



Carta N° 252-2023/DE/COMEXPERU

Miraflores, 13 de diciembre de 2023

Congresista

PATRICIA CHIRINOS VENEGAS

Presidente de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno,
Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas
Congreso de la República

Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 6580/2023-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarla y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), que dispone que los establecimientos públicos y privados de concurrencia masiva de personas cuenten con sistemas detectores de armas, con el fin de preservar la seguridad y la integridad de las personas.

Al respecto, consideramos importante mencionar que el deber de velar por la seguridad e integridad ciudadana es una competencia inherente al Estado. Así, este cuenta con distintas potestades y obligaciones en materia de seguridad ciudadana para solucionar el problema público que el Proyecto busca atender. En tal sentido, dichas atribuciones no deberían ser encargadas y/o delegadas al sector privado a través de disposiciones normativas, ya que el poder público debería ser ejercido de manera eficiente en beneficio del interés general por parte del Estado.

1. Conflictos constitucionales y legales

Como inicio al análisis y crítica del Proyecto, corresponde analizar sus disposiciones y cómo estas transgreden el marco jurídico nacional. En ese sentido, la Constitución Política del Perú (en adelante, “la Constitución”), en su artículo 44°, estipula lo siguiente:

“Artículo 44°. Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.”

En la misma línea, el artículo 58° establece:

“Artículo 58°. La iniciativa privada es libre. Se ejerce una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.”

Así, el deber constitucional de la tutela de la seguridad pública corresponde al Estado.

El desarrollo de este deber constitucional, además, se encuentra regulado en el marco jurídico vigente. De acuerdo al Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, es de competencia de dicho ministerio mantener el orden interno y la seguridad ciudadana, así como también cumplir la función de garantizar el cumplimiento de la ley y la seguridad del patrimonio público y privado. Cuentan con dicha competencia, además, las municipalidades provinciales y distritales, a propósito del artículo 85° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Asimismo, la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, establece disposiciones respecto del planeamiento nacional en materia de seguridad ciudadana, a través de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

En tal sentido, pretender asignar dicho deber constitucional a los establecimientos de concurrencia masiva, o en su defecto a los ciudadanos, implicaría delegar la responsabilidad y atribuciones del Estado a los privados, lo que constituye un exceso y, cuanto menos, una falta de diligencia, ya que este tipo de deberes constitucionales finalmente tienen un carácter inherente e irrenunciable para el Estado.

Sin perjuicio de ello, habiendo señalado que las competencias de velar por la seguridad pública le pertenecen exclusivamente al Estado, del análisis del Proyecto se desprende que sus disposiciones y obligaciones no necesariamente solucionan el problema público identificado o lo satisfacen de la manera más idónea o proporcional. De hecho, llama la atención que, en atención al problema público, no se haya considerado previamente fortalecer la legislación actual en materia de seguridad ciudadana, sin necesidad de generar mayores cargas y obligaciones para los privados.

En línea con lo anterior, el Proyecto no solo no atiende el problema de inseguridad pública, sino que genera costos desproporcionados que podrían obstaculizar el acceso o permanencia en el mercado para los dueños de establecimientos y organizadores de eventos de concurrencia masiva, principalmente micro y pequeñas empresas.

Así, de realizarse el ejercicio de ponderación entre los derechos/principios confrontados – seguridad pública y libertad de empresa –, si bien la primera constituye un límite para el ejercicio de la segunda, se tiene que las disposiciones destinadas a proteger la seguridad deben ser razonables y proporcionadas a fin de no lesionar el contenido constitucionalmente protegido del derecho afectado. No obstante, del análisis del Proyecto, consideramos que las medidas propuestas no resultan proporcionadas ni razonables para solucionar el problema de la inseguridad ciudadana y que, por el contrario, el legislador debió evaluar la adopción de otras medidas menos gravosas que generen obligaciones para el Estado y no para el privado, al no ser este último el responsable y competente para velar por el interés público en cuestión.



En efecto, a partir de la jurisprudencia constitucional, si bien se alega como límite al derecho de libertad de empresa el principio de seguridad pública, el Tribunal Constitucional estima que disposiciones desproporcionadas o arbitrarias configuran un supuesto de vulneración al contenido constitucionalmente protegido de la libertad de empresa.¹

En virtud de lo anterior, las disposiciones y obligaciones del Proyecto respecto de la necesidad de detectores de armas en los establecimientos de concurrencia masiva podría no superar el análisis de constitucionalidad.

2. Mejora regulatoria

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención. En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo, y posteriormente mediante el Decreto Legislativo N° 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispuso la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, "el Reglamento"), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior no hace más que garantizar que las propuestas de ley sean formuladas con debido sustento y evidencia, es decir, con altos niveles de calidad, lo que finalmente mejorará su debate y, de ser viable, su eventual aprobación.

El Proyecto establece obligaciones para todo establecimiento público y privado con concurrencia masiva de ciudadanos, sin determinar finalmente qué tipos de establecimientos cumplen con dichas características. Este tipo de regulación genera falta de predictibilidad para emprendedores y agentes económicos, debido a su imprecisa redacción, ya que resulta difícil determinar qué entiende el legislador por establecimientos con concurrencia masiva. Así, por ejemplo, un parque es un establecimiento público de concurrencia masiva, por lo que a la luz del Proyecto debería contar con detectores de armas.

¹ Expediente N.° 03951-2007-PA/TC



Resulta preocupante que para la formulación del Proyecto no se haya realizado un adecuado y serio AIR, y que, por el contrario, se propongan disposiciones que lejos de buscar solucionar el problema público identificado, esto es, la inseguridad ciudadana, impongan cargas gravosas y desproporcionadas para los privados, lo que finalmente tendrá un impacto negativo en el consumidor final.

Así, la obligación de implementar detectores de armas no es una solución efectiva y eficiente para mejorar la seguridad pública. Es más, dicha obligación generaría una sensación crónica de inseguridad entre la población, por lo que el legislador debió evaluar otras alternativas regulatorias que satisfagan de manera más idónea y menos gravosa el bienestar de la sociedad, considerando que el traslado del costo de la ejecución de funciones en materia de seguridad ciudadana no disminuirá necesariamente los actos delictivos en el país.

Como último punto, cabe resaltar que el Proyecto no solo establece la implementación de detectores de armas de fuego, sino también de objetos que sean peligrosos para la seguridad personal. Al respecto, consideramos que se trata de una disposición excesiva, ya que limita de forma irracional y desproporcionada, el uso de objetos que muchas veces son indispensables en los establecimientos comerciales, como es el caso, por ejemplo, de los establecimientos de salud al contar con jeringas y dispositivos médicos metálicos peligrosos, o de los comerciantes de productos de ferretería y los textiles que cuenten con elementos punzocortantes para el ejercicio de su propia operación comercial, entre otros.

Por lo anterior, lamentamos que el Proyecto no fundamente sus disposiciones en un serio análisis de impacto regulatorio y que, por el contrario, implique una afectación para el desarrollo de actividades económicas en perjuicio del consumidor, por lo que sugerimos su archivamiento.

Agradeciendo su gentil atención, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial atención y estima personal.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Directora Ejecutiva