjl-507275.aspx](http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-decomisan-108-armas-ilegales-y-detienen-a-2-personas-empresa-seguridad-sjl-507275.aspx)

- Las evaluaciones para obtener el certificado de salud mental no son en todos los casos específicas para obtener armas de fuego; es decir, los especialistas médicos no necesariamente saben que el evaluado es un solicitante de armas de fuego y por lo tanto no se profundiza en la detección del carácter violento de la persona.
- No se detectaban documentos falsos. Mediante el contraste de información que recientemente la SUCAMEC ha realizado se han detectado, desde agosto a diciembre de 2014, a 133 solicitantes de licencia que figuraban en Registro Nacional de Detenidos y sentenciados a pena privativa de libertad efectiva (RENADESPPLE) y a 11 solicitantes que presentaron documentos falsos (constancias de trabajo, boletas, recibos por honorarios)<sup>28</sup>.
- Los certificados de antecedentes no muestran el récord histórico del solicitante, sólo muestran su situación actual.
- El personal de la PNP y de las FFAA en actividad no tiene ninguna restricción; no tiene límite al número de armas de uso particular que puede adquirir y la autorización de venta que recibe no es una licencia con vigencia, por lo tanto no renuevan, situación que hace perder la trazabilidad de sus armas por parte de la SUCAMEC.

b. Falta de fiscalización posterior

En este punto es importante precisar que existen dos tipos de intervención del equipo de control y fiscalización de la SUCAMEC: el primero corresponde a la verificación de las condiciones de los locales comerciales o armerías de empresas de seguridad privada, la cual tiene como resultado un acta que, de ser conforme, se incluye en el expediente del solicitante; este documento sirve para emitir la autorización correspondiente. El día y la hora de dicha verificación es coordinada con el solicitante.

---

<sup>28</sup> Fuente: Gerencia de Armas, Municiones y Artículos Conexos de la SUCAMEC.

El segundo tipo de intervención corresponde a operativos de fiscalización, cuyo objetivo es inspeccionar sin previo aviso el cumplimiento a la fecha de las condiciones de ley por parte de los propietarios de armas de fuego y municiones. Hasta el año 2013 las inspecciones han sido prácticamente inexistentes, razón por la cual las empresas y personas que poseen armas de fuego de manera irregular e ilegal no habían sido detectadas por la SUCAMEC. Los hallazgos a partir del inicio de operativos de inspección han revelado las siguientes condiciones de vulnerabilidad del control:

- La única verificación posterior de la tenencia del arma de fuego se realiza cuando se renueva la licencia; por lo tanto, si ésta no es renovada se desconoce la situación real del arma de fuego.
- Cualquier usuario, sea civil, policía o militar, puede declarar la pérdida o robo del arma de fuego y obtener más armas; No hay ningún control sobre la veracidad del hecho y por lo tanto, entre casos reales ingresan también declaraciones falsas de personas que pueden servir de proveedores a la delincuencia.
- Algunas empresas de seguridad y comercializadoras tenían armas sin licencia y hasta municiones de uso exclusivo de instituciones militares.
- Algunos talleres de mantenimiento y reparación de armas de fuego aparentemente legales fueron intervenidos con piezas de armas de uso exclusivo de las fuerzas del orden y armas de fuego con serie borrada.<sup>29</sup>

### c. Ineficacia de las sanciones

Las infracciones y sanciones referidas a todas las competencias de la SUCAMEC con respecto a armas, municiones y productos relacionados son expuestas en el

---

<sup>29</sup> Disponible en: [elcomercio.pe/lima/seguridad/rimac-intervinieron-taller-ensamblaje-armas-ilegales-noticia-1740879](http://elcomercio.pe/lima/seguridad/rimac-intervinieron-taller-ensamblaje-armas-ilegales-noticia-1740879). Consultado el 9 de mayo de 2015.

anexo 02 de la Ley N° 28627 que comprende la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de armas y municiones que no son de guerra y que se complementa con el supuesto especial de cancelación definido en el Decreto Supremo N° 014-2013-IN que establece como medida de sanción la cancelación las licencias de posesión y uso de armas de fuego cuando los actos de su titular afecten la seguridad ciudadana<sup>30</sup>.

Las sanciones impartidas por la SUCAMEC van desde el apercibimiento escrito hasta multas entre 1% UIT (S/. 38.50) y 3 UIT (S/. 11 550)<sup>31</sup>, montos que no desincentivan la comisión de infracciones, más aún si consideramos que la SUCAMEC no tiene a la fecha capacidad operativa para ejecutar cobranza coactiva.

**Tabla 6 Sanciones a la posesión y uso de armas**

INFRACCIONES – LEY N° 28627 – ANEXO 2. LITERAL B: DE LA POSESIÓN Y EL USO			
Infracción	1ra. vez	2da. vez	3ra. vez o más
Num. 4: No portar la licencia de posesión y uso al momento de llevar consigo el arma (leve)	Apercibimiento e incautación	MULTA 2% UIT e incautación	MULTA 5% UIT e incautación
Num. 11: Poseer y/o portar armas de fuego o municiones encontrándose con licencia de posesión y uso vencida (grave)	MULTA 5% UIT e incautación	MULTA 10% UIT e incautación	MULTA 15% UIT y decomiso
Num. 12: No renovar en el plazo establecido la licencia de posesión y uso de arma de fuego (grave)	MULTA 5% UIT e incautación	MULTA 10% UIT e incautación	MULTA 15% UIT y decomiso
Num. 17: Portar arma de fuego en circunstancia de alteración de orden público o en estado de ebriedad (grave)	MULTA 10% UIT e incautación	MULTA 20% UIT y decomiso	---
DECRETO SUPREMO 014-2013-IN			
Art. 96: Las licencia a que se refieren la Ley y el Presente Reglamento son documentos expedidos por la SUCAMEC, en los que consta la autorización para el ejercicio del derecho a la posesión y uso de armas de fuego y municiones. La SUCAMEC podrá cancelar las Licencia de posesión y Uso de Armas de Fuego cuando los actos de su titular afecten la seguridad ciudadana.			

Se indican algunas sanciones referenciales. Elaboración propia.

<sup>30</sup> No se precisa a qué tipo de afectación a la seguridad ciudadana se hace referencia ni a los criterios que se utilizan para identificar la infracción.

<sup>31</sup> Estimado con valor de UIT en S/. 3850 para el 2015.

d. Armas de fuego del personal de la PNP y de las FFAA

Un punto de especial vulnerabilidad es la inexistencia de un control posterior para el uso de armas particulares de los miembros de la PNP y de las FFAA; en particular de miembros de la PNP, quienes anualmente adquieren cerca de la mitad de las armas nuevas<sup>32</sup>. Las transferencias posteriores de estas armas no se reportan a la SUCAMEC y, salvo los casos en donde el mismo comprador tramita su licencia, se pierde la trazabilidad del arma de fuego e inclusive se ven involucradas en bandas delictivas<sup>33</sup>.

Los miembros de la PNP y de las FFAA reciben una licencia de sus propias instituciones; sin embargo, no hay comunicación fluida entre ellas y la SUCAMEC, y depende exclusivamente del usuario comunicarlo. Es importante indicar que inclusive el propio Ministerio del Interior ha reconocido el problema de transferencia de armas de los miembros de la PNP<sup>34</sup>.

Es preciso señalar que cuando la SUCAMEC era una Dirección del Ministerio del Interior, era constantemente dirigida por personal policial. De acuerdo a trabajadores de la Gerencia de Armas y Artículos Conexos y de Atención al Público de la SUCAMEC, durante los primeros meses de la nueva gestión, hubo varios incidentes con miembros de la PNP que mostraban una conducta violenta y que consideraban que su condición de policía les permitiría cometer excesos en la institución.

*“En el caso de PNP o FFAA había problemas [...] ellos traían más armas para registrarlas, tenían que traer un certificado del departamento de logística de la PNP,*

---

<sup>32</sup> El 2014 se emitieron 12756 licencias iniciales, de las cuales 6 026 corresponden a personal de la PNP y FFAA.

<sup>33</sup> Disponible en: [elcomercio.pe/lima/policiales/policia-acusado-proveer-armas-bandas-delincuenciales-noticia-1756694](http://elcomercio.pe/lima/policiales/policia-acusado-proveer-armas-bandas-delincuenciales-noticia-1756694). Consultado el 9 de mayo de 2015.

<sup>34</sup> Plan de Lucha Contra la Corrupción en el Sector Interior 2014-2016. Pág. 52

*[...] teníamos que registrarlo nosotros manualmente; si era un certificado falso, lo desconocíamos, [...]. Muchas veces lo compraban o les donaba la policía por decir por sus años de servicio o les vendían a un precio más cómodo que el mercado, compraban esas armas y las registraban acá, y a veces la transferían. Me acuerdo que había un libro antiguo para que verifiquemos que los certificados estén en ese libro, muchos casos no encontrabas [el registro de los certificados] en ese libro” – (Ex trabajador del área de comercio de armas)*

*“Ellos llegaban y querían la licencia en el acto porque se iban de viaje [...] Llegaban a veces a gritar al personal de atención al público, se identificaban como policías y por eso pensaban que tenían derecho a pasar encima de todos los otros usuarios y de los trabajadores” – (Ex trabajador del área de atención al público)*

La PNP como institución tiene los más bajos índices de confianza de la ciudadanía y es considerada una de las instituciones más corruptas del país<sup>35</sup>. La SUCAMEC publicó un reporte en el cual se reconoce que en el 2013 la mayoría de los robos y pérdidas de armas que los miembros de la PNP reportan corresponde a sus armas de uso particular y que las condiciones en las que sucede el hecho en muchos casos denotan descuido o negligencia<sup>36</sup>.

### 2.3. Acceso de la delincuencia a armas de fuego y municiones de origen legal

#### a. Robo y pérdida de armas de fuego

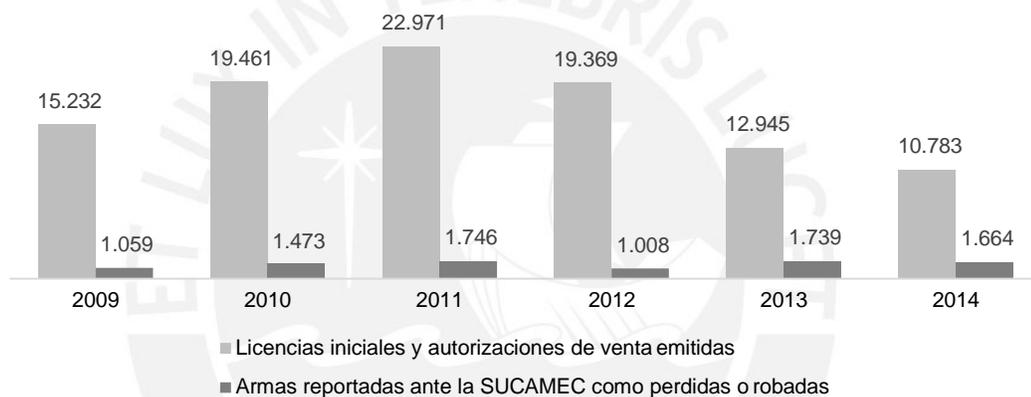
Estudios a nivel internacional indican que una de las principales fuentes de armas para el mercado ilegal es el mercado legal y que el principal medio de obtención de estas armas es el robo. Si tomamos en cuenta que en el período comprendido entre 2009 y 2014 se adquirieron 100 761 armas nuevas de uso particular y que en el

<sup>35</sup> Poética. VII Encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012.

<sup>36</sup> SUCAMEC. Informe de armas incautadas 2013.

mismo período se reportaron a la SUCAMEC un total de 8 689 armas robadas o perdidas, quiere decir que en promedio es robada o perdida una cantidad equivalente a por lo menos el 8.6% de las armas nuevas que anualmente se adquieren en el mercado legal.

**Gráfico 2 Evolución de licencias iniciales y autorizaciones de venta comparado con armas declaradas a la SUCAMEC como robadas o perdidas**



Fuente: SUCAMEC.

La mayoría de las denuncias de robo o pérdida de armas corresponden a conductas negligentes; relacionadas al extravío del artefacto en vehículos de transporte público o en la residencia del usuario.

Sin embargo, de acuerdo a análisis posteriores, se ha determinado que las personas que efectivamente reportan el robo o pérdida de su arma corresponden a sólo una minoría; por lo que es posible que en realidad el número de armas robadas o perdidas anualmente sea mucho mayor a lo registrado oficialmente<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> En el estudio de armas incautadas 2013 de la SUCAMEC se ha determinado que, de aquellas armas cuyo origen estaba registrado en la SUCAMEC, sólo se había reportado el robo o pérdida del 8.7% de ellas.

#### b. Empresas como proveedoras de la ilegalidad

Otra forma de acceso a armas de fuego es a través de empresas legalmente constituidas pero que sirven de nexo entre el mercado legal e ilegal. Si bien hay casos de robos a casas comerciales y empresas de seguridad, sobre los cuales se podría señalar por lo menos negligencia; hay otros en los que las empresas se encuentran directamente involucradas en hechos delictivos, tienen armas prohibidas y sin registro de su procedencia<sup>38</sup>.

De acuerdo a la SUCAMEC, 240 de las 687 empresas de seguridad privada registradas formalmente, no muestran actividad<sup>39</sup>. En los operativos de fiscalización que la SUCAMEC ha iniciado el 2014 se han encontrado irregularidades en la gestión de las armerías de las empresas de seguridad privada más formales en Lima, reflejándose en provincia una situación igual o más grave. Se incautaron en ese año 2429 armas con licencia vencida o almacenadas en condiciones inseguras, de las cuales 538 no contaban con algún documento que acredite su procedencia; y también se hallaron municiones de guerra, prohibidas para el uso civil.

#### c. Tráfico internacional y mercado negro

Una confusión que recurrentemente se vierte en la opinión pública es que el mercado ilegal de armas de fuego debe relacionarse únicamente con tráfico internacional, por lo tanto es importante hacer la precisión e indicar que el tráfico internacional ilegal y la tenencia ilegal de armas son dos temas distintos.

---

<sup>38</sup> Disponible en: [elcomercio.pe/lima/seguridad/incautan-unas-50-armas-ilegales-empresa-seguridad-noticia-1731487](http://elcomercio.pe/lima/seguridad/incautan-unas-50-armas-ilegales-empresa-seguridad-noticia-1731487). Consultado el 9 de mayo de 2015.

<sup>39</sup> Disponible en: [gestion.pe/politica/687-empresas-seguridad-240-no-han-cumplido-requerimientos-sucamec-2120553](http://gestion.pe/politica/687-empresas-seguridad-240-no-han-cumplido-requerimientos-sucamec-2120553).

De acuerdo a un informe de Naciones Unidas para la Comisión Nacional contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CONATIAF), el tráfico internacional de armas de fuego es una realidad en Perú con especial influencia en la zona norte del país, en donde inclusive se indica que elementos de las fuerzas del orden estarían involucrados en estas actividades ilícitas; se presume que en estos casos el pago por el material es muy alto, así por ejemplo se estima que en la zona de frontera de otros países se llega a pagar hasta US\$ 5000 por fusil y US\$ 3 por cada uno de sus cartuchos. El origen de estas armas serían principalmente los arsenales de la PNP y las FFAA y el principal destino las FARC, el traslado sería por la frontera con Colombia o a través de Ecuador. Asimismo se estaría ingresando armamento en partes desde Bolivia a través de la frontera con Puno con destino el VRAEM<sup>40</sup>.

El mercado negro hace referencia a la comercialización ilegal de armas dentro del país, al margen del origen de las mismas. Algunos especialistas indican que el mercado negro se abastece de las armas que los delincuentes ingresan allí para deshacerse de las mismas, por esta razón se habla muchas veces de precios muy por debajo de la referencia en el mercado legal<sup>41</sup>. Una investigación concluye que el mercado negro de armas de fuego que abastece a la delincuencia común no depende del contrabando, sino de las armas que ingresan legalmente al país (Mujica, 2012). Como complemento a estas afirmaciones, la SUCAMEC precisa que sí hay evidencia que demuestra que el tráfico internacional es una fuente de las armas incautadas pero que la gran mayoría proviene del mercado legal peruano. Esto se refleja en el resultado obtenido por la SUCAMEC al analizar información de sus registros en conjunto con los registros de armas incautadas.

---

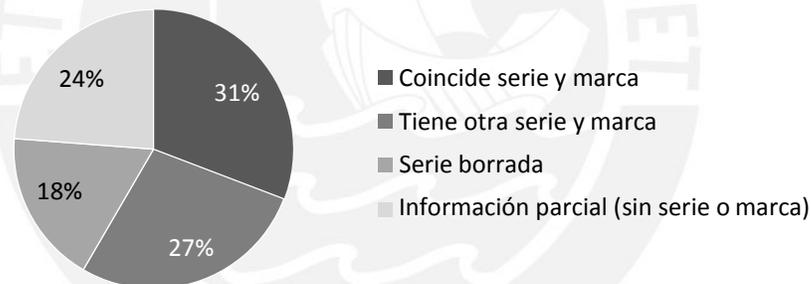
<sup>40</sup> (CONATIAF, 2010). Informe nacional sobre la implementación del programa de acción 2001 de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.

<sup>41</sup> Venden revólveres y pistolas desde S/. 100 en el mercado negro. Disponible en: [peru21.pe/opinion/venden-revolveres-y-pistolas-desde-s100-mercado-negro-2184617](http://peru21.pe/opinion/venden-revolveres-y-pistolas-desde-s100-mercado-negro-2184617). Consultado el 9 de mayo de 2015.

d. Evidencia obtenida de las armas incautadas

La SUCAMEC realizó el análisis de la información de las armas incautadas por la PNP e hizo un contraste de estos reportes con su registro de armas del mercado legal. La principal conclusión de este análisis para los fines de la presente investigación, es que se demuestra que existen varias fuentes de armas para la delincuencia; no es sólo el contrabando internacional, el mercado legal ó exclusivamente las armas de la PNP y FFAA, sino una combinación de estas con importantes porcentajes de participación cada una.

**Gráfico 3 Resultado de cruce de información de armas incautadas y registro de la SUCAMEC, 2013.**



Fuente: SUCAMEC. 1970 armas incautadas, de las cuales 1867 (100% del gráfico) corresponden a los tipos revólver, pistola, escopeta, carabina.

Un segundo hallazgo importante es que, aunque en menor porcentaje, existen delincuentes con licencia para portar armas de fuego. Estas personas lograron cumplir o pasar por encima de los requisitos y obtener la respectiva licencia para una o más armas de fuego y cometer un delito con este objeto.

Estas evidencias coinciden en gran parte con los resultados de la encuesta a sentenciados en donde el 33.4% afirma haber obtenido el arma por haber sido

miembro de la PNP o FFAA, el 30% por haber recibido el arma de un familiar o un amigo, el 15.1% adquirió directamente el arma y el 10% mediante robo<sup>42</sup>.

Por último, se encuentra una coincidencia entre las regiones con mayor número de armas de fuego incautadas y aquellas con mayores tasas de delitos, particularmente de homicidios.

#### 2.4. Relación entre armas de fuego de origen legal y delitos

##### a. Delitos relacionados con armas de fuego

Las armas de fuego están estrechamente ligadas a los delitos de homicidio por su poder letal. En el Perú, el porcentaje de uso de armas de fuego en la comisión de homicidios es 62.9%<sup>43</sup> a nivel nacional, siendo mayor en algunas regiones como La Libertad, donde ha superado el 90%<sup>44</sup>; sin embargo, además de relacionarse directamente con las muertes violentas, las armas están ligadas también a los delitos comunes. En recientes encuestas de INEI, el 9.1% de las personas que afirmaron haber sido víctimas de un delito en el último año, precisan que éste fue cometido con un arma de fuego<sup>45</sup>. En particular, el uso de armas en robos ha aumentado de 3% el 2006 a 17% el 2012<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Ciudad Nuestra. ¿Quiénes son los delincuentes en el Perú y por qué? 2014.

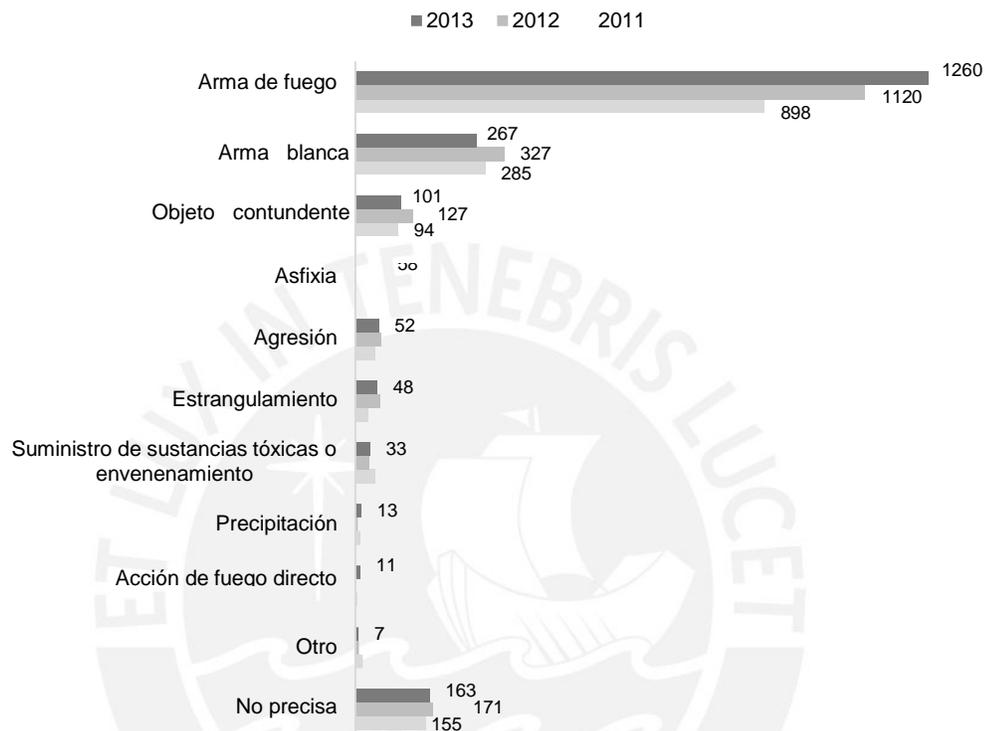
<sup>43</sup> CEIC – Homicidios en el Perú y 38 países de las Américas. Cifra del año 2013.

<sup>44</sup> *Ibíd.*

<sup>45</sup> INEI – ENAPRES. Población de 15 y más años de edad víctima de algún hecho delictivo cometido con arma de fuego. Semestre Julio – Diciembre 2014.

<sup>46</sup> MINJUS. Diagnóstico Situacional del crimen en el Perú. 2013.

**Gráfico 4 Muertes violentas asociadas a hechos delictivos dolosos, por medio o modalidad utilizada**



Fuente: CEIC – Homicidios en el Perú y 38 países de las Américas. Elaboración propia.

Si bien la mayor parte de las incautaciones de armas de fuego por la PNP responden únicamente al delito de tenencia ilegal de arma de fuego o se dieron por hallazgo, el resto de casos en donde se registra el delito, corresponde a delitos contra el patrimonio, captura de banda delictiva o delitos contra la vida, el cuerpo y la salud.

**Tabla 7 Delitos relacionados a armas incautadas**

Tipo de delito	2013	
	Cantidad	%
Tenencia ilegal de arma de fuego	1357	69%
Delito contra el patrimonio	205	10%
Hallazgo	148	8%
Captura de banda delictiva	82	4%
Delito contra la vida el cuerpo o la salud	43	2%
Otros	135	7%
<b>TOTAL</b>	<b>1970</b>	<b>100%</b>

Fuente: SUCAMEC.

## b. Relación del uso de armas de fuego con el nivel de organización criminal

De acuerdo al Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) dirigido por el Ministerio de Justicia, las armas de fuego son un inductor del delito patrimonial y su uso está más relacionado a la delincuencia con un alto nivel de organización. Este tipo de organizaciones criminales está vinculado a delitos como extorsión, contrabando, tráfico de terrenos y narcotráfico; inclusive, llegan a participar negocios lícitos a fin de mimetizar el negocio ilegal a través del “blanqueo” o lavado de activos<sup>47</sup>. Sus miembros adquieren armas de fuego para su defensa personal justamente porque se encuentran inmersos en negocios ilícitos y peligrosos. Al cumplir (o superar con documentos falsos) los requisitos, obtienen sus respectivas licencias para evitar que la PNP los pueda capturar por el delito de tenencia ilegal.

<sup>47</sup> Política Nacional Frente a los Delitos Patrimoniales – CONAPOC. Disponible en: [www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/07/pndp.pdf](http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/07/pndp.pdf). Consultado el 9 de mayo de 2015.

c. Incidencia de la delincuencia con arma de fuego a nivel geográfico

Lima, Callao y las regiones de la costa norte del país son los lugares con mayores índices de delitos con arma de fuego y son también las regiones con el mayor número de incautaciones.

**Tabla 8 Regiones con mayor número de homicidios y armas incautadas**

Región	Muertes violentas asociadas a hechos delictivos dolosos						Armas de fuego incautadas por la PNP	
	2011	%	2012	%	2013	%	2013	%
Lima	457	28%	506	26%	531	26%	363	18%
La Libertad	228	14%	271	14%	283	14%	331	17%
Callao	97	6%	122	6%	132	7%	182	9%
Piura	85	5%	119	6%	128	6%	328	17%
Ancash	64	4%	109	6%	114	6%	62	4%
Lambayeque	50	3%	72	4%	57	3%	73	4%
Tumbes	11	1%	48	2%	60	3%	37	2%
Ica	33	2%	42	2%	48	2%	92	5%
Sub total	1025	63%	1289	65%	1353	67%	1468	75%
Total	1617	100%	1968	100%	2013	100%	1968	100%

Fuente: SUCAMEC, CEIC.

d. Más armas, ¿más o menos delitos?

Sobre esta disyuntiva hay muchos autores que discrepan, sobre todo a partir de estudios para el caso de los Estados Unidos, uno de ellos concluye que a más armas hay menos delitos, porque los ciudadanos armados son un desincentivo para que los delincuentes cometan el crimen<sup>48</sup>. Otro concluye que a más armas hay más

<sup>48</sup> (Lott, 2010). More guns, less crime.

delitos porque si se facilita el acceso a las armas de fuego, los criminales podrán obtener estos objetos para la comisión de los mismos (Duggan, 2001). Aunque no es objetivo de esta investigación encontrar una correlación determinante, sí es importante rescatar los argumentos de ambos enfoques.

En el caso de Estados Unidos, el análisis se realiza por Estado y las restricciones que cada uno de estos Estados aplica para la obtención de un arma. De hecho al no tener control estricto de ingreso de mercancías entre Estado y Estado, es probable que si uno de ellos controla las armas de fuego, los ciudadanos tengan restricciones para obtenerlas; sin embargo, los delincuentes, que requieren de las mismas como “herramienta de trabajo”, no tendrían impedimento en conseguirlas en un Estado cercano. Este fenómeno se explica inclusive en estudios en el caso de países cercanos a Estados Unidos, en donde los grupos criminales acceden más fácilmente a armas de fuego en ese país (Pérez & Weigend, 2013).

Si en lugar de considerar ambos argumentos como opuestos, los tomamos de manera tal que se complementen, se puede inferir lo siguiente:

- Si existe un alto nivel de control sobre el ingreso ilegal de armas al territorio, entonces más armas en circulación resultan en menos delitos; excepto en los casos en donde es bajo el nivel de restricciones sobre el mercado legal y bajo el nivel de control de su transferencia al mercado ilegal dentro del territorio, ya que la delincuencia accede fácilmente a las armas del mercado legal.
- Si existe un bajo nivel de control sobre el ingreso ilegal de armas al territorio, entonces más armas en circulación resultan siempre en más delitos.

**Tabla 9 Relación armas y delitos**

Más armas,...		Nivel de restricciones sobre el mercado legal en el territorio			
		Alto		Bajo	
		Nivel de control sobre la transferencia al mercado ilegal dentro del territorio			
		Alto	Bajo	Alto	Bajo
Nivel de control sobre el ingreso ilegal de armas al territorio	Alto	...menos delitos	...menos delitos	...menos delitos	...más delitos
	Bajo	...más delitos	...más delitos	...más delitos	...más delitos

Elaboración propia

De acuerdo a la tabla 9, la situación en Perú corresponde a un bajo nivel de control sobre el ingreso ilegal de armas al territorio, alto nivel de restricciones sobre el mercado legal y bajo nivel de control sobre la transferencia al mercado ilegal en el territorio.

Finalmente, la delincuencia busca abastecerse de armas de fuego, y recurrirá a todas las fuentes disponibles priorizando la adquisición en el mercado legal para evitar los riesgos que implica el tráfico internacional y la extracción de arsenales de la PNP y las FFAA. Estas dos últimas fuentes están más relacionadas a armas de guerra cuyo destino son las FARC y remanentes terroristas en el VRAEM; en cambio la delincuencia en la ciudad se abastece directamente del mercado legal obteniendo sus licencias, o indirectamente a través del mercado negro que a su vez se alimenta del mercado legal.

### 3.FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL COMO ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO: IMPLEMENTACIÓN DE LA SUCAMEC

#### 3.1. Creación de la SUCAMEC

##### a. Antecedentes: DICSCAMEC

La SUCAMEC hasta el 6 de diciembre de 2012 era DICSCAMEC, una dirección del Ministerio del Interior cuya administración era casi siempre liderada por policías o militares y cuya planilla estaba conformada mayoritariamente por miembros de la PNP asignados a la institución y personal contratado bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 276 con sueldos muy bajos y condiciones de muy alta estabilidad, tenían además cerca del 30% de personal contratado por “servicio de tercero”<sup>49</sup>.

La capacidad de atención al público estaba colapsada, los sistemas estaban desactualizados y los equipos informáticos eran obsoletos. La zona de atención al público era compartida con una agencia bancaria y el aforo no era suficiente para atender a todos los usuarios que llegaban tanto para hacer trámites en la institución como en el banco, además en la parte externa habían largas filas de usuarios que mientras esperaban eran abordados por tramitadores que decían tener un “contacto” entre los trabajadores de la entidad para que los trámites de sus clientes sean atendidos con prioridad.

Toda gestión de contratación o salida de personal, así como las adquisiciones de bienes o servicios tenían que pasar necesariamente por la aprobación de las oficinas de administración del MININTER, que tenían otras prioridades; y por lo

---

<sup>49</sup> Personal sin contrato laboral, que trabaja como independiente.

tanto, las atendía en plazos bastante amplios. La opinión generalizada de dicha institución era la de una entidad desbordada y vulnerable a la corrupción.

*“No había la noción de la importancia de lo que era darle un arma de fuego a una persona, no habían procedimientos claros, no habían supervisores, cadenas de mando. Había un dejar pasar, dejar hacer” (Ex trabajador del área de licencias de armas)*

*“El usuario no nos ve como una institución que controla sino como una institución que registra, “registramos para que sea legal”; para que así ellos demuestren que tienen esa legalidad para poseer esas armas o esa autorización. Eso nos hace sentir que no somos una institución fuerte” (Ex trabajador del área de comercio de armas)*

*“La imagen de la DICSCAMEC era de una institución antigua, sin procedimientos, desordenada, caótica, policial” (Ex trabajador del área de licencias de armas)*

En conclusión, la institución responsable del control del mercado legal de armas de fuego y municiones de uso particular no tenía autonomía, su accionar se encontraba limitado a la voluntad del MININTER y se encontraba capturada por personal de la PNP con intereses particulares. Tampoco era eficaz, porque no cumplía con su labor de control previo ni de fiscalización posterior; es decir, era una institución débil.

#### b. Contexto y ventana de oportunidad para el fortalecimiento institucional

En el Estado peruano se está siguiendo una tendencia de fortalecimiento institucional que otorga mayor autonomía a los organismos públicos. Así, desde el 2007 se han creado rápidamente superintendencias en distintos sectores.

Tabla 10 Superintendencias en el Perú

Institución	Norma de creación	Fecha de creación
Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)	Ley N° 24829	07/06/1988
Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)	Decreto Ley N° 25965	19/12/1992
Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP)	Ley N° 26366	14/10/1994
Superintendencia de Banca y Seguros (SBS)	Ley N° 26702	05/12/1998
Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN)	Ley N° 29151	13/12/2007
Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD)	Ley N° 29344	09/04/2009
Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN)	Ley N° 29380	16/06/2009
Superintendencia del Mercado de Valores (SMV)	Ley N° 29782	28/07/2011
Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC)	Decreto Legislativo N° 1127	07/12/2012
Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES)	Decreto Legislativo N° 1130	07/12/2012
Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)	Ley N° 29981	14/01/2013
Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU)	Ley N° 30220	09/07/2014

Elaboración propia

La debilidad institucional de la DICSCAMEC se vio enfrentada a una realidad que obligaba al MININTER a tomar acción. La inseguridad ciudadana pasó a ser el principal problema de la población<sup>50</sup> y el congreso dio la posibilidad para que el

<sup>50</sup> Poética. VII Encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012.

Poder Ejecutivo legisle en materia de seguridad ciudadana mediante la Ley N° 29915 publicada el 12 de setiembre de 2012.

Es así que, dentro de los 90 días en los que el Poder Ejecutivo contaba con poderes para legislar en materia de seguridad ciudadana, se crearon cuatro entidades adscritas al MININTER pero con administración independiente. Junto a la SUCAMEC se crearon la Superintendencia de Migraciones (MIGRACIONES), la Oficina Nacional de Gobierno Interior (ONAGI) y se independizó la gestión de la PNP.

#### c. Creación de la SUCAMEC

La SUCAMEC se crea formalmente a través del Decreto Legislativo N° 1127 publicado el 7 de diciembre de 2012. Su diseño incluyó varios cambios; entre los más importantes el ascenso en la jerarquía institucional desde una Dirección a una Superintendencia con propio pliego presupuestal, es decir, con mayor autonomía sobre la ejecución de sus presupuesto, además de autonomía funcional y la capacidad formal de proponer y ejecutar políticas públicas en los ámbitos de su competencia.

La institución sería autónoma, pero seguiría adscrita al MININTER, esto quiere decir que algunas decisiones, como las de inversión en obras civiles de nueva infraestructura, todavía requieren de aprobación del ministerio; sin embargo, estas sólo se dan en muy pocos casos. El Consejo Directivo es presidido por el Superintendente Nacional y tiene un representante por cada uno de los siguientes ministerios: Interior, Energía y Minas, Defensa y Producción.

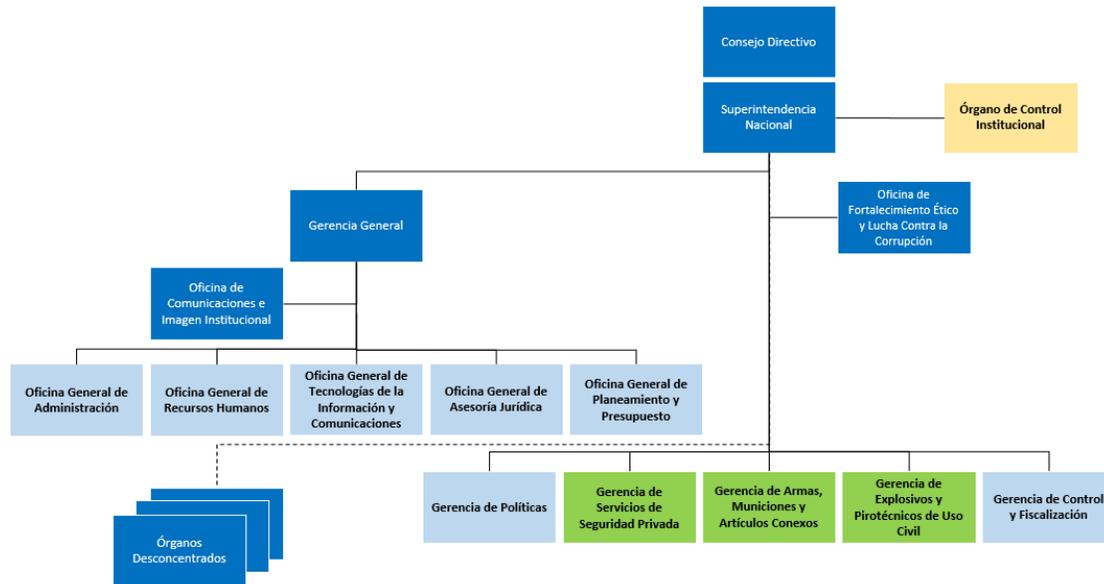
Su diseño también consideraba una organización con una sede central y órganos desconcentrados, divididos en cuatro intendencias regionales y jefaturas zonales a nivel nacional. Este diseño también incluía la creación de oficinas de soporte para

la gestión de la administración y recursos humanos; pero además la creación de las siguientes oficinas:

- Gerencia de Políticas (GP), responsable de los análisis y formulación de políticas públicas sobre los temas que regula la entidad;
- Oficina de Comunicación e Imagen Institucional (OCIMIN) responsable de las coordinaciones con medios de prensa
- Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha Contra la Corrupción (OFELUC) que es la encargada de conducir las acciones institucionales en materia de política anticorrupción, bajo un enfoque preventivo y de combate, así como los temas de supervisión y asuntos internos.

Este modelo de institución a cargo del control de armas y municiones es novedoso en la región, donde el tema es regulado y controlado por direcciones de ministerios, principalmente relacionadas a sectores responsables del orden interno o la defensa nacional.

Ilustración 1 Organigrama de la SUCAMEC



Fuente: SUCAMEC<sup>51</sup>.

Además, la norma de creación insta a la nueva Superintendencia a presentar proyectos de Ley para actualizar la regulación en su ámbito de competencia y mejorar el control.

#### d. Proceso de transición institucional

El diseño que la norma de creación de diciembre de 2012 había aprobado no se implementó durante todo el primer semestre del 2013. No se realizó cambio alguno, no se inició ningún desarrollo de capacidades en la institución ni se formularon cambios en la política pública del control de armas y municiones.

<sup>51</sup> Presentación de SUCAMEC en Comisión de Seguridad del Congreso de la República el 26 de agosto de 2015.

El Consejo Directivo no se había conformado y el Superintendente aún no había sido designado, todo el trabajo seguía siendo ejecutado por el mismo personal pero con nuevos cargos; tampoco se había hecho efectiva la transferencia presupuestaria y tanto los procesos de selección de personal como los procesos de compras seguían siendo realizados a través del MININTER. Fue en ese contexto que en julio de 2013 designan al Superintendente Nacional y se conforma el equipo de gerentes y jefes compuesto por civiles.

*“Mi impresión al llegar aquí es la de haber ingresado a una institución de los 80’s. Yo convoqué a las dos semanas a una primera reunión con todo el personal y esto se hacía por medio de auto-parlantes. Me pareció una cosa poco civil, pero además poco de este tiempo” (Derik Latorre Boza, Superintendente Nacional).*

El proceso de transición se dio en un contexto adverso; semanas antes del ingreso de la nueva gestión, el congreso aprobó el Decreto Supremo 006-2013-IN que incluía como requisito un certificado de salud mental firmado por un psicólogo y un psiquiatra, esto como respuesta ante el evento puntual de una persona con problemas mentales que irrumpió con un arma de fuego en la catedral de Lima, ya que el sujeto en cuestión era usuario con licencia<sup>52</sup>. Dicho Decreto Supremo incluyó además otras medidas como la reducción de la vigencia de la licencia de 5 años a 1 año<sup>53</sup>, la prohibición de la posesión de armas 9 mm *Luger* o *Parabellum* por parte de civiles y el establecimiento de un número límite de armas que un usuario puede poseer.

---

<sup>52</sup> Disponible en: [elcomercio.pe/lima/sucesos/anulan-licencia-portar-armas-sujeto-que-interrumpio-boda-balazos-noticia-1552177?ref=flujo\\_tags\\_431160&ft=nota\\_4&e=titulo](http://elcomercio.pe/lima/sucesos/anulan-licencia-portar-armas-sujeto-que-interrumpio-boda-balazos-noticia-1552177?ref=flujo_tags_431160&ft=nota_4&e=titulo). Consultado el 9 de mayo de 2015.

<sup>53</sup> A pesar de que esta reducción se dio con el DL 1127 que crea la SUCAMEC, la vigencia no se reducía a un año porque dicha condición estaba sujeta al Registro del Sistema de Identificación Balística de la Policía Nacional del Perú, el cual no se encontraba en capacidad de atender la demanda. Con este Decreto Supremo se elimina dicha condición y la vigencia de la licencia pasa a ser de un año a partir de su publicación.

Estos cambios en la norma tuvieron fuerte impacto en la percepción de los usuarios pero el requisito de certificado de salud mental firmado por psiquiatra fue lo crítico, pues era sumamente difícil conseguir un certificado ya que sólo había un centro de salud autorizado y registrado. Esto generó que algunos grupos organizados de usuarios comenzaran a acusar a la SUCAMEC de ser una entidad creada para desarmar a la población civil, llegando inclusive a realizar protestas frente a la sede central de la institución, portando carteles con los mensajes “No al desarme civil”, “Desarmen a los delincuentes, no a los usuarios legales”.

*“Esa norma [el DS 006-2013-IN] fue reactiva, no fue bien pensada, [...] te tenía que evaluar un psicólogo y un psiquiatra, y el certificado sólo lo podían dar los centros de salud públicos; sólo había un centro de salud en el Callao que podría emitir ese certificado. Hubo un embalse de las solicitudes y encima la vigencia pasó de 5 años a 1 año. Fue un coctel de cambios muy fuerte. Encima teníamos que sobrellevar esos cambios con el ambiente que se encontró en la institución.” (Ex trabajador del área de licencias de armas)<sup>54</sup>*

*“Los plantones eran por eso, decían que estábamos desarmando a la población, encima no nos dan licencia, y han bajado los años de vigencia. Muchas críticas en redes sociales y en medios periodísticos [...] Fue un contexto muy adverso en ese momento. Tuvimos que empezar a ver como desatábamos esos nudos.” (Derik Latorre Boza, Superintendente Nacional)<sup>55</sup>*

Los directivos de la SUCAMEC llevaron a cabo reuniones con el Ministerio de Salud (MINSA) y finalmente se llegó a una solución que se tradujo en el DS 014-2013-IN publicado 23 de setiembre de 2013, que vuelve a abrir la opción de obtener el certificado en centros de salud privados y públicos pero esta vez sólo para aquellos

---

<sup>54</sup> Entrevista brindada a la Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional de la SUCAMEC.

<sup>55</sup> *Ibíd.*

que cumplieren con los estándares establecidos por el MINSA; además se elimina el requisito del examen psiquiátrico.

Muchas situaciones similares se tuvieron que corregir sobre la marcha, mientras al interior de la institución se llevaban a cabo las gestiones para lograr la transferencia financiera y la conformación de los equipos de trabajo. Finalmente, en diciembre de 2013 se obtiene la autonomía administrativa y presupuestal, y se aprueba el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) que permite a la SUCAMEC contratar personal.

### 3.2. Reorganización interna

#### a. Cambio en la composición del equipo humano

A inicios del 2014 hubo una fuerte resistencia al cambio de parte de algunos trabajadores del régimen 276 destacados en la SUCAMEC, pero finalmente la mayoría de ellos optó por solicitar el fin de su destaque. Los nuevos trabajadores eran en su mayoría jóvenes profesionales de las carreras de derecho y administración, lo que en los primeros meses significó algunas críticas.

*“Me llamó mucho la atención una ausencia de especialización en los temas que manejamos. [...] Sí, había algunos funcionarios con alguna formación militar o policial, pero más allá de eso no había un conocimiento del rol de regulación; porque la regulación de las armas o municiones va más allá de saber armar o desarmar una pistola o cuáles son las marcas, es un tema de gestión.” (Funcionario de la SUCAMEC).*

*“Los terceros [trabajadores contratados por orden de servicio] no recibíamos capacitación, en el caso de 276 creo que sí algunas, pero no sé en qué. No he*

*escuchado que los 276 hayan recibido alguna capacitación que tuviese que ver con sus puestos” (Ex trabajador del área de atención al público).*

*“Mientras se dio el cambio de personal, los usuarios comentaban que “se fueron los policías que sabían y ahora entraron los abogados que no saben”, descalificando a los nuevos funcionarios por no ser usuarios de armas” (Ex trabajador del área de licencias de armas).*

A pesar de que la Ley de creación de la SUCAMEC indica que ésta entidad tiene régimen laboral del sector privado de acuerdo al Decreto Legislativo N° 728, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) no le aprobó este tipo de contratación; por lo que finalmente la mayoría de trabajadores pasó a ser conformada por aquellos con Contrato de Administración de Servicios (CAS).

**Tabla 11 Cambio de composición de personal**

Régimen	2013	2014											
	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
DL N° 1057	48	44	46	94	169	200	211	219	222	217	222	226	235
DL N° 276	58	54	53	50	40	35	33	30	30	30	29	28	28
PNP	35	63	60	60	57	55	55	50	48	48	45	39	39
PNP ( R )	1	1	1	1	1								
Practicantes				16	15	20	22	21	21	26	27	24	24
<b>TOTAL</b>	<b>179</b>	<b>162</b>	<b>160</b>	<b>221</b>	<b>282</b>	<b>310</b>	<b>321</b>	<b>320</b>	<b>321</b>	<b>321</b>	<b>323</b>	<b>317</b>	<b>326</b>

Fuente: SUCAMEC. Elaboración propia.

La contratación a través del régimen CAS, aún con las limitaciones que implica, permitió conformar un equipo y orientar el trabajo al desarrollo de las primeras mejoras.

#### b. Implementación de infraestructura y sistemas

Uno de los problemas más urgentes era la presencia de más de 16 000 armas de fuego en un almacén de la sede central ubicada en una zona residencial sin las medidas de seguridad que un arsenal de esta magnitud requiere; por ello se trasladaron todas las armas hacia un almacén ubicado en un cuartel del ejército. Este espacio, que se obtuvo mediante convenio, terminó siendo el segundo almacén central de la SUCAMEC, adicional al que tiene en las instalaciones del MININTER.

En cuanto a infraestructura y sistemas de soporte de las operaciones, se implementaron las herramientas mínimas para la gestión de las operaciones: sistema de trámite documentario, sistema de colas para atención al público, *contact center*, circuito cerrado de TV, sala de servidores, correo electrónico, telefonía IP, entre otras. Además, se promovió la inclusión de los trámites de la SUCAMEC en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) para brindar la posibilidad de realizar trámites a través de medios virtuales.

#### c. Desconcentración de funciones

El control de las actividades en las oficinas en provincias era deficiente, por lo que inicialmente se optó por concentrar la emisión de resoluciones o licencias en la sede central. Luego se implementaron las intendencias regionales y jefaturas zonales y las dotaron de personal y herramientas para llevar a cabo la atención de algunos trámites menos críticos.

Así, se ha iniciado un proceso de desconcentración de funciones reasignando la atención de trámites a estas oficinas junto con la responsabilidad que ello implica, y a la fecha la SUCAMEC tiene 3 intendencias y 6 jefaturas zonales operativas.

---

**Ilustración 2 Regiones en donde operan oficinas de la SUCAMEC**



---

 Fuente: SUCAMEC<sup>56</sup>.
 

---

#### d. Transparencia de la gestión

De todos los usuarios que llegaban a las oficinas de la sede central de la SUCAMEC, la mitad lo hacía para realizar consultas sobre el estado de sus trámites; y no había capacidad de dar información de manera oportuna. De esta situación se aprovecharon los “tramitadores” que decían tener “contactos” dentro de la institución. Ante esta situación, durante el 2014 se realizaron cerca de treinta investigaciones sobre acusaciones de casos de corrupción de las cuales, en ese mismo año, tres concluyeron con recomendación de inicio de proceso administrativo disciplinario y dos con recomendación de investigación penal.

Además se implantó una política de puertas abiertas que, de manera controlada, permitía que recibir las quejas y sugerencias de los usuarios. Esto generó confianza en el trabajo que venía realizando la institución. Se implementaron sistemas de

---

<sup>56</sup> Presentación de SUCAMEC en Comisión de Seguridad del Congreso de la República el 26 de agosto de 2015.

trámite documentario y un *contact center* para que el usuario pueda acceder a la trazabilidad de sus expedientes y recibir respuestas a sus consultas de manera telefónica o virtual. En suma, todas estas acciones fueron importantes para la reducción del nivel de percepción de corrupción que tenían los usuarios con respecto de la SUCAMEC.

### 3.3. Estrategia de control y fiscalización

#### a. Enfoque en empresas de seguridad y comercializadoras

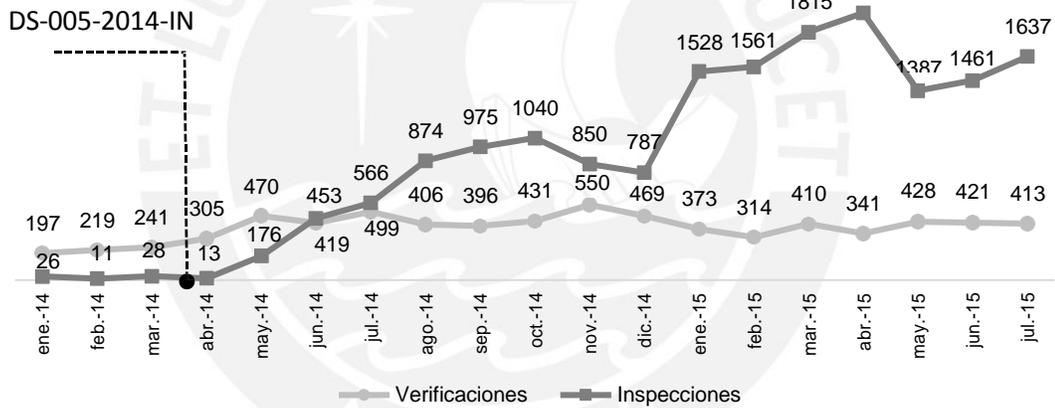
La brecha entre la irregularidad y la capacidad de fiscalización posterior de la SUCAMEC es muy grande; las licencias vencidas representan el 69% del total, y el equipo de control y fiscalización debe realizar operativos sin por esto dejar desatendidas las verificaciones rutinarias que son parte de la atención de solicitudes; por lo tanto los primeros operativos estuvieron dirigidos a obtener los resultados más impactantes en el menor tiempo posible considerando los pocos recursos humanos disponibles. Es así que los primeros operativos de fiscalización se enfocaron en empresas de seguridad y locales de empresas comercializadoras de armas y municiones, ya que el ratio de licencias vencidas por propietario era muy superior.

En estos operativos se halló que dentro de las armerías era común no registrar el ingreso y la salida de armas, además se encontraron armas sin licencia y condiciones de almacenamiento que las hacían vulnerables a robos. Esta evidencia llevó a reconocer la necesidad de fortalecer la capacidad de control y fiscalización de la institución.

b. Fortalecimiento de capacidades de control y fiscalización

Luego de los primeros operativos y de acuerdo a sus hallazgos, se aprobó el DS-005-2014-IN publicado el 30 de marzo de 2014, que establece condiciones mínimas de seguridad para las armerías de las comercializadoras y de las empresas de seguridad, y que faculta a la SUCAMEC a realizar incautaciones preventivas de no cumplirse algún requisito.

Gráfico 5 Acciones de control de la SUCAMEC<sup>57</sup>



Fuente: SUCAMEC<sup>58</sup>.

Se incrementó el número de inspectores y se cambiaron procedimientos internos para hacer más eficiente la labor de fiscalización, asimismo se empezó a establecer

<sup>57</sup> Las acciones de control incluyen todas las inspecciones del equipo de control y fiscalización de la SUCAMEC con respecto a servicios de seguridad privada, armas, municiones, explosivos y productos pirotécnicos.

<sup>58</sup> Presentación de SUCAMEC en Seminario de capacitación de la Política Frente a los Delitos Patrimoniales organizada por el Consejo de Política Criminal del Ministerio de Justicia el 21 de octubre de 2015.

un trabajo coordinado con la PNP y el Ministerio Público para la ejecución de más operativos en Lima y provincias, lo que llevó a la incautación de armas y municiones.

**Tabla 12 Incautaciones**

<b>Incautaciones</b>	<b>2014</b>	<b>Ene. – Feb. 2015</b>
Armas con licencia vencida	771	78
No se porta la licencia de las armas	538	118
Por medidas de seguridad	1120	587
<b>Total armas</b>	<b>2429</b>	<b>583</b>
<b>Total municiones</b>	<b>83600</b>	<b>11534</b>

Fuente: SUCAMEC<sup>59</sup>.

### c. Trabajo en conjunto con la PNP

Casi a la par de la creación de la SUCAMEC, se creó la División de Investigación de Tráfico Ilícito de Armas, Municiones y Explosivos de la PNP (DIVITIAME), organismo policial cuyo jefe inicialmente fue muy crítico contra la Superintendencia<sup>60</sup>. A pesar de ello, ambas instituciones trabajaron en conjunto, logrando mejores resultados el segundo semestre del 2014, que no sólo se dieron en el control del mercado formal, sino también en las incautaciones por la comisión de delitos. Así, de acuerdo a los registros de la Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior (DIGIMIN), mientras el 2013 la PNP incautó 1790 armas de fuego, el 2014 esa cifra llegó a ser 3730, más del doble que el año anterior. Esta colaboración se formalizó mediante un convenio entre ambas instituciones y a la fecha la DIVITIAME se encuentra ubicada en oficinas dentro de la sede central de la SUCAMEC.

<sup>59</sup> Presentación de SUCAMEC en Comisión de Seguridad del Congreso de la República el 26 de agosto de 2015.

<sup>60</sup> Ver declaraciones del jefe de la DIVITIAME. Disponible en: [www.revistavelaverde.pe/shopping-de-armas/](http://www.revistavelaverde.pe/shopping-de-armas/) Consultado el 9 de mayo de 2015.

## d. Hallazgos de operativos

Entre los principales hallazgos de los operativos de fiscalización se encontraron armas de fuego con licencia vencida o armerías<sup>61</sup> que no cumplieran con las condiciones mínimas de seguridad establecidas; sin embargo, lo más grave fue que muchas veces las empresas tenían armas sin registro, con serie borrada e incluso armas y municiones de guerra como se describe en la tabla 14.

**Tabla 13 Operativos de fiscalización de la SUCAMEC**

Fecha(s)	Lugar(es)	Número y tipo de inspección	Armas incautadas	Municiones incautadas
29/01/2014 30/01/2014	Lima	10 Empresas de Vigilancia Privada (EVP) 29 Comercializadoras	23	-
22/05/2014	Lima	1 EVP	108	-
06/06/2014	Lima	25 EVP	108	50
25/06/2014	Ica	3 comercializadoras	83	54 000
04/07/2014	Lima	1 Taller de ensamblaje	27	174
25/08/2014 26/08/2014	Lima, Iquitos, Cajamarca	15 EVP	126	1460
15/09/2014 16/09/2014	Chiclayo, Trujillo, Piura	70 EVP 11 comercializadoras	504	-
24/11/2014 25/11/2014 09/12/2014	Cusco	57 EVP 1 comercializadora	79	20 429
28/01/2015 29/01/2015 30/01/2015	Tacna, Moquegua, Ilo	70 EVP 1 comercializadora 64 agentes de seguridad	99	-
16/02/2015 17/02/2015 18/02/2015	Puno, Juliaca	55 EVP 3 agentes de seguridad 1 comercializadora	129	6 263
24/03/2015 25/03/2015 26/03/2015	Arequipa	78 EVP 2 comercializadoras	220	5 979

Fuente: SUCAMEC. Elaboración propia.

<sup>61</sup> Las armerías son almacenes de armas. Se suele llamar también con este nombre a las casas comercializadoras.

Entonces, hay evidencia de que la SUCAMEC ha iniciado un proceso de mejora al tener signos de autonomía y eficacia; sin embargo, para poder afirmar que esta institución es fuerte o no, es necesario realizar una evaluación de acuerdo a los criterios establecidos.

### 3.4. Evaluación de la fortaleza institucional

#### a. ¿La SUCAMEC es una institución fuerte?

Si sólo se revisa el proceso de modernización de la gestión desde la DICSCAMEC y la eficacia de los operativos de fiscalización, se podría caer en la conclusión de que en efecto hay un fortalecimiento institucional. Pero es importante tomar en cuenta que la SUCAMEC es todavía una institución en donde la gran mayoría de trabajadores, incluyendo al Superintendente, gerentes y jefes, están contratados bajo el régimen CAS, que es un sistema de contratación temporal. A pesar de que sus trabajadores han pasado por un proceso de aprendizaje, no cuenta con especialistas experimentados en control de armas, municiones y explosivos. No tiene presencia efectiva a nivel nacional ya que sólo se encuentra en 10 de las 25 regiones del país, y la mayoría de sus trámites se realizan a través de expedientes físicos siguiendo procesos muy engorrosos para sus usuarios.

Tomando en cuenta todo el panorama es difícil afirmar que se hace referencia a una institución fuerte; para ello una evaluación de los resultados en el largo plazo sería muy útil; sin embargo, el período de análisis de esta investigación comprende un espacio de tiempo relativamente corto como para hacer un estudio de ese tipo, por lo que para determinar si la SUCAMEC es o no una institución fuerte, revisará

aspectos como el mantenimiento de su discurso, el ejercicio de la autonomía y la continuidad de la gestión.

b. Mantenimiento del discurso

En cuanto al control de armas de fuego y municiones la SUCAMEC ha mantenido su discurso, incluyendo dos aspectos muy controversiales; el primero es que las armas de origen legal alimentan al mercado negro; ésta es una afirmación que se hace luego del análisis información de armas incautadas por la PNP y que se ha mantenido desde el 2013; inclusive el 2014 se ha realizado un análisis similar que confirma esta problemática. El discurso de la SUCAMEC en este aspecto se ha mantenido a pesar de la intensa campaña de las asociaciones de usuarios de armas y de los comerciantes de armas, que afirmaban que las armas provienen en su mayoría de mercados ilegales, haciendo referencia al tráfico ilegal y a la extracción de armas y municiones de los almacenes de la PNP y de las FFAA.

El segundo aspecto es la necesidad de controlar las armas de fuego de uso particular de los policías. Esta afirmación no es conveniente para la PNP, que es la institución más representativa del sector Interior, sobre todo cuando es prioridad de esta institución recuperar el principio de autoridad de la policía; a pesar de ello, la SUCAMEC se ha mantenido firme en expresar la necesidad de controlar y tener trazabilidad de la posesión de estas armas.

c. Ejercicio de la autonomía

Ya el hecho de mantener el discurso sobre la necesidad de controlar las armas de uso particular de los miembros de la PNP es una muestra del ejercicio de autonomía al ser una afirmación directamente contraria a lo conveniente para el Ministerio del Interior, en donde se ubica el superior político directo; sin embargo, como parte de

las acciones para el sostenimiento de su autonomía, la SUCAMEC ha realizado una serie de gestiones a nivel de foros internacionales, además tiene un plan de trabajo establecido con organismos internacionales y un compromiso de colaboración mutua con instituciones pares en la región.

- El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó la Resolución A/HRC/26/L.27 de junio de 2014; en la cual, entre otras disposiciones, se manifiesta lo siguiente: “Exhorta a todos los Estados a que adopten las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que procedan, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y sus marcos constitucionales a fin de garantizar que la adquisición civil, posesión y uso de armas de fuego están regulados de manera efectiva con el objetivo de mejorar la protección de los derechos humanos en particular el derecho a la vida y a la seguridad personal de todas y todos”. Al referirse a la iniciativa conjunta presentada por las Delegaciones de Perú y Ecuador, el Ministerio de Relaciones Exteriores sostuvo que el Decreto Supremo N° 005-2014-IN expresó la línea política asumida por el gobierno con respecto a la regulación del control de armas en el país, con un enfoque orientado a fortalecer el control sobre el uso y comercio de armas de fuego.
- El Consejo Suramericano en materia de seguridad ciudadana, justicia y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional de la UNASUR aprobó la realización del “Encuentro Regional sobre Control de Armas y Explosivos” en la ciudad de Lima, con la finalidad de reunir a funcionarios de las entidades encargadas del control de estos materiales a nivel de la región.
- Promueve la ratificación del Tratado de Comercio de Armas (TCA) por el Estado peruano, alineada en este sentido con organismos internacionales

como Amnistía internacional y el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC).

- Mantiene un plan de trabajo conjunto con el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC) para el mejor control de arsenales de las empresas de seguridad, la destrucción de armas no deseadas y la capacitación de funcionarios públicos.
- Llevó a cabo reuniones con representantes del Registro Nacional de Armas (RENAR) de Argentina tanto en Buenos Aires como en Lima para el intercambio de experiencias en materia de control de armas y municiones.
- Mantiene participación en la mesa de Trabajo N° 5 “Tráfico Ilícito y Contrabando de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Accesorios” de la Comisión Binacional Perú – Ecuador de Lucha contra el Contrabando.

d. Continuidad de la nueva gestión

El actual Superintendente Nacional se ha mantenido como jefe de la institución a pesar de las múltiples crisis que ha sufrido el sector Interior en tan sólo dos años. Desde el inicio del gobierno van siete personas en asumir el cargo de Ministro del Interior, cuatro de ellos durante el período de esta investigación.

**Tabla 14 Períodos de gestión de máximas autoridades: SUCAMEC y MININTER**

SUCAMEC	Daniel Maurate Carlos Aguirre Carbajal Jorge Carcovich <b>Derik Latorre Boza</b>	08/09/2011 – 15/09/2011 28/09/2011 – 09/03/2012 12/03/2012 – 25/06/2013 <b>26/06/2013 – actual</b>
MININTER	Oscar Valdéz Dancuart Daniel Lozada Casapía Wilver Calle Girón <b>Wilfredo Pedraza Sierra</b> <b>Walter Albán Peralta</b> <b>Daniel Urresti Elera</b> <b>José Luis Pérez Guadalupe</b>	28/07/2011 – 10/12/2011 11/12/2011 – 10/05/2012 14/05/2012 – 23/07/2012 <b>23/07/2012 – 15/11/2013</b> <b>19/11/2013 – 23/06/2014</b> <b>23/06/2014 – 17/02/2015</b> <b>17/02/2015 – actual</b>

Elaboración propia.

En suma, la revisión de estos tres aspectos ya nos indica que hay cierto nivel de fortaleza institucional; sin embargo, una forma de poner a prueba esta afirmación, sobre todo en su componente más político, es analizando el proceso de formulación de la nueva Ley. Un mandato que se le dio a la SUCAMEC en su misma norma de creación es que presente un proyecto de Ley de armas y municiones, éste fue presentado y pasó por un largo proceso hasta su aprobación, dicho proceso es un buen escenario para evaluar la influencia de la fortaleza institucional en la capacidad de formular, o reformular, una política pública.

#### 4. PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA NUEVA LEY DE ARMAS Y MUNICIONES DE USO CIVIL: ARGUMENTOS Y SUS LÍMITES EN EL DEBATE POLÍTICO

##### 4.1. Posiciones y argumentos

###### a. La postura del Estado sobre el control de armas de fuego y municiones

De acuerdo a la constitución en su artículo 175°, en el que se indica que “la Ley reglamenta la fabricación, el comercio, la posesión y el uso, por los particulares, de armas distintas a las de guerra”, se entiende que el Estado permite la posesión y uso de armas de fuego por particulares, y de acuerdo a Ley esta posesión no es libre y requiere de una autorización. Además, la posesión de armas sin dicha autorización es tipificada en el código penal y se reprime con una pena privativa de la libertad.

Políticas de desarrollo reciente son un indicador de que la postura del Estado peruano con respecto a la posesión de armas de fuego es la de no restringir totalmente pero sí evitar su proliferación, ya que se le considera un factor de riesgo social. A estas conclusiones llegan dos políticas nacionales relacionadas a la seguridad ciudadana:

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 – 2018, que tiene entre sus actividades la sensibilización sobre los riesgos de la posesión de armas de fuego y prevención de la tenencia, asimismo insta a promover una campaña de entrega voluntaria de armas de fuego; y

La Política Nacional Frente a los Delitos Patrimoniales, la cual considera a las armas de fuego como un medio que facilita la comisión del delito patrimonial; y tiene entre

sus lineamientos la limitación al acceso, circulación y uso injustificado, indebido e ilegal de armas de fuego, municiones y explosivos de uso civil y de las fuerzas armadas y policiales.

Además, a nivel internacional el Perú se ha adherido a una serie de acuerdos internacionales en materia de control de armas y municiones:

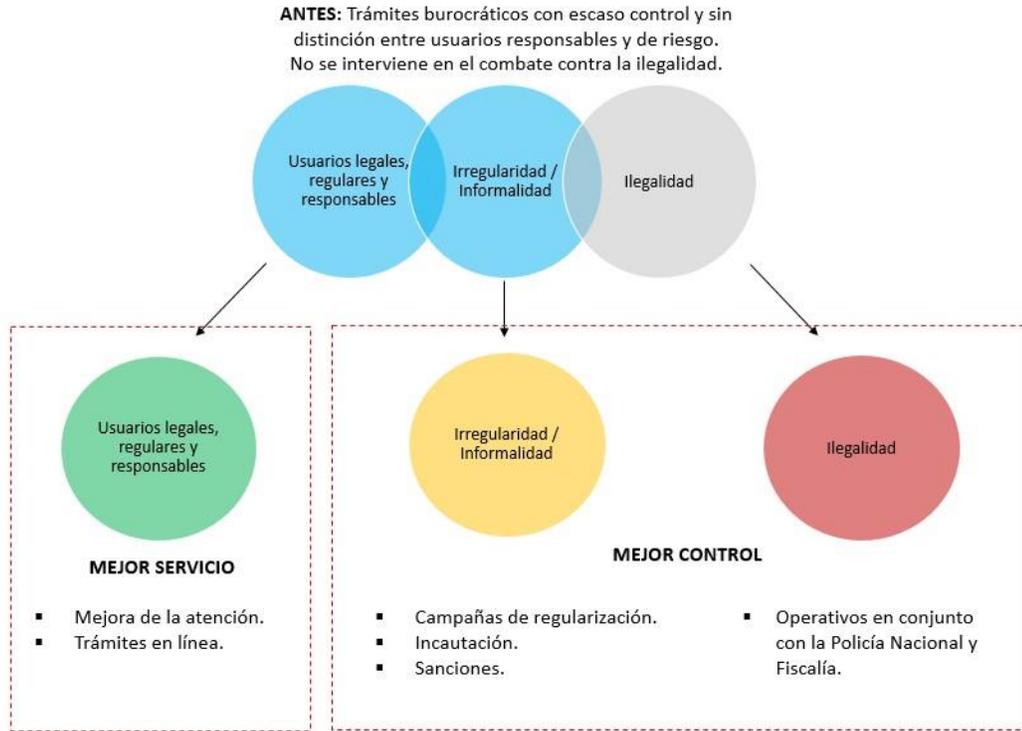
- Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional;
- Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA);
- Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos (Decisión 552); y
- Tratado sobre el Comercio de Armas<sup>62</sup>.

En concordancia con esta posición del Estado, la SUCAMEC ha considerado que se debe implementar un mejor control del mercado legal, no sólo para evitar la proliferación de armas de fuego, sino para evitar que éste mercado alimente a la delincuencia; pero a su vez, ha reconocido la necesidad de asumir criterios de modernización de la gestión pública para brindar una mejor atención a aquellos solicitantes que cumplen con todos los requisitos exigidos.

---

<sup>62</sup> Firmado por el Estado peruano. Su ratificación está pendiente.

Ilustración 3 Estrategia de intervención de la SUCAMEC



Fuente: SUCAMEC.

b. La postura de los grupos pro armas

Los grupos a favor de la liberalización del mercado de armas de fuego y municiones utilizan principalmente dos argumentos; el primero, el amparo de los derechos de legítima defensa y propiedad de sus armas; y el segundo, que el control sobre el mercado legal no restringe a la delincuencia el acceso a armas de fuego y municiones.

Sobre el primer argumento, estos actores consideran que la constitución política del Perú, que indica en su artículo 2°, inciso 16, que toda persona tiene derecho a la propiedad y a la herencia, implica que no deberían perder la propiedad de las armas de fuego y municiones que ya adquirieron. En el mismo artículo 2°, inciso 23, se indica que toda persona tiene derecho a la legítima defensa; sin embargo, no se hace mención a la posesión de armas de fuego como derecho constitucional.

Sin embargo, el derecho a la propiedad y a la herencia se contraponen con la exclusividad de la posesión de armas de guerra por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, por lo que una persona puede poseer legalmente un arma de fuego siempre y cuando no sea definida como un arma de guerra. De acuerdo a la constitución, la Ley reglamenta la posesión y uso de armas distintas a las de guerra por parte de los particulares, por lo tanto, la posesión de estos objetos es una prerrogativa del Estado.

Sobre el segundo argumento, los principales fundamentos de los grupos pro armas son que i) ningún delincuente tramita su licencia y que ii) todos los usuarios legales son honestos y responsables. Basta con remitirse a la evidencia presentada en esta investigación para tener claro que en efecto hay delincuentes que tramitan su licencia y refutar ambos fundamentos de este segundo argumento.

c. División de la organización de usuarios de armas de fuego

Rodrigo López Landauro era el presidente de APPLAF hasta finales del 2014. Durante la etapa más álgida del debate, expuso en un programa de televisión sobre la necesidad de contar con capacitación antes de pensar en adquirir un arma de fuego y mostró su respaldo al anteproyecto presentado por la SUCAMEC. Inmediatamente luego de esa aparición, dejó de ser presidente de APPLAF para ser reemplazado por el Igor Grimaldo. El ahora ex presidente de la APPLAF

conformó una asociación denominada Usuarios Responsables de Armas (URA) que promueve la capacitación como requisito para la tenencia y uso de armas de fuego.

APPLAF y URA son asociaciones de usuarios que buscan lograr una legislación que promueva las actividades comerciales, deportivas y otras que se desarrollan alrededor de las armas de fuego. Sin embargo, desde un punto de vista externo, con las limitaciones que ello implica, se perciben dos diferencias sustanciales entre estas organizaciones:

La primera; APPLAF defiende la postura de la posesión de armas como un derecho constitucional, y por el otro lado URA asume esto como una prerrogativa del Estado.

La segunda; APPLAF se enfoca en la propiedad legal, que es una posición más cercana a la promoción del desarrollo del mercado y las actividades alrededor de estos objetos, y URA hace hincapié en la responsabilidad en el uso antes que en la propiedad, por lo que se enfocan más en la promoción de la capacitación.

#### d. Propuestas de Ley presentadas al congreso

Desde el 2013 se presentaron varios proyectos de modificaciones menores a la Ley de armas y municiones. En marzo del 2014 la SUCAMEC publicó un anteproyecto completo de Ley e inmediatamente después, el congresista Juan Carlos Eguren presentó un proyecto de Ley también integral. Posteriormente se fueron sumando otros proyectos de Ley enfocados principalmente en reducir la carga de trámites a los usuarios con propuestas de incrementos de la vigencia de la licencia.

A diferencia de los otros proyectos de Ley, el proyecto del Ejecutivo pasó por un proceso participativo hasta finalmente ingresar al congreso el 14 de agosto de 2014. Este proyecto termina siendo la base sobre la que se sumarían todas las demás propuestas debatidas al interior de la comisión de defensa nacional, orden interno y desarrollo alternativo.

**Tabla 15 Proyectos de Ley presentados al Congreso de la República**

Proyecto de Ley	Puntos destacados de propuesta
<p>Proyecto de Ley N° 2825/2013-CR</p> <p>Presentado el 28-10-2013</p> <p>Suscrito por <b>Renzo Andrés Reggiardo Barreto</b> Carlos Ricardo Bruce Montes de Oca Ángel Javier Velásquez Quesquén Claude Maurice Mulder Bedoya</p>	<p><b>“Proyecto de Ley que establece el programa de entrega voluntaria de armas de fuego y municiones”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Establece el programa de entrega voluntaria de armas de fuego y municiones.</li> <li>- Pena privativa de libertad de 10 a 20 años por tenencia ilegal de armas de fuego.</li> </ul>
<p>Proyecto de Ley N° 3054/2013-CR</p> <p>Presentado el 05-12-2013</p> <p>Suscrito por: <b>José Raguberto León Rivera</b> Fernando Andrade Carmona Víctor Walberto Crisólogo Espejo Casi Faustino Huiare Chuquichaico Daniel Emiliano Mora Zevallos Willyam Tito Valle Ramírez</p>	<p><b>“Proyecto de Ley modifica el Decreto Legislativo N° 1127, que crea la SUCAMEC, a fin de racionalizar el plazo de la vigencia de las licencias de armas de fuego”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vigencia de la licencia en dos años.</li> <li>- Requisito de inscripción previa en el registro del Sistema de Identificación Balística de la Policía Nacional del Perú.</li> </ul>
<p>Proyecto de Ley N° 3280/2013-CR</p> <p>Presentado el 14-03-2014</p> <p>Suscrito por: <b>Juan Carlos Eguren Neuenschwander</b> Javier Alonso Bedoya de Vivanco Luis Iberico Núñez Alberto Ismael Beingolea Delgado María Soledad Perez Tello De Rodríguez Richard Frank Acuña Núñez</p>	<p><b>“Proyecto de Ley que propone una nueva Ley de armas de fuego, municiones, explosivos y pirotécnicos de uso civil”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ámbito de aplicación incluye a personal de FFAA y PNP en actividad o retiro.</li> <li>- Registro Nacional de Usuarios Inhabilitados de solicitar licencia de porte y uso de armas de fuego de uso civil</li> <li>- Municiones hasta 13mm o 10 GAUGE, inclusive municiones de punta blanca o hueca para defensa personal.</li> <li>- Cualquiera que no se encuentre en el registro de inhabilitados puede obtener licencia y tarjetas de propiedad.</li> <li>- Transferencia de armas sin regulación.</li> <li>- Vigencia de la licencia en 5 años.</li> <li>- Posibilidad de tener arma sólo con tarjeta de propiedad, para el ámbito doméstico.</li> <li>- Silencio administrativo positivo para solicitudes de armas de fuego.</li> </ul>

<p>Proyecto de Ley N° 3299/2013-CR</p> <p>Presentado el 26-03-2014</p> <p>Suscrito por: <b>Renzo Andrés Reggiardo Barreto</b> Claude Maurice Mulder Bedoya Ángel Javier Velásquez Quesquén Carlos Ricardo Bruce Montes de Oca</p>	<p><b>“Proyecto de Ley que deroga la Ley 29954 Ley que modifica la Ley 25054, Ley sobre fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de armas y municiones que no son de guerra y la octava disposición complementaria final del Decreto Legislativo N° 1127”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Derogación de la Ley 29954.</li> <li>- Conformación de una comisión para elaborar un anteproyecto de Ley, se incluyen en dicha comisión un representante de asociaciones deportivas de tiro y uno de asociaciones de usuarios de armas de fuego.</li> </ul>
<p>Proyecto de Ley N° 3391/2013-CR</p> <p>Presentado el 16-04-2014</p> <p>Suscrito por: <b>Ramón Kobashigawa Kobashigawa</b> Aldo Maximiliano Bardalez Cochagne María Del Pilar Cordero Jon Tay Antonio Medina Ortiz Freddy Fernando Sarmiento Betancourt Karla Melissa Schaefer Cuculiza Gian Carlo Vacchelli Corbetto</p>	<p><b>“Proyecto de Ley que propone modificar la Octava Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1127”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vigencia de la licencia en tres años.</li> <li>- Requisito de inscripción previa en el registro del Sistema de Identificación Balística de la Policía Nacional del Perú.</li> </ul>
<p>Proyecto de Ley N° 3617/2013-CR</p> <p>Presentado el 18-06-2014</p> <p>Suscrito por: <b>Víctor Walberto Crisólogo</b> <b>Espejo</b> Willyam Tito Valle Ramírez José Raguberto León Rivera Casi Faustino Huire Chuquichaico Dalmacio Modesto Jusca Jara</p>	<p><b>“Proyecto de Ley que crea la base de datos de armas de fuego, municiones y demás materiales conexos”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Función de la SUCAMEC: crear base de datos de armas de fuego, municiones y demás materiales conexos bajo su competencia.</li> <li>- Función específica del Ministerio de Defensa: crear base de datos de armas de fuego, municiones y demás materiales conexos bajo su competencia.</li> </ul>

<p>Proyecto de Ley N° 3717/2014-CR</p> <p>Presentado el 14-08-2014 con carácter de URGENTE</p> <p><b>Iniciativa del Poder Ejecutivo</b></p>	<p><b>“Proyecto de Ley de regulación de armas, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Requisitos de no tener antecedentes delincuenciales ni de violencia familiar ni haber sido dado de baja de la PNP o FFAA por medida disciplinaria.</li> <li>- Máximo de dos armas para defensa personal por persona.</li> <li>- Vigencia de la licencia en tres años.</li> </ul>
<p>Proyecto de Ley N° 3850/2014-CR</p> <p>Presentado el 09-10-2014</p> <p>Suscrito por: <b>José León Luna Gálvez</b> Martín Belaúnde Moreyra Esther Yovana Capuñay Quispe Gustavo Bernardo Rondón Fudinaga Vicente Antonio Zeballos Salinas Virgilio Acuña Peralta</p>	<p><b>“Proyecto de Ley que restituye los alcances de la Ley 29858, Ley de amnistía por la posesión irregular o ilegal de armas de uso civil, armas de uso de guerra, municiones, granadas de guerra o explosivos y regulariza su tenencia”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Restituir la vigencia de la Ley 29858 (amnistía) por el plazo de 120 días.</li> </ul>

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

#### 4.2. Proceso de debate a nivel técnico

##### a. Metodología de trabajo

La formulación del proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo siguió una metodología participativa. La SUCAMEC generó un documento que publicó en su página web, a éste se le fue sumando los aportes que enviaban diversos actores hasta llegar a una propuesta de anteproyecto; posteriormente se realizó un taller de trabajo con amplia participación de la sociedad civil que incluía a organizaciones en favor del desarme, usuarios de armas de fuego, representantes de casas comerciales, asociaciones de deportistas, asociaciones de cazadores, PNP y FFAA,

entre otros. En dichas reuniones se debatieron y recogieron los aportes de todos los participantes.

Aún en ese ambiente de trabajo existía desconfianza de los grupos pro armas sobre si alguno de sus aportes iba a ser incluido en el anteproyecto presentado por la SUCAMEC; sin embargo, al finalizar el taller, se aclaró que el anteproyecto ya estaba contemplando varios de los aportes que se dieron en el taller; entre ellos la no retroactividad y el incremento de vigencia de la licencia a tres años, lo que dejó temporalmente más tranquilos a estos grupos. Luego el proyecto de ley pasó al MININTER en donde fue revisado con representantes de otros sectores del Ejecutivo para que finalmente el proyecto pase al congreso.

Thomas Saldías, coordinador de la Coalición por un Perú Libre de Armas Ilegales, organización que agrupa a varias asociaciones de usuarios; y Fausto Del Castillo, Director de la Asociación Nacional de Usuarios Responsables de Armas, saludaron el anteproyecto de Ley de la SUCAMEC que se obtuvo como parte del proceso participativo.

*“Debemos reconocer que los directivos de SUCAMEC cumplen en incluir un gran porcentaje de las sugerencias establecidas en las mesas de trabajo, tal cual fue su ofrecimiento, lo que saludamos públicamente” (Thomas Saldías, coordinador de la Coalición por un Perú Libre de Armas Ilegales)<sup>63</sup>*

*“Este proyecto que presentó el ejecutivo fue bien visto porque se nos consultó también a la sociedad civil, a las asociaciones de usuarios, a los clubes deportivos, a los cazadores [...] salió esta Ley que ha sido un aporte de toda la sociedad: el*

---

<sup>63</sup> Fuente: SUCAMEC. Disponible en: [www.sucamec.gob.pe/web/index.php/noticias/134-coalicion-por-un-peru-libre-de-armas-ilegales-saludo-anteproyecto-de-ley-de-armas-explosivos-productos-pirotecnicos-y-materiales-relacionados-de-uso-civil-de-la-sucamec](http://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/noticias/134-coalicion-por-un-peru-libre-de-armas-ilegales-saludo-anteproyecto-de-ley-de-armas-explosivos-productos-pirotecnicos-y-materiales-relacionados-de-uso-civil-de-la-sucamec) Consultado el 9 de mayo de 2015.

*ejecutivo, los ministerios, los usuarios [...]” (Fausto del Castillo, Director de la Asociación Nacional de Usuarios Responsables de Armas)<sup>64</sup>*

b. Política propuesta con base en evidencia

La propuesta de la SUCAMEC tenía respaldo de la evidencia hallada en los operativos de fiscalización así como en los resultados del análisis de información de armas incautadas, que demostraban la necesidad de establecer un mejor control. La evidencia condujo a que se propongan mecanismos estrictos de control sobre empresas comercializadoras y de seguridad privada con respecto a la seguridad y la gestión de sus armerías; llevó además a que se propongan requisitos más estrictos para la obtención de licencias para defensa personal porque la gran mayoría de las personas que han cometido delito con un arma de origen legal tenían en su poder armas que originalmente se solicitaron para esa modalidad.

Las personas que hacían mal uso de su arma de fuego eran principalmente varones jóvenes que declaraban su residencia en zonas con altos índices de delincuencia, poseían más de un arma y presentaban documentos que denotaban una condición de inestabilidad laboral; por lo tanto la política propuesta considera la necesidad de contar con la posibilidad de realizar una evaluación individual y exhaustiva de cada solicitud para contrastar los casos con los perfiles de riesgo. Finalmente, propone que se debe establecer un mecanismo de control de las transferencias de armas de fuego de los policías e implementar canales de acceso a información entre las oficinas responsables de la emisión de licencias dentro de las instituciones policiales y de las fuerzas armadas, y la SUCAMEC.

---

<sup>64</sup> Entrevista en televisión nacional del Perú. Disponible en: [www.youtube.com/watch?v=GjEt-ajoa3A](http://www.youtube.com/watch?v=GjEt-ajoa3A)  
Consultado el 9 de mayo de 2015.

### c. Los límites de los argumentos técnicos

El anteproyecto de Ley estaba formulado con base en evidencia empírica y el proceso de debate a nivel técnico fue suficientemente inclusivo como para lograr consenso, así el documento presentado al congreso era bastante satisfactorio para todas las partes; sin embargo, tan pronto la propuesta de nueva Ley ingresó a la mesa de trabajo en el parlamento, entró en un campo puramente político. Es importante reconocer que cuando los representantes de una institución del ejecutivo, como es el caso de la SUCAMEC, se presentan ante el congreso; por defecto son calificados inmediatamente, por los parlamentarios de oposición, como agentes del gobierno de turno. Una vez en el congreso comienza nuevamente el debate prácticamente desde cero, pero esta vez no necesariamente con base en argumentos técnicos o evidencias, sino sobre posiciones políticas o puntos de vista e intereses particulares de los congresistas.

## 4.3. Proceso de debate a nivel político

### a. Proceso de discusión en la comisión parlamentaria

El primer campo de debate político fue la comisión de defensa nacional, orden interno y desarrollo alternativo. En esta comisión, de manera muy similar a la composición del pleno, la mayoría estaba conformada por congresistas del gobierno de turno (Partido Nacionalista) y congresistas de oposición al gobierno (Fuerza Popular).

Tabla 16 Conformación de la comisión de defensa nacional, orden interno y desarrollo alternativo

Partido	Congresistas titulares
Partido Nacionalista	Manuel Salvador Zerillo Bazalar (Presidente) Emiliano Apaza Condori Hugo Carrillo Cavero Santiago Gastañadui Ramírez César Elmer Yrupailla Montes
Fuerza Popular	Carlos Mario Del Carmen Tubino Arias Schreiber (Secretario) Luis María Cuculiza Torre Federico Pariona Galindo Octavio Edilberto Salazar Miranda Luz Filomena Salgado Rubianes
Concertación Parlamentaria	María Lourdes Pia Luisa Alcorta Suero
Partido Popular Cristiano – Acción Por el Perú	Alberto Ismael Beingolea Delgado
Unión Regional	Mariano Eutropio Portugal Catacora (Vicepresidente)
Dignidad y Democracia	Gladys Natalie Condori Jahuirá
Acción Popular – Frente Amplio	Manuel Arturo Merino De Lama
Perú Posible	Daniel Emiliano Mora Zevallos

Fuente: Congreso de la República.

Los representantes de la SUCAMEC asistieron al primer día y algunos congresistas pedían que se retiren argumentando que ese espacio era exclusivamente para el poder legislativo. Sin embargo, participaron en esta mesa en calidad de invitados por haber sido la proponente de un proyecto.

Las primeras críticas eran por motivos ajenos al proyecto de Ley; por ejemplo, una de ellas era que los funcionarios de la SUCAMEC no estaban calificados para tratar del tema de armas porque no eran usuarios de estos objetos. Dos de los congresistas de la comisión tenían especial interés en el tema de las armas de fuego

precisamente porque fueron miembros de la PNP y FFAA, ellos estaban en contra de un control de las armas del personal de estas instituciones.

Por otro lado, los parlamentarios del oficialismo no tenían una participación activa, muchas veces ni siquiera estaban presentes en los debates. Prácticamente no había presencia de organizaciones de la sociedad civil en contra de la liberalización del mercado de armas y los organismos internacionales estaban limitados de tener mayor participación por encontrarse el debate en un espacio de decisión nacional y soberano.

#### b. Intervención política

Al encontrarse en una situación con escaso apoyo y fuerte oposición, la SUCAMEC asumió un rol de promotora de la Ley en el congreso. Esto implicó que publique el resultado de sus análisis de información en un documento que remitió a todos los congresistas, académicos y líderes de opinión, lleve a cabo la gestión de prensa en la presentación de resultados de cada uno de los operativos de fiscalización que realizaba, se reúna con los congresistas de la comisión para reconocer sus preocupaciones y plantear alternativas que no descuiden el principio del control y logró que la congresista Rosa Mavila, quien inicialmente emitía críticas sobre la SUCAMEC a través de redes sociales, promueva un debate sobre seguridad ciudadana y regulación de armas de fuego en el Congreso de la República el día 5 de diciembre de 2014, pocos días antes de que se debatiera el dictamen de la comisión, en el cual se llegaron a importantes consensos a favor de la Ley.

Al final, el dictamen de la comisión redujo las posibilidades de discrecionalidad que había en el proyecto, pero mantuvo el principio de control. En la comisión de defensa se obtiene el voto favorable de congresistas de oposición, con los cuales se ingresa el proyecto a debate en el pleno.

c. Debate en el pleno del congreso

El 11 de diciembre de 2014 la junta de portavoces del congreso solicitó la exoneración de plazo de publicación del dictamen en el Portal del Congreso y la ampliación de la agenda del pleno por pedido del Partido Nacionalista, Fuerza Popular, Solidaridad Nacional, PPC-APP, y Unión Regional.

El congresista Zerillo Bazalar inicia describiendo el proyecto de Ley e insta al debate y votación. En esta instancia prácticamente ya no hubo debate, sino que se respaldó el proyecto y se pidieron realizar ligeras precisiones. Los primeros en intervenir fueron Fidel Tubino, Luz Salgado y Octavio Salazar, tres congresistas de oposición que formaron parte del debate en la comisión; en sus exposiciones resaltan el proceso participativo mediante el cual se ha desarrollado el proyecto e instan a votar a favor del mismo.

Luego interviene la congresista Rosa Mavila, quien resalta el debate organizado por su despacho y hace referencia al estudio publicado por la SUCAMEC, concluye diciendo que muestra abiertamente su apoyo a las políticas de la SUCAMEC, que “no tiene una mentalidad de absoluto “controlismo”, pero evidentemente sí una mentalidad de responsabilidad”.

Luego de estas intervenciones hay otras tres correspondientes a los congresistas Manuel Dammert, Daniel Abugattás y Luis Iberico sobre temas puntuales con respecto a los casos de seguridad privada, armas de deporte y sanciones, respectivamente.

Finalmente, luego de modificaciones mínimas al proyecto, se procede a votación y se aprueba la Ley con 87 votos a favor, dos en contra y dos abstenciones; con exoneración de la segunda votación.

#### 4.4. Nueva Ley de armas y municiones de uso civil

##### a. Cambios con la nueva Ley de armas y municiones de uso civil

La nueva Ley de armas de fuego es la Ley N° 30299. Entre los principales cambios que implica están los siguientes:

- Entre las condiciones para la obtención y renovación de licencias y autorizaciones se incluyen nuevos requisitos:
  - No haber sido condenado vía sentencia judicial firme por cualquier delito doloso, aun en los casos en que el solicitante cuente con la respectiva resolución de rehabilitación por cumplimiento de condena.
  - No haber sido sentenciado como responsable de violencia familiar.
  - No haber sido internado en algún centro de rehabilitación juvenil por decisión firme de la autoridad judicial, por conductas que involucren delitos contra el patrimonio en la modalidad de hurto simple.
  - No haber sido dado de baja de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional del Perú por medida disciplinaria, ocasionada por conductas tipificadas como delitos dolosos, o faltas contra la persona o el patrimonio en las modalidades de lesión dolosa o hurto simple respectivamente.
  - Estar capacitado y entrenado en el uso del arma de fuego.
- Se establece un registro de personas inhabilitadas para la obtención de licencias y autorizaciones.
- Se establece un sistema de licencia única con vigencia de 3 años y la emisión posterior de una tarjeta de propiedad sin caducidad por cada arma que adquiere el usuario. El personal de la PNP y FFAA podrán obtener su licencia en sus respectivas instituciones; sin embargo, están obligados a obtener su tarjeta de propiedad en la SUCAMEC.
- Se establece la marcación de armas de fuego.

- Se incluye el decomiso, multa hasta 500 UIT, suspensión, cancelación e inhabilitación como sanciones.

b. Reacción ante el cambio de Ley

A pesar de tener opiniones muy diversas e inclusive opuestas, todos los actores se mostraron satisfechos con la Ley aprobada.

*“[...] No es fácil asimilar que una ley de este nivel sea una realidad. [...] Los motivos de tanta incredulidad son principalmente dos: El primero y más notorio, es una ley de una altísima calidad, coherente, inteligente, responsable. El segundo, es la imagen del actual gobierno, que hasta ahora se percibe como orientado al totalitarismo y de tendencia socialista, escenario que coincide en muchos otros países con una agresiva política de desarme civil. Honestamente, hace un par de años yo mismo pensaba que una ley así sería imposible durante este gobierno. [...]”* (Rodrigo López Landauro, Presidente de URA)<sup>65</sup>

*“Esta Ley realmente se convierte en una Ley vanguardista, nos pone a la cabeza de la legislación de armas de fuego en la región [...] estamos realmente muy satisfechos con esto”* (Thomas Saldías, coordinador de la Coalición por un Perú Libre de Armas Ilegales)<sup>66</sup>

*“Tras largos meses de debate en comisión se aprobó el proyecto de ley 3280 que regula el uso civil de armas de fuego”* (Juan Carlos Eguren, Congresista)<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Disponible en: [elcomercio.pe/opinion/colaboradores/paso-adelante-rodrigo-lopez-landauro-noticia-1787846](http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/paso-adelante-rodrigo-lopez-landauro-noticia-1787846) Consultado el 9 de mayo de 2015.

<sup>66</sup> Disponible en: [www.youtube.com/watch?v=T-Tn3j1Q28o](http://www.youtube.com/watch?v=T-Tn3j1Q28o) Consultado el 9 de mayo de 2015.

<sup>67</sup> El proyecto de Ley 3280 es el presentado por el congresista Eguren. La Ley aprobada es la Ley N° 30299. Disponible en: [peru21.pe/actualidad/ley-uso-armas-crearan-registro-unico-personas-que-no-podran-usarlas-2206350](http://peru21.pe/actualidad/ley-uso-armas-crearan-registro-unico-personas-que-no-podran-usarlas-2206350) Consultado el 9 de mayo de 2015.

Tanto los representantes de las asociaciones de usuarios como los congresistas en sus declaraciones consideraban que eran autores de la Ley. Esto se puede considerar positivo porque le da legitimidad a la nueva norma; sin embargo, es importante reconocer que entre opiniones tan diversas se ha llegado a buen acuerdo dejando algunos puntos críticos para debate en el proceso de elaboración de reglamento, por lo que es de esperar que ese nuevo proceso también sea polémico.

La SUCAMEC ha demostrado que es una institución fortalecida, lo que ha significado en su caso que para formular una política pública, más allá de modernizarse y trabajar con base en evidencias, tuvo que fortalecer su capacidad de intervención en espacios políticos; porque sin esto todo esfuerzo previo pudo ser fácilmente perdido o desvirtuado. En este caso no bastó con evidencia y argumentos y los mismos directivos de la institución tuvieron que acercarse al congreso, cumplir el rol de voceros en medios masivos, visitar congresistas y hacer ciertas concesiones en la discusión sobre algunos aspectos del proyecto de Ley con la finalidad de mantener las propuestas más importantes para mejorar la capacidad de control.

## Conclusiones

Los criminales obtienen armas de fuego y municiones de múltiples fuentes: el mercado legal para el uso particular, el contrabando y extracciones de arsenales de las fuerzas del orden; siendo que el mercado legal es el principal origen de armas para la comisión de delitos contra el patrimonio y la vida, que son los más representativos de la situación de inseguridad ciudadana, considerada el principal problema social en el Perú. Tanto el mercado legal de armas de fuego como su nivel de posesión por particulares son relativamente menores en comparación con otros países de la región; sin embargo, el desvío que existe hacia el mercado negro ha aumentado la incidencia del uso de armas de fuego en la comisión de delitos y en consecuencia ha incrementado el nivel de violencia con el que actúan los delincuentes.

El mercado legal de armas de fuego debe ser controlado. La constitución indica que la posesión de armas que no son de guerra es regulada por Ley y es por tanto una prerrogativa del Estado autorizar o no su posesión. Desde hace décadas se tiene la normativa establecida y una institución encargada de hacerla cumplir, pero dicha institución se encontraba en una situación de debilidad crítica que ha permitido que la delincuencia aproveche los puntos vulnerables en el control, como la falta de intercambio de información entre entidades, la casi inexistente fiscalización, la ineficacia de las sanciones o la incapacidad de mantener trazabilidad de las armas de uso particular de los miembros de las FFAA o la PNP. Es así que anualmente se reportaba en promedio el robo o pérdida de más de 1400 armas de fuego, un número equivalente al 8.6% de las armas nuevas adquiridas; y el nivel de irregularidad, es decir de licencias no renovadas, ha llegado al 69%, perdiendo la trazabilidad de cerca de 215 mil armas.

La debilidad de la institución a cargo del control se expresaba no sólo en la ineficacia en el cumplimiento de sus funciones, sino también en la falta de autonomía con

respecto del Ministerio del Interior y la Policía Nacional, y en su vulnerabilidad ante la corrupción. Como respuesta al problema de descontrol del mercado legal de armas de fuego y municiones de uso particular el Estado peruano creó la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil; sin embargo, sólo con la emisión de la Ley que crea la nueva institución no cambió prácticamente nada sino hasta que ingresó un equipo compuesto por profesionales civiles.

Una vez con autonomía en la práctica, los primeros cambios al interior de la nueva institución estuvieron enfocados en aspectos de gestión administrativa como la implementación de nueva infraestructura y sistemas, la reorganización de órganos desconcentrados y la formalización de la interacción con los usuarios; paralelamente, se priorizaron las inspecciones en empresas de seguridad y empresas de comercializadoras de armas y municiones para lograr intervenciones más eficientes, se fortalecieron las capacidades del equipo de control y fiscalización, y se promovió el trabajo conjunto con la PNP, con la que se desarrollaron intervenciones con importantes resultados. En suma, los primeros cambios fueron para mejorar la operatividad y la efectividad en la implementación de la política pública vigente.

Sin embargo, como se ha visto de la revisión teórica, la implementación de herramientas de gestión y la eficacia operativa son sólo una parte de todo lo que encierra el concepto de fortalecimiento institucional; es necesario además tomar en cuenta la autonomía. En ese sentido, que se haya mantenido el discurso de que el mercado legal ha sido una fuente de armas para la delincuencia a pesar de las reacciones de los grupos pro armas, insistir en la necesidad de controlar las armas de uso particular del personal de la PNP a pesar de que colocaba en una situación incómoda al Ministerio del Interior, superior jerárquico de la SUCAMEC, y la continuidad de sus funcionarios a pesar de los tres cambios de ministros en su sector, son indicadores de autonomía efectiva.

El proceso de formulación de la nueva Ley de armas de fuego y municiones de uso civil ha sido un escenario relevante para medir el nivel de fortaleza institucional de la SUCAMEC, que asumió el argumento de que las armas son objetos de riesgo cuya posesión no es un derecho sino una prerrogativa del Estado y que deben estar sujetas a control para evitar su desvío a la delincuencia, mientras que, por otro lado, los grupos pro armas planteaban argumentos fundamentados en el derecho de propiedad y a la legítima defensa.

La SUCAMEC, en cumplimiento de un mandato de su Ley de creación, elaboró un proyecto de Ley de armas y municiones con base en evidencia obtenida de sus operativos y del análisis de los resultados del cruce de información de su registro con el de armas incautadas. Este proyecto siguió un proceso participativo luego del cual se incluyeron varios aportes de todos los actores interesados y en él se llegó a definir la propuesta de sistema de licencia única y tarjeta de propiedad, establecer requisitos más estrictos para la obtención de licencias con particular énfasis en aquellas solicitadas para defensa personal, y reconocer la necesidad de controlar la posesión de armas del personal de la PNP y de las FFAA.

Sin embargo, una vez en el congreso, un ámbito eminentemente político, los argumentos ya no parten necesariamente de la evidencia sino de prejuicios e intereses particulares. La discusión en la comisión de defensa nacional, orden interno y desarrollo alternativo tuvo poca presencia del partido de gobierno y de organizaciones como contraparte de los grupos pro armas, por lo que la SUCAMEC asumió la defensa del proyecto de Ley presentado por el poder ejecutivo y sus funcionarios tuvieron que intervenir en la comisión, en mesas de debate en el congreso, participar como voceros en medios de comunicación masivos, reunirse con congresistas de la oposición y llegar a puntos de consenso. Finalmente, una vez remitido el proyecto al pleno del congreso el debate allí fue prácticamente inexistente y la nueva Ley se aprobó por amplia mayoría.

¿Cómo una institución puede fortalecerse mientras el sector al que pertenece sufre constantes crisis? Pues resulta que la gestión que inició el segundo semestre del 2013 no sufrió cambios en su equipo directivo, lo que le da estabilidad para ejecutar sus estrategias para fortalecer a la institución. Es así que entonces podemos considerar como uno de los factores que más influyó en este proceso al hecho de otorgarle una nueva jerarquía a la SUCAMEC, de modo que la designación de su titular resulte de una Resolución Suprema, es decir, por decisión directa de la Presidencia de la República, lo que le da mayor estabilidad.

El caso del fortalecimiento institucional de la SUCAMEC es una evidencia de que una institución vinculada a la seguridad ciudadana puede ser gestionada por personal civil con resultados relativamente superiores con respecto a la gestión realizada por personal policial. De modo que refuerza la propuesta más amplia de encargar funciones administrativas que complementan la labor policial a personal civil, y con ello cubrir la necesidad de contar con mayor número de efectivos policiales en funciones operativas con la finalidad de lucha contra la inseguridad ciudadana.

Pero además de ello, en un contexto de modificación de la Ley, es un caso en donde se hace visible la importancia de contar con la capacidad para promover y participar en un proceso democrático de (re)formulación de una política; y es que una de las razones por las cuales se ha obtenido un resultado consensuado, es porque no se ha llegado a un debate de extremos como suele suceder cuando se discute el tema de la posesión de armas de fuego, es decir, se ha evitado confrontar posiciones de prohibición total contra liberalización absoluta. En el debate promovido en Perú se ha tomado en cuenta las razones por las cuales una persona civil se arma, haciendo un claro distinguo entre aquellas que adquieren armas por afición, es decir para deporte o caza, de aquellas que dicen hacerlo para su defensa personal; y ha sido esta segregación un factor importante para disipar las presiones adversas.

Así, aun cuando los congresistas de la oposición etiquetaran desde el principio a la SUCAMEC y sus funcionarios como agentes políticos del gobierno central, inclusive cuando dicha afirmación no se corresponde con la ausencia de los propios congresistas del oficialismo en las sesiones de las mesas de trabajo, el resultado final de todo el proceso, la Ley N° 30299, terminan recibiendo su aprobación.

Finalmente, a la pregunta principal de este estudio ¿de qué manera el fortalecimiento institucional del Estado ha impactado en la política de control de armas y municiones de uso particular en Perú? se tiene como respuesta que, en el caso de la SUCAMEC, la fortaleza institucional le ha dado capacidad operativa, que resulta principalmente en incautaciones de armas irregulares e ilegales; autonomía, para argumentar y tomar acciones por sobre las presiones de los grupos pro armas y del Ministerio del Interior; y capacidad política, que se traduce en el desarrollo de un proceso participativo de formulación de una nueva Ley que termina siendo aprobada con amplio consenso.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, K., Becerra, Ó., Mesa, S., & Restrepo, J. A. (2006). Assessing the effect of policy interventions on small arms demand in Bogotá, Colombia. Bogotá.

Alcota Rojas, K. (2013). *La importancia de la independencia técnico/política de los organismos reguladores-fiscalizadores como las superintendencias en Chile*. Santiago de Chile.

Altbeker, A., Adams, J., Wallenberg, G., Sokhulu, T., Richards, K., & Churchill, C. (2000). Are south africans responsible firearm owners? Evidence from 1,000 docketts.

Azrael, D. H. (2000). 'In the safety of your own home': Results from a national survey on gun use at home. *Social Science and Medicine* , 285-291.

Bandeira, A., & Bourgois, J. (2007). Armas de fuego: ¿Protección? ¿O riesgo?

Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. (2012). An Archipelago of Excellence? Autonomous State Capacity among Brazilian Federal Agencies.

Buvinic, M., Morrison, A., & Shifter, M. (1999). *La Violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia para la Acción*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Celle, M. I. (2011). *Medidas para mejorar la gestión operativa de las entidades públicas: ¿cómo pasar de un marco normativo rígido de cumplimiento "flexible" a un marco flexible de cumplimiento obligatorio?* Lima: CIES.

Centeno, M. A. (2009). El Estado en América Latina. *CIDOB d'Afers Internacionals* , 11-31.

Conaghan, C. (1998). Stars of the crisis: the ascent of the economists in Peru. En M. A. Centeno, & P. Silva, *The politics of expertise in Latin America*. New York: Macmillan Press.

CONATIAF. (2010). *Informe nacional sobre la implementación del programa de acción 2001 de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos del período 2008 -2009*.

Cortázar, J. C. (2006). Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. Washington D.C.: Instituto Interamericano de Desarrollo.

Coss Noguera, M. (2005). *Armas pequeñas y ligeras: Caso México*. México, D.F.: Oxfam Internacional.

- Dargent, E. (2011). Agents or Actors? Assessing the Autonomy of Economic Technocrats in Colombia and Peru. *Comparative Politics* , 43 (3), 313-332.
- Dargent, E. (2012A). *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dargent, E. (2008). Islas de eficiencia y Reforma del Estado: Ministerios de Economía y Salud 1990-2008. *CIES* .
- Doner, R. F., Ritchie, B. K., & Slater, D. (2005). Systemic vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective. (C. U. Press, Ed.) *International Organization* , 59 (2), 327-361.
- Duggan, M. (2001). More guns, more crime. *Journal of Political Economy* , 109 (5).
- Durand, F. (2002). Desarrollo Institucional de la SUNAT: Factores de Éxito y Fracaso. *Aportes al Debate* 6 .
- Evans, P. (1992). The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Atonomy, and Structural Change. En S. Haggard, & R. R. Kaufman, *The Politics of Adjustment*. Princeton University Press.
- Farr, V. (2006). Gender Analysis as a tool for multilateral negotiation in the small arms context. En U. N. disamament, *Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice*.
- Fleitas, D. M. (2006). El problema de las armas de fuego en el cono sur. Los casos de Argentina, Paraguay y Uruguay. Buenos Aires.
- Fukuyama, F. (2004). La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI.
- Godnick, W. (2006). El control de las armas pequeñas en América Latina. *Foro Regional de Intercambio de Experiencias en Prevención y Control de la Violencia Armada; San Salvador, 10-11 ago. 2006*. San Salvador.
- Godnick, W., & Vázquez, H. (Marzo de 2003). Control de las armas pequeñas en América Latina. *International Alert*.
- Kaufman, R., & Nelson, J. (2004). *Crucial needs, weak incentives: Social Sector Reform, Democratization and Globalization in Latin America*. Baltimore: Woodrow Wilson Center y The Johns Hopkins University Press.
- Kliksberg, B. (2005). Public Administration in Latin America: promises, frustrations and new examinations. *International Review of Administrative Sciences* , 71, 309-326.

- Koper, C. M.-W. (2006). Police crackdowns on illegal gun carrying: A systematic review of their impact on gun crime. *Journal of Experimental Criminology* , 227-261.
- Kuhn, E. N. (2002). Missing the target: A comparison of buyback and fatality related guns. *Injury Prevention* , 143-146.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (Febrero de 2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Polítai* , 17-44.
- Lindblom, C. (1991). La política desde la perspectiva del proceso de elaboración de políticas públicas. En *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.
- Lott, J. (2010). *More guns, less crime*.
- Mainwaring, S. (2009). Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina. En M. Tanaka, *La Nueva Coyuntura Crítica en los Países Andinos*. Lima: IEP.
- Mainwaring, S., & Scully, T. R. (2009). América Latina: Ocho Lecciones de Gobernabilidad. *Journal of Democracy en Español* , I.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*.
- Mann, M. (1984). *The Autonomous Power of the State*. Oxford: Blackwell.
- Migdal, J., Kohli, A., & Shue, V. (1994). Introduction. En J. Migdal, A. Kohli, & V. Shue, *State Power and Social Forces*. Cambridge University Press.
- Mujica, J. (2012). *Armas pequeñas en el crimen urbano: Delitos, acceso y mercados ilegales de armas de fuego en Lima*. Lima: CLACSO.
- O'Donell, G. (1993). Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico* , XXXIII (130), 1-32.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: el desafío de la "segunda" reforma del Estado. *Nueva sociedad* (160).
- Oszlak, O. (2003). The myth of the minimal state: A decade of state reform in Argentina. *Desarrollo Económico* , 42, 519-543.
- Otamendi, M. A. (2004). Armas en la mira: un estudio sobre actitudes hacia las armas de fuego. *Asociación para Políticas Públicas* .
- Pérez, D., & Weigend, E. (2013). Más armas, más delitos, más homicidios. *Nexus* .

Repetto, F. (2004). Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

Rodríguez, H., & Repetto, F. (2000). Herramientas para una administración pública más eficiente: gestión por resultados y control social.

Romero, M. W. (2003). Shall-issue policy and criminal activity among applicants for permits to carry concealed firearms. *Injury Prevention* , 367-369.

Ruge, C. H. (2006). Mitigating the effects of armed violence through disarmament: counting the human costs. En U. N. Disarmament, *Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice*.

Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual. En C. Acuña, *Lecturas sobre Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Soifer, H., & Vom Hau, M. (2008). Unpacking the strength of the State: the Utility of State Infraestructural Power. *Studies in Comparative International Development* (43:3/4), 231-251.

Spinelli, H. A. (2006). Firearm-related deaths and crime in the autonomous city of Buenos Aires, 2002. *Ciencia e Saude Coletiva* , 327-338.

SUCAMEC. (2014). *Armas incautadas 2013*. Lima.

Tanaka, M. (2010). Introducción: El Estado, Viejo Desconocido. En M. Tanaka, *El Estado, Viejo Desconocido: Visiones del Estado en el Perú*. Lima: IEP.

Ugarte, M. (2000). La reforma del Estado: alcances y perspectivas. En R. Abusada, F. Du Bois, & J. Valderrama, *La reforma incompleta. Rescatando los noventa*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico; Instituto Peruano de Economía.

Vittes, K. A., Vernick, J. S., & Webster, D. W. (2013). Legal status and source of offenders' firearms in states with the least stringent criteria for gun ownership. *Injury Prevention* , 26-31.

Webster, D. V. (2006). Effects of a gun dealer's change in sales practices on the supply of guns to criminals. *Journal of Urban Health* (83(5)), 778-787.

Wintemute, G. R. (2004). The life cycle of crime guns: A description based on guns recovered from young people in California. *Annals of Emergency Medicine* , 733-742.

Wintemute, G. (2002). Where the guns come from: The gun industry and gun commerce. *Future of Children* , 55-72.

Wright, M. A., & Wintemute, G. J. (2010). Felonious or Violent Criminal Activity That Prohibits Gun Ownership Among Prior Purchasers of Handguns: Incidence and Risk Factors. *Journal of Trauma-Injury Infection and Critical Care* , 948-955.

Zurbriggen, C. (2007). La "falacia tecnocrática" y la reforma del Estado: a diez años del informe del Banco Mundial. *Nueva sociedad* (210), 156-172.

