Primer dictamen de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria

Fecha: 06 de mayo del 2024.

I. Datos generales

Proyecto normativo : Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 30299 Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil.

Tipo de norma : Ley

Entidad proponente : Ministerio del Interior- SUCAMEC

II. Resultado de evaluación del expediente AIR Ex Ante

Dictamen con observaciones

III. Resumen de la evaluación del expediente AIR Ex Ante

El presente dictamen se emite en el marco de los numerales 10.1 y 10.4 del artículo 10, el artículo 12, el numeral 16.1 del artículo 16 y el artículo 21 del Reglamento del AIR Ex Ante, aprobado mediante Decreto Supremo N° 063-2021-PCM.

Conforme al “Manual del Evaluador del AIR Ex Ante”, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 285-2022-PCM, la evaluación del presente expediente AIR Ex Ante comprende lo siguiente: (i) la evaluación del Análisis de Impacto Regulatorio - AIR Ex Ante; (ii) la evaluación del proyecto normativo y exposición de motivos; y, (iii) la evaluación del Análisis de Calidad Regulatoria - ACR Ex Ante.

El 12 de marzo del 2024, la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad Privada, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil SUCAMEC (en adelante, la entidad) remitió el expediente AIR Ex Ante a la CMCR, a través del sistema AIR, para la evaluación respectiva.

El 15 de marzo del 2024, la Secretaría Técnica de la CMCR, dio la admisibilidad del expediente, dando inicio a la fase de evaluación respectiva.

El presente expediente AIR Ex Ante aborda el problema público denominado **“Desvío de armas de fuego y municiones de procedencia legal hacia el mercado ilegal o criminalidad”**, el cual está comprendido en la Agenda Temprana de la entidad, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 00100-2024-MININTER (Código PP-2023-000163 en aplicativo informático del AIR Ex Ante).

Con relación a dicho problema, la entidad propone el proyecto normativo denominado “Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 30299 Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil”, el cual contiene medidas para:

- ✓ Modificación de las condiciones para la obtención y renovación de licencias y autorizaciones;
- ✓ Modificación de la modalidad escogida para el uso de un arma de fuego;
- ✓ Incorporación de prohibiciones y obligaciones;
- ✓ Adición de supuestos de depósitos de arma de fuego;
- ✓ Cantidad máxima de armas de fuego;
- ✓ Cantidad máxima de cartuchos y/o municiones;

- ✓ Modificación de los calibres y accesorios considerados de uso militar;
- ✓ Supuestos de sanciones aplicables al hurto, robo o pérdida de armas de uso civil, entre otros.

Como parte de la evaluación del expediente AIR Ex Ante y en virtud de lo anterior, y conforme se detallará a continuación, la CMCR emite un **DICTAMEN CON OBSERVACIONES** del expediente AIR Ex Ante.

IV. Detalle

4.1 EVALUACIÓN DEL AIR EX ANTE

4.1.1. Respecto a los criterios de evaluación

a) Sobre el componente 1: Análisis de contexto, identificación de afectados, magnitud y diagnóstico del problema público

El problema público identificado por la entidad en su informe AIR Ex Ante es el siguiente:

“Desvío de armas de fuego y municiones de procedencia legal hacia el mercado ilegal o criminalidad”.

Sobre el diagnóstico del problema, la entidad señala que, según la normativa vigente, en relación al límite de armas de fuego que pueden estar en posesión de una misma persona, se realiza un límite de hasta dos (02) armas de fuego para el caso de licencias de uso para defensa personal, existiendo gran riesgo con relación al desvío de armas de fuego al “mercado ilegal”, pues existen varios usuarios de armas de fuego que cuentan con una cantidad exorbitante de armas de fuego en su posesión. Asimismo, señala que, resulta importante proponer medidas que eviten el desvío de las armas de fuego al mercado ilegal, las mismas que entre otras cosas puedan generarse por falta de cuidado de los usuarios de armas de fuego, al poseer una cantidad elevada de armas de fuego.

Por otro lado, se han identificado las siguientes causas directas que originan en problema:

- Cantidad ilimitada de adquisición de armas de fuego y municiones.
- Condiciones inadecuadas para la obtención de una licencia de uso de armas de fuego.
- Falta de sanciones rigurosas.
- “Fácil acceso” al mercado ilegal de armas de fuego y municiones.
- Uso incorrecto de la licencia de arma de fuego y municiones.
- Incentivos para desviar armas de fuego.

Finalmente, en el planteamiento del problema la entidad ha identificado los siguientes efectos que serían consecuencia de situación adversa:

- Fácil acceso al mercado ilegal de armas de fuego y municiones.
- Uso incorrecto de licencia de armas de fuego y municiones.
- Incentivos para desviar armas de fuego y municiones.

Se ha identificado los siguientes grupos de afectados:

Nº	Grupo Específico	Perfil	Sector Empresarial	Gravedad
1	Estado	Entidad Pública	No.	Alta

2	Federaciones deportivas de tiro	Asociaciones y/o organizaciones sin fines de lucro	No.	Alta
3	Empresas de Servicios de Seguridad	Sector empresarial	Gran Empresa	Alta
4	Agentes comercializadores de armas de fuego	Sector empresarial	Mediana Empresa	Alta
5	Miembros de las FFAA y PNP	Persona Natural	No.	Alta

De la revisión de la información registrada en el Componente 1, correspondiente al análisis de contexto, identificación de afectados, magnitud y diagnóstico del problema público identificado, se observa que la entidad no ha identificado de manera precisa el problema público. La definición del mismo carece de características esenciales necesarias para un análisis adecuado, como la medición, la especificidad y la fundamentación basada en evidencia. Un ejemplo de cómo podría definirse el problema público es el siguiente: "El elevado aumento en el tráfico ilegal de armas de fuego y municiones de origen legal destinadas al uso civil en territorio nacional durante los últimos 7 años".

En este contexto, el diagnóstico del problema público podría aproximarse de la siguiente manera: "En el Perú, se ha registrado un aumento del XX% en el flujo ilegal de armas de fuego y municiones de origen legal destinadas al uso civil en territorio nacional en los últimos 7 años. A nivel regional, Lima concentra la mayor cantidad de armas en situación irregular, representando un XX% del total nacional".

Es fundamental respaldar la propuesta con evidencia de los resultados obtenidos mediante la aplicación del marco normativo previo (Ley 30299) y su reglamento, a fin de identificar los posibles inconvenientes que no han permitido la reversión de dicha situación problemática, de tal forma que la propuesta permita adoptar medidas más efectivas.

Por otro lado, la entidad debe replantear la situación problemática. El simple incumplimiento de las condiciones no constituye per se un problema público; es necesario identificar qué problema de interés general surge a raíz de ese incumplimiento. Además, se requiere una adecuada identificación de las causas y efectos que el problema genera, ya que la entidad no los ha planteado correctamente y, en algunos casos, no están relacionados de manera adecuada.

Específicamente, la entidad ha registrado los efectos más como causas potenciales del problema público. Del mismo modo, las causas identificadas no han sido analizadas en profundidad ni respaldadas por evidencia que explique las relaciones de causalidad. Por ejemplo, entre los efectos podrían incluirse el "Aumento en el decomiso de armas de fuego de uso civil por parte de la PNP y la SUCAMEC" o "Incremento en las denuncias relacionadas con la posesión de armas de fuego de uso civil". Como parte del análisis, la entidad debe establecer una relación clara entre las causas del problema y sus efectos, de modo que se pueda comprender plenamente el impacto que tiene en la comunidad en general.

Además, la identificación de los grupos específicos carece de análisis, ya que no se han considerado usuarios individuales que hacen uso de armas de fuego de uso civil en la modalidad de defensa personal, ni coleccionistas de armas. Es importante que la entidad identifique correctamente a los grupos que puedan verse directamente afectados para un análisis preciso en los siguientes componentes.

En resumen, se observa que en el Componente 1, la entidad necesita mejorar la identificación del problema público, sus causas y efectos. Se sugiere reformular el planteamiento del problema y la identificación de las causas y efectos asociados, así como la identificación de los grupos afectados.

b) Sobre el componente 2: Identificación y desarrollo del o los objetivo/s consistente con el problema público identificado

En el informe AIR Ex Ante, la entidad ha planteado como objetivo principal: “Evitar desvíos de armas de fuego y municiones de procedencia legal”.

En materia de fondo, se advierte que la entidad no ha logrado una clara identificación del objetivo principal ("situación deseada"), lo que dificultaría el siguiente paso que consiste en identificar alternativas de solución y comprometería la efectividad del monitoreo y la evaluación del desempeño de cualquier opción regulatoria en caso de emitirse. Además, no se ha enunciado objetivos que comprendan indicadores de monitoreo que cuenten con características deseables S.M.A.R.T. (específicos, medibles, alcanzable, realistas y acotados en el tiempo), incluyendo fórmula de cálculo, unidades de medida y fuente. Por ejemplo, el objetivo más adecuado podría ser "Reducir en un XX% el tráfico ilegal de armas de fuego y municiones de origen legal destinadas al uso civil en territorio nacional en los próximos 5 años".

Por otra parte, en cuanto a la identificación y descripción de los medios, atendiendo a los ajustes requeridos en las operaciones realizadas en el componente 1, se deberá alinear y justificar la relación entre las causas, efectos, y los medios y fines. Se sugiere realizar el ejercicio de convertir afirmaciones negativas en positivas del “árbol de problemas”, transformando las causas en “medios” y los efectos en “fines” (objetivos generales). Al igual que con el árbol de problemas, el árbol de objetivos debe proporcionar un resumen simplificado pero robusto de la realidad.

Por último, en lo que respecta a la evaluación de los riesgos, es fundamental realizar un análisis preliminar de los riesgos asociados al incumplimiento de los objetivos. Esto implica identificar los riesgos, evaluar tanto su probabilidad de ocurrencia como su impacto (gravedad) en la implementación de las alternativas de solución. Mediante este análisis preliminar, se puede obtener una comprensión más precisa de las amenazas potenciales que podrían surgir durante la implementación de las alternativas de solución propuestas. Este conocimiento permite a los responsables del proyecto anticiparse a los riesgos y adoptar medidas preventivas o de mitigación para reducir su impacto o probabilidad de ocurrencia.

Por lo tanto, se observa el Componente 2, en la medida que la entidad requiere identificar y formular adecuadamente los objetivos específicos y guardar consistencia con la reformulación del problema; así como, ajustar la finalidad en línea a los efectos asociados.

c) Sobre el componente 3: Identificación y desarrollo de alternativas de solución regulatorias o no regulatorias

En el informe AIR Ex Ante, la entidad identificó tres posibles alternativas de solución: regulatoria, no regulatoria y la opción cero:

1. Alternativa regulatoria: “Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 30299”
2. Alternativa no regulatoria: “Campañas de sensibilización sobre una adecuada adquisición de armas y municiones”.
3. Alternativa “cero”: “Mantener las disposiciones normativas vigentes de la Ley N° 30299”

A pesar de haber considerado las tres opciones requeridas, el análisis de cada alternativa no ha sido exhaustivo de cada alternativa. Esto es especialmente relevante debido a que no se ha realizado un diagnóstico del problema público ni se ha justificado las causas y efectos, así como los objetivos asociados. Por lo tanto, no es posible determinar si estas alternativas abordarían adecuadamente el problema público, enfrentar sus causas subyacentes y alcanzar los objetivos identificados por la entidad. Se necesita realizar un análisis de cada alternativa para comprender

cómo evolucionaría el problema en ausencia de cada intervención, lo que proporcionaría una visión más clara de su efectividad.

En el caso de las alternativas regulatorias, es necesario se explique de manera general en qué consisten las actualizaciones propuestas y sus implicaciones, incluyendo modificaciones, incorporaciones y/o creaciones de procedimientos administrativos. Esto permitirá una mejor comprensión de las diferencias entre las alternativas regulatorias propuestas, así como una evaluación más precisa de sus costos y beneficios. Además, estas alternativas deben ser coherentes con el problema, las causas y los objetivos identificados.

Por otro lado, la opción cero implica “no hacer nada”, es decir, mantener el reglamento vigente. No obstante, también requiere un análisis sobre cómo evolucionaría el problema en esta situación, lo cual aún no se ha realizado.

Respecto a la alternativa no regulatoria, la entidad no ha desarrollado cómo esta propuesta puede contribuir a alcanzar los objetivos enunciados, ni cómo se llevaría a cabo estas campañas de sensibilización. Además, existen otras alternativas no regulatorias que podrían ser de interés para la entidad con la finalidad de poder abordar la problemática, como “programas anónimos de desarme voluntario”, “fortalecimiento de controles de seguridad en la cadena de suministro de armas de fuego” o “incentivos tributarios para empresas de seguridad que implementen políticas de control de armas de fuego”.

Es crucial que las medidas a implementar como parte de la solución respondan a causas específicas identificadas en el árbol de problemas y sean coherentes con los objetivos deseados. Además, se debe explicar preliminarmente el plan de implementación y cumplimiento para cada alternativa propuesta.

Por lo tanto, se observa el competente 3, en tanto se debe identificar y describir las alternativas de solución para el problema público y sus causas; asimismo se debe especificar cómo contribuyen a conseguir los objetivos esperados.

d) Sobre el componente 4: Evaluación de los impactos de las alternativas de solución

En el informe AIR Ex Ante se presenta el cuadro breve, en el que se identifican los impactos (positivos y negativos) y su significancia (fuerte o débil), para los grupos que serán afectados por la alternativa.

La entidad ha identificado y descrito los impactos y significancia de la alternativa de solución regulatoria y de opción cero, de forma cualitativa. Sin embargo, no ha proporcionado una justificación clara para determinar si los impactos de la alternativa de solución no regulatoria son negativos o positivos. Es fundamental recordar que la evaluación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) Ex Ante no se limita al análisis de la alternativa preferida. Más bien, la elección de la opción preferida debe derivar de la evaluación exhaustiva y comparativa de los impactos de todas las alternativas de solución planteadas.

Adicionalmente, en la evaluación de algunos impactos de las otras alternativas de solución, no se ha realizado un análisis exhaustivo que justifique la elección de la magnitud del impacto seleccionada. Por ejemplo, la justificación del impacto de cargas administrativas impuestas a las empresas que brindan el servicio de seguridad para la alternativa que busca modificar la Ley N° 30299, la justificación de cómo las nuevas obligaciones de información podrían generar una mayor carga administrativa no está suficientemente explicada. Es importante recordar que una carga administrativa incluye todas las actividades de naturaleza administrativa que deben realizar las empresas o ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa.

Por consiguiente, el análisis llevado a cabo en el Componente 4 debe proporcionar una justificación sólida sobre cómo los impactos negativos experimentados por ciertos grupos serán compensados por los beneficios que la solución aportará, tanto a esos mismos grupos como a la sociedad en su conjunto. Además, en concordancia a las observaciones realizadas en el componente 3, se requiere una evaluación exhaustiva y coherente de las alternativas de solución que permita a la entidad compararlas adecuadamente. Esto implica garantizar que los efectos adversos sean mitigados y promover un equilibrio en los resultados obtenidos, lo cual facilitará que la entidad elija una de las alternativas (“alternativa preferida”). En consecuencia, se requiere una mejora del Componente 4.

e) **Sobre el componente 5: Identificación, descripción y desarrollo de los mecanismos de implementación y cumplimiento**

En el informe AIR Ex Ante, la entidad no ha presentado una descripción detallada de los mecanismos que se utilizarán para la implementación de la medida regulatoria; por otro lado, no se ha presentado los niveles de cumplimiento esperado, en la medida que la entidad no ha desarrollado la tasa tentativa de cumplimiento como base para medir la eficacia de la regulación respecto a los objetivos trazados. En ese sentido, la entidad deberá precisar el criterio adecuado que permita indicar que la cantidad esperada a reducirse al 2030 sería la adecuada. Esto se debe a que una reducción en la cantidad de los registros de armas perdidas o robadas no necesariamente sería resultado del cumplimiento normativo; también podría ser consecuencia de una reducción en el número operativos policiales relacionados con el uso de armas de fuego para cometer actos delictivos. Además, corresponde a la entidad identificar y plantear los incentivos de los grupos afectados.

Respecto los riesgos de implementación y su cumplimiento identificados por la entidad se advierte que no se ha precisado cómo esta situación sería diferente a la problemática resultante del marco legal actual. Tampoco se ha justificado cómo las medidas propuestas para mitigar los riesgos no tendrían los mismos resultados si no se modifica la normativa vigente.

Además, se observa que los riesgos identificados no guardan relación con los objetivos que deberían derivarse del problema.

Por lo tanto, se observa el Componente 5, en tanto la entidad debe mejorar la identificación y desarrollo de los mecanismos de implementación y cumplimiento, considerando además que las medidas deben tomar en cuenta el comportamiento de los sujetos obligados (grupo afectado).

f) **Sobre el componente 6: Identificación, descripción y desarrollo de criterios y de los mecanismos de monitoreo y evaluación**

Se advierte la falta de indicadores específicos proporcionados por la entidad para evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos, como se requiere en el Componente 2.

Además, es necesario que se brinden detalles adicionales sobre los indicadores a proponer, incluyendo su descripción, fórmula y fuente. Además de establecer una línea base si no se dispone de una, de manera que los indicadores propuestos ayuden a cerrar la brecha informativa.

Por lo tanto, se hace evidente la necesidad de mejorar el Componente 6, asegurando una mejor identificación, descripción y desarrollo de los mecanismos de monitoreo y evaluación por parte de la entidad.

4.1.2. Respeto al lineamiento sobre la participación de los grupos afectados por la regulación y consulta pública

La entidad ha cumplido con presentar como parte del expediente AIR Ex Ante el informe final de la consulta pública (documento que consolida los resultados de la consulta pública realizada), así como la respectiva matriz de comentarios.

Con relación al informe final de la consulta pública, se verifica que en este se detalla el proceso de consulta pública del proyecto normativo, describiendo en forma concisa cómo se llevaron a cabo las etapas de la consulta pública, así como sus resultados. Asimismo, se verifica que se han realizado las actividades de las etapas preparatoria, de ejecución y de evaluación de la consulta pública.

Como herramienta de consulta pública, se ha empleado la publicación por ocho (08) días calendarios, a través del portal web de la entidad, contados desde el 08 al 15 de marzo de 2024, obteniendo como resultado un total de cincuenta y cinco (55) opiniones, siendo en su totalidad de asociaciones, empresas y ciudadanos. Sin embargo, a partir del análisis de la evidencia presentada por la entidad la prepublicación de la propuesta normativa se habría realizado el 12 de marzo hasta el 15 de marzo, en el portal web de noticias de la entidad, por lo que no queda claro si fueron ocho o tres días calendarios para la prepublicación. Asimismo, de los comentarios e información recibida y la evaluación de su pertinencia, se observa que no se ha realizado una evaluación de los comentarios que no fueron aceptados por la entidad. Específicamente, la entidad no ha emitido una evaluación que justifique la no incorporación de los comentarios sobre los artículos 19 y 21, a pesar de representar el 48% del total de comentarios recibidos.

Además, la entidad ha reportado evidencia sobre la realización de campañas de difusión de la consulta pública a través de sus redes sociales sobre la presentación del proyecto de Reglamento de la Ley N° 30299. Sin embargo, no se ha precisado en su análisis si los comentarios recibidos bajo esta modalidad se encuentran en la matriz de comentarios o si esta acción no se llevó a cabo. Es fundamental, que el informe final de la consulta pública abarque las acciones y los resultados de todos los mecanismos de consulta pública llevados a cabo por la entidad.

Se sugiere evaluar los aportes recibidos en la matriz de comentarios vinculados a los artículos 19 y 21, además de proporcionar detalles sobre el tratamiento dado a los comentarios recibidos a través de la difusión en redes sociales.

4.2 EVALUACIÓN DEL ACR EX ANTE, EN EL MARCO DEL AIR EX ANTE

La entidad deberá precisar qué tipo de registro realizarán las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS) ante la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), dado que dicho registro podría llevar a la creación de un Procedimiento Administrativo (PA). Este aspecto también se evidencia en la exposición de motivos del proyecto. Adicionalmente, si se mantiene la creación de este procedimiento administrativo, se debería solicitar la opinión del Ministerio de Salud (MINSa) respecto a esta disposición y pasar por el ACR.

De lo anterior, es importante recordar que si el proyecto normativo regula el desarrollo de un procedimiento administrativo bajo el alcance del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), se requeriría la realización de un ACR Ex Ante.

4.3 EVALUACIÓN DEL PROYECTO NORMATIVO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con relación a la evaluación del proyecto normativo y exposición de motivos, se advierte que la entidad no ha cumplido con realizar un fundamento técnico que contenga la identificación del problema público, así como identificar a todos los actores en el análisis de impactos cuantitativos

y/o cualitativos de la norma. Por lo tanto, se requerirá seguir lo indicado en el esquema de exposición de motivos regulado en el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa aprobado por Decreto Supremo 007-2022-JUS, especialmente revisar lo señalado en los artículos 8, 9 y 10.

Geraldine Elia Denise Mouchard Infantes
Secretaria de Gestión Pública de la PCM

Rafael Vera Tudela Wither
Director de Eficiencia Normativa para la
Productividad y Competencia del MEF

Alex Raúl Amado Rivadeneyra
Director General de Desarrollo Normativo y Calidad
Regulatoria del MINJUSDH (e).