

Exposición de motivos

Contexto global

Se calcula que en el mundo hay unas 875 millones de armas utilizables, 23% de las cuales se hallan en manos de los ejércitos y 3% en manos de las policías¹.

América Latina es la región con más muertes por armas de fuego. La mayor parte de estos muertos son jóvenes. La tendencia global es alarmante y nos impacta directamente.

Es insoslayable la presencia creciente de armas de fuego en crímenes por razón de género. A ello se suma el uso del arma como amenaza o como causa de lesiones, sin llegar al extremo de la muerte.

Otro crecimiento exponencial se da en el uso de armas para la comisión de suicidios. En los últimos cincuenta años, los suicidios con armas de fuego aumentaron drásticamente en el mundo, según datos de la Organización Panamericana de la Salud..

Situación nacional

Las muertes, lesiones, amenazas y todas las formas de violencia debido al uso de armas de fuego por parte de civiles, son un flagelo global al que el Uruguay no escapa.

Hay registradas 606.704 de estas armas. Es el quinto país del mundo con más armas por cantidad de habitantes, luego de Estados Unidos, Yemen, Serbia y Montenegro. El 48% se halla en la capital, seguido por Canelones con un 12%². El 98% de los tenedores de armas de fuego son varones.

En promedio, se registran 2.500 armas por año, pero hay picos elevadísimos como ocurrió en 2013 o 2015, con 7.600 nuevos registros.. El 3% está en manos de empresas de seguridad y financieras. y el 10% son armas personales de policías y militares³.

Si reparamos en el tipo de arma, encontramos que un 55,5% son de puño (pistolas, revólveres, pistolones), un 26,4 % son rifles y el 18,1% son escopetas⁴.

A las armas registradas debemos añadir las estimaciones sobre armas ilegales o irregulares (no registradas). Según estudios internacionales por cada arma registrada en nuestro país existe otra en condiciones irregulares⁵.

Por tanto, el número total de armas en Uruguay podría estimarse en 1.212.000, prácticamente un arma por hogar. Esta situación suele vincularse con un aumento de la presencia de grupos criminales organizados, y existe evidencia de que las organizaciones

1 IELSUR: Aportes para la comprensión de la problemática de las armas de fuego en el Uruguay; 2015; disponible en: <https://bit.ly/2UX91jw>

2 Respuesta a pedido de informes cursado al Ministerio del Interior, respondido por el Director General de Secretaría Dr. Luis Calabria, marzo 2021.

3 Idem.

4 Idem.

5 IELSUR: Ob. cit.

criminales más poderosas de la región -particularmente de Brasil- vienen a nuestro país a adquirir armas de fuego ilegales⁶.

El 61% de los homicidios se comete con armas de fuego, hubo un pico en 2018 cuando se usaron en el 76% de los casos(MI, 2020⁷). El porcentaje de uso es de 65,4% (MI, 2020) en las rapiñas y 20 % en los suicidios (MSP, 2020⁸). Todos estos son datos del año 2019, que es la última información disponible.

Son datos preocupantes tomados de a uno pero que, considerados en el conjunto, deben movernos al análisis, la reflexión y la propuesta.

Marco teórico

Tal como señala Izumi Nakamitsu, Secretaria General Adjunta y Alta Representante para Asuntos de Desarme, “la idea de que el desarme y el control de armas están vinculados no es nueva. El artículo 26 de la Carta de las Naciones Unidas reconoce el desarme como una condición previa para la paz duradera, la seguridad y el desarrollo, haciendo una petición de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales con el mínimo desvío posible de los recursos humanos y económicos del mundo para las armas”.

El presente proyecto, en consonancia con la agenda 2030 de Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 16 sobre sociedades pacíficas e inclusivas), se inspira en la convicción que el desarme y el control de armas contribuyen directamente a los procesos de paz, a la seguridad a largo plazo y al desarrollo humano sostenible.

En respuesta al aumento de la violencia armada, las Naciones Unidas respaldan los esfuerzos de los Estados miembros de desarrollar limitaciones y normativa en este sentido. adecuadas.

En palabras de Nakamitsu: “Avanzar en el desarme y el control de armas supone una diferencia real para el desarrollo. Reconocer este hecho a una escala mayor hará que el mundo sea más seguro, más próspero y esté mejor preparado para enfrentarse a los retos del siglo XXI”⁹.

Motivación de la propuesta

Las disposiciones contenidas en este proyecto parten de asumir la centralidad y la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública.

La iniciativa se propone instalar el debate, contribuir a la toma de conciencia colectiva sobre la gravedad de estos indicadores, así como generar las condiciones legales para educar sobre el tema, sensibilizar y reducir el número de armas en la población civil. Asimismo, en virtud de la preocupante realidad de nuestro país en relación a la violencia de género y violencia doméstica, se modifica la normativa vigente en la temática dado el factor de riesgo que supone el arma de fuego en el hogar en estas situaciones.

La legislación precedente se incorporó en todo momento al análisis, asumiendo los pasos importantísimos que el país ha dado. Uruguay fue pionero en esta materia, al punto de contar con legislación específica desde 1940 y haber observado un rol destacado en el

6 Sanjurjo, Diego: “Gun Control Policies in Latin America”; Palgrave Macmillan, 2020, Suiza.

7 Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior, 2020: <https://bit.ly/3zfAw6U>

8 Ministerio de Salud Pública; Presentación de Datos para el Día Nacional de Prevención del Suicidio, 2020: <https://bit.ly/36NNRXY>

9 Declaraciones de la Secretaria General Adjunta y Alta Representante para Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, Izumi Nakamitsu: <https://bit.ly/3BntNtA>

tratado de la Organización de Naciones Unidas de 2013. Por estas razones, este proyecto se apoya en el conjunto de leyes y reglamentos vigentes, así como en proyectos de anteriores legislaturas que no llegaron a decantar en leyes. Finalmente, con ese mismo espíritu, se relevaron e incorporaron las experiencias comparadas que muestran resultados exitosos.

Asesoría del senador Bergara

Julio de 2021

Proyecto de ley de desarme civil

Artículo 1.- Decláranse de interés general las actividades orientadas a la prevención, disuasión y erradicación de la violencia armada, así como a la disminución de la proliferación de armas de fuego entre la sociedad civil.

Artículo 2.- A los efectos de esta ley, se entenderá por violencia armada al uso de la fuerza ilegítima (real o bajo la forma de amenaza) con armas, explosivos o cualquier material controlado, contra una persona, grupo, comunidad o Estado, y que atente contra la seguridad de las personas y/o el desarrollo sostenible.

Se entenderá por material controlado toda arma de fuego, municiones, explosivos y en general todo material relacionado a los mencionados en los numerales 3 a 6 del Artículo I de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados aprobada por la Ley N° 17.300, de 22 de marzo de 2001

Artículo 3.- El Poder Ejecutivo deberá remitir anualmente un informe escrito a la Asamblea General y a la Institución Nacional de DDHH sobre la situación general del país en materia de violencia armada y proliferación de armas. Dicho informe deberá contener necesariamente la siguiente información:

- a. Cantidad total de personas habilitadas para la fabricación de armas de fuego en el país, y los detalles de su producción el año inmediatamente anterior de cualquier material controlado.
- b. Cantidad de nuevos Título de Habilitación para la Adquisición y Tenencia de Armas de Fuego y permisos de porte emitidos y detalle correspondiente.

- c. Cantidad total de materiales controlados importados y exportados, especificándose país de destino y valores involucrados en ambos supuestos.
- d. Detalle y cantidad total de materiales controlados incautados en procedimientos desarrollados por las fuerzas de seguridad.
- e. Cantidad total de personas que poseen el THATA y la licencia de porte, respectivamente.
- f. Cantidad total de suspensiones o revocaciones de los ítems referidos en el literal e).
- g. Adquisiciones de las fuerzas de seguridad de cualquier material controlado, exclusivamente permitido a estas o no, discriminadas por tipo y cantidad de material controlado y valor de los mismos.
- h. Cantidad total de delitos cometidos con intervención de armas de fuego durante el último ejercicio discriminando: hechos producidos en el marco de enfrentamientos con las fuerzas de seguridad; hechos producidos en concurrencia con otras figuras delictivas; hechos producidos entre vecinos o conocidos; hechos producidos entre miembros de una familia o entre quienes mantengan una relación de convivencia; detalle de participación de armas poseídas legítima e ilegítimamente; hechos con participación de empresas de seguridad privada.
- i. Evaluación de las campañas de regularización y recolección de material controlado implementadas o en curso.
- j. Cantidad y detalle de materiales controlados entregado voluntariamente por particulares.
- k. Material controlado efectivamente destruido durante el último período, con detalle por tipo, cantidad y causa de destrucción.
- l. Cantidad de suicidios realizados con intervención de arma de fuego, discriminando si el arma era poseída legítimamente por el individuo o por algún miembro de su familia, conviviente o allegado.

Artículo 4.- Créase el Consejo contra la Violencia Armada y la Proliferación de Armas de Fuego, como órgano honorario asesor colegiado, integrado por un representante del Ministerio del Interior, uno del Ministerio de Educación y Cultura, uno del Ministerio de Defensa Nacional, uno del Ministerio de Desarrollo Social, uno del Ministerio de Salud Pública, uno del Poder Judicial, uno de la Fiscalía General de la Nación, uno de la INDDHH, dos autoridades académicas en medicina y psicología respectivamente, y dos representantes de la sociedad civil. Cada representante tendrá uno o más suplentes, que actuarán ante la ausencia del titular.

Las designaciones corresponden a cada organismo representado en el Consejo, a excepción de las autoridades académicas y de la sociedad civil que serán designadas directamente por la Cámara de Senadores, por mayoría simple de sus integrantes.

Artículo 5.- Dicho órgano funcionará en el ámbito del Ministerio del Interior. Su cometido esencial será el diseño, planificación, coordinación, monitoreo y evaluación de los programas de disminución de la violencia armada y de proliferación de armas de fuego en todo el territorio de la República.

Artículo 6.- Al Consejo contra la Violencia Armada y la Proliferación de Armas de Fuego compete:

- a. Asesorar a cada uno de los órganos representados en el Consejo sobre las medidas a adoptar para la disminución de la violencia armada y la proliferación de armas de fuego y otros materiales controlados.
- b. Recomendar a los órganos representados en el Consejo la realización de estudios, investigaciones o consultorías vinculadas con la adquisición lícita o ilícita de material controlado, así como toda actividad vinculada a su tránsito interno o tráfico internacional, y su impacto en los niveles de violencia.
- c. Recopilar y evaluar la información y estadística vinculada a hechos de violencia armada y a la proliferación de material controlado.
- d. Emitir opiniones previas y no vinculantes sobre los proyectos de ley presentados en relación a la violencia armada y la proliferación de material controlado.
- e. Formular recomendaciones a los órganos representados en el Consejo responsables de la implementación y ejecución de las políticas públicas que inciden directa o indirectamente sobre la violencia armada y/o la proliferación de material controlado, su tránsito interno, comercialización y tráfico internacional.
- f. Asesorar en el diseño de los test y protocolos necesarios para la determinación de la aptitud física y psicológica de los solicitantes del THATA, así como su permanente evaluación y actualización.
- g. Promover el intercambio de información entre los órganos representados en el Consejo y demás órganos del Estado, organizaciones no gubernamentales, representantes de la sociedad civil, universidades y otros centros de estudio, nacionales o extranjeros, dedicados al análisis, investigación y estudio de la problemática vinculada a la violencia armada y/o la proliferación de material controlado, su tránsito interno, comercialización y tráfico internacional.
- h. Asesorar en el diseño de programas orientados a la regularización de la tenencia de armas de fuego y cualquier otro material controlado, así como a su recuperación por

parte del Estado mediante la creación de un programa de desarme voluntario con incentivos económicos

- i. Colaborar con el organismo encargado de los sistemas de información y registro de material controlado, a efectos de su depuración y actualización permanente.
- j. Proponer campañas educativas, publicitarias y de difusión y concientización para la población en general respecto a los riesgos, efectos y potenciales daños derivados de la tenencia de armas de fuego y material controlado.
- k. Proponer al Poder Ejecutivo el reglamento interno para su funcionamiento.

Artículo 7.- Encomiéndase al Ministerio de Educación y Cultura la creación de un Plan Nacional de Educación para la Convivencia Pacífica a implementarse en todos los niveles de la educación pública formal y en la educación informal. El mismo tendrá como objetivos la promoción de competencias sociales para la resolución no violenta de conflictos, la prevención de la violencia interpersonal, la difusión de una cultura de paz social y el respeto de la dignidad humana en un marco de convivencia y tolerancia.

Artículo 8.- Encomiéndase a la AGESIC la creación de un sistema informático para el intercambio de información entre los órganos representados en el Consejo, que permita la actualización permanente del Registro en cuanto a habilitaciones existentes y revocaciones, así como los fallecimientos de personas físicas habilitadas para la tenencia o porte de armas de fuego. El Poder Ejecutivo deberá mantener actualizado dicho Registro.

Artículo 9.- Sustitúyese el artículo 2 de la Ley N° 19.247, del 15 de agosto de 2014, por el siguiente:

“ARTÍCULO 2 (Incautación).- Las armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados que no hayan sido debidamente autorizados, serán incautados sin perjuicio de la aplicación de las normas administrativas y penales correspondientes.

Asimismo se dispondrá la incautación en forma inmediata en aquellos casos cuyo titular haya sido procesado por delitos cometidos con violencia o con intimidación contra las personas, mediante el empleo de un arma de fuego.

La incautación será preceptiva e inmediata ante la denuncia por hechos de violencia doméstica o violencia de género contra el titular de la habilitación de tenencia o porte de arma de fuego. Toda arma de fuego o material controlado quedará, en este caso, bajo control del Poder Judicial”.

Artículo 10.- Deróganse los literales e) y f) del artículo 65 de la Ley N° 19.580, de 22 de diciembre de 2017.

Artículo 11.- Sustitúyese el artículo 67 de la Ley N° 19.580, de 22 de diciembre de 2017, por el siguiente:

“ARTÍCULO 67 (Medidas de protección).- En situaciones de violencia intrafamiliar contra una mujer, la resolución que disponga las medidas de protección, debe, asimismo, resolver:

A) La pensión alimenticia provisoria a favor de la mujer y de sus hijos e hijas u otras personas a cargo, en los casos que correspondiere.

B) La tenencia provisoria de las hijas e hijos menores de dieciocho años de edad, que en ningún caso podrán quedar a cargo del agresor.

C) La suspensión de las visitas del agresor respecto de las hijas e hijos menores de dieciocho años de edad. Las mismas podrán reanudarse una vez cumplido un periodo mínimo de tres meses sin la reiteración de actos de violencia y habiendo el agresor cumplido las medidas impuestas.

Excepcionalmente, y si así lo solicitaren los hijos o hijas y se considerare que no existe riesgo de vulneración de sus derechos, podrán disponerse visitas supervisadas por una institución o por una persona adulta de su confianza, que será responsable del cumplimiento de las mismas en condiciones de seguridad. En ningún caso las visitas se realizarán durante la noche ni en sede policial.

A tales efectos debe darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8° del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Iguales criterios deben seguirse respecto de personas adultas declaradas incapaces.

Asimismo, la resolución deberá disponer la incautación de las armas de fuego o material controlado que la persona agresora tuviere en su poder, las que permanecerán en custodia de la Sede, en la forma que ésta lo estime pertinente. También deberá ordenarse el libramiento de oficio a la autoridad competente a efectos de disponer la suspensión o revocación del permiso o habilitación para la tenencia y/o porte de arma de fuego y de cualquier material controlado.”

Artículo 12.- Sustitúyese el artículo 10 de la Ley N° 17.514, de 2 de julio de 2002, por el siguiente:

“ARTÍCULO 10.- A esos efectos podrá adoptar las siguientes medidas, u otras análogas, para el cumplimiento de la finalidad cautelar:

1) Disponer el retiro del agresor de la residencia común y la entrega inmediata de sus efectos personales en presencia del Alguacil. Asimismo, se labrará inventario judicial de

los bienes muebles que se retiren y de los que permanezcan en el lugar, pudiéndose expedir testimonio a solicitud de las partes.

2) Disponer el reintegro al domicilio o residencia de la víctima que hubiere salido del mismo por razones de seguridad personal, en presencia del Alguacil.

3) Prohibir, restringir o limitar la presencia del agresor en el domicilio o residencia, lugares de trabajo, estudio u otros que frecuente la víctima.

4) Prohibir al agresor comunicarse, relacionarse, entrevistarse o desarrollar cualquier conducta similar en relación con la víctima, demás personas afectadas, testigos o denunciantes del hecho.

5) Fijar una obligación alimentaria provisional a favor de la víctima.

6) Disponer la asistencia obligatoria del agresor a programas de rehabilitación.

7) Asimismo, si correspondiere, resolver provisoriamente todo lo relativo a las pensiones alimenticias y, en su caso, a la guarda, tenencia y visitas.

En caso de que el Juez decida no adoptar medida alguna de las anteriores, su resolución deberá expresar los fundamentos de tal determinación.

En todos los casos la resolución deberá disponer la incautación de las armas de fuego o material controlado que la persona agresora tuviere en su poder, las que permanecerán en custodia de la Sede, en la forma que ésta lo estime pertinente. También deberá ordenarse el libramiento de oficio a la autoridad competente a efectos de disponer la suspensión o revocación del permiso o habilitación para la tenencia y/o porte de arma de fuego y de cualquier material controlado.”

Artículo 13.- Sustitúyese el artículo 8 de la Ley N° 19.247, de 15 de agosto de 2014, por el siguiente:

“ARTÍCULO 8: (Delito de tráfico internacional de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados). El que importare, exportare, adquiriere, vendiere, entregare, distribuyere, trasladare o transfiriere armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados desde o a través del territorio nacional a otro Estado sin obtener previamente la autorización de todos los Estados concernidos, será castigado con dos a doce años de penitenciaría. Si el delito hubiera sido cometido por quien integra una organización criminal, la pena será aumentada en un tercio.”

Artículo 14.- Sustitúyese el artículo 10 de la Ley N° 19.247, del 15 de agosto de 2014, por el siguiente:

“(Tenencia no autorizada).- El que fuera de las conductas previstas en el artículo precedente, y más allá del plazo previsto en el artículo 6° tuviere armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados sin la debida autorización, será castigado con una multa de 100 UR (cien unidades reajustables) a 1000 UR. (mil unidades reajustables)”.

Artículo 15.- Sustitúyese el artículo 152 TER del Código Penal, en redacción dada por el artículo 14 de la Ley N° 19.247, del 15 de agosto de 2014, por el siguiente:

“(Porte y tenencia de armas de fuego en lugares públicos).- El que portare o tuviere en su poder armas de fuego en lugares públicos, sin la debida autorización para su porte o tenencia, será castigado con seis meses de prisión a dos años de penitenciaría.

Es agravante especial que el delito se cometa en un espectáculo público o en ocasión de él”.

Artículo 16.- (Omisión de denunciar hurto o extravío de arma de fuego de la que se fuere titular).- El que, estando habilitado para la tenencia o porte de armas de fuego, fuere director o propietario de una empresa de seguridad o de establecimiento comercial habilitado a la comercialización de material controlado, omitiere denunciar el hurto o extravío de un arma de fuego de cuyo registro fuere titular, será castigado con una multa de 10 UR (diez unidades reajustables) a 1000 UR (mil unidades reajustables).

Artículo 17.- (Omisión de cautela) El que dejare de observar las cautelas necesarias para impedir el acceso o apoderamiento de menores de edad o incapaces a las armas de fuego bajo su posesión o de cuyo registro fuere titular, será castigado con una multa de 50 UR (cincuenta unidades reajustables) a 1000 UR (mil unidades reajustables).

Artículo 18.- El Título de Habilitación para la Adquisición y Tenencia de Armas será otorgado por un plazo máximo de tres años únicamente ante el cumplimiento de los requisitos establecidos por la reglamentación, y de los siguientes requisitos adicionales:

- a. Acreditación de circunstancias objetivas que justifiquen la necesidad de la autorización requerida.
- b. Indicación exacta del lugar de guarda de cada arma de fuego de la que la persona habilitada fuere titular del registro o de las que proyectare adquirir.
- c. Acreditación de contratación de un seguro de responsabilidad civil contra terceros por los daños que pudieren provocarse con las armas de fuego o materiales controlados que se proyecta adquirir, en los términos establecidos por la reglamentación.

Las circunstancias objetivas referidas en el literal a) solamente podrán fundarse en supuestos de práctica de tiro deportivo, práctica de caza o necesidad de defensa del requirente, dentro del ámbito de guarda del arma de fuego.

A su vez, en las áreas urbanas, la habilitación solamente podrá otorgarse para la tenencia de armas de fuego cortas o de puño como pistolas, pistolones y revólveres, en los términos previstos por la reglamentación

Artículo 19.- El porte de armas será otorgado por un plazo máximo de tres años y su solicitud únicamente podrá fundarse en el desempeño de una actividad profesional o laboral que lo justifique, o en la protección contra un riesgo cierto, grave y actual, contra la integridad física de la persona que solicita la autorización y siempre que tal protección no pueda ser provista por otros medios.

Artículo 20.- Ante la apertura de la sucesión, el juez interviniente deberá disponer el libramiento de oficio al Servicio de Material y Armamento del Ministerio de Defensa a efectos de que informe si el causante era persona habilitada para la adquisición y tenencia de armas de fuego, las armas que tenía registradas a su nombre y el lugar de guarda indicado.

El Servicio de Material y Armamento deberá responder con el detalle de la información solicitada en un plazo máximo de 5 días hábiles desde la recepción del oficio correspondiente.

Asesoría del Senador Bergara

Agosto de 2021