MUNICIPALIDAD DE
LIMA
DESPACHO DE ALCALDÍA

Proyecto de Ley N°.....6014/2023-GL

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Lima, 22 de setiembre de 2023

OFICIO N° 269 -2023-MML-ALC

Señor Congresista
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Av. Abancay N° 251
Lima.-

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
26 SEP. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 9:34 A.M.

Asunto : Iniciativa Legislativa que modifica el Código Penal con la finalidad de establecer el delito de terrorismo urbano.

Referencia: Acuerdo de Concejo N° 361-2023.

Es grato dirigirme a usted con mi cordial saludo, en el marco de lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, así como en el numeral 13 del artículo 9 y artículo 85 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a fin de remitir a su despacho la propuesta legislativa denominada: Ley que modifica el Código Penal con la finalidad de establecer el delito de terrorismo urbano.

Asimismo, es preciso comunicar que dicha propuesta fue aprobada por el Concejo Metropolitano de Lima a través del Acuerdo de Concejo N° 361 del 22 de setiembre de 2023, el cual tiene como parte integrante del mismo el Proyecto de Modificación propuesto, así como su respectiva Exposición de Motivos que, en copia certificada se acompañan para que tenga a bien disponer su respectiva evaluación y aprobación.

Agradeciendo anticipadamente la atención brindada a la presente comunicación, me despido.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

RAFAEL LÓPEZ ALIAGA CAZORLA
Alcalde

Municipalidad Metropolitana de Lima

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
La Oficina General de la Secretaría del Concejo
Certifica que el presente documento es copia fiel del original.
Lima 23 SEP 2023
JOSÉ ALBERTO DAÑOS ORDOÑEZ
Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo

ACUERDO DE CONCEJO N° 361

Lima, 22 de septiembre de 2023

EL ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

POR CUANTO:

El Concejo Metropolitano de Lima en su sesión extraordinaria de la fecha, acordó lo siguiente:

VISTO: El Oficio N° 004-2023-MML-OGSC-TA, y;

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 194 de la Constitución Política del Perú en concordancia con el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Dicha autonomía radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico;

Que, conforme a lo establecido en el artículo 198 de la Constitución Política del Perú, la Capital de la República no integra ninguna región, tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades. La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima;

Que, el artículo 65 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, indica que la capital de la República no integra ninguna región, en la provincia de Lima las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima; lo cual concuerda con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización y en el artículo 151 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades;

Que, el artículo 107 de la referida Constitución Política del Perú señala que los gobiernos regionales y gobiernos locales tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes, en las materias que les son propias;

Que, el numeral 9 del artículo 195 de la Constitución Política del Perú, indica que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. Son competentes para presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia;

Que, el numeral 13 del artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades, precisa que es atribución del Concejo Municipal aprobar los proyectos de ley que, en materia de su competencia, sean propuestos al Congreso de la República;

Que, la iniciativa legislativa sub materia, denominada: "*Ley que modifica el Código Penal con la finalidad de establecer el delito de Terrorismo Urbano*", tiene por objeto definir, prevenir y sancionar el delito de Terrorismo Urbano en todo el territorio nacional, por cuanto estos actos ponen en grave riesgo no solo la vida e integridad de los ciudadanos en nuestro país, sino que también amenazan la gobernabilidad, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales;

Estando a lo expuesto y en uso de las facultades conferidas en los artículos 9 y 41 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; con la aprobación de la dispensa de Dictamen de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84 del RIC, el Concejo Metropolitano de Lima, por unanimidad y con dispensa del trámite de aprobación del acta;

Municipalidad Metropolitana de Lima

ACORDÓ:

ARTÍCULO PRIMERO.- APROBAR la iniciativa legislativa denominada: "LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL CON LA FINALIDAD DE ESTABLECER EL DELITO DE TERRORISMO URBANO".

ARTÍCULO SEGUNDO.- ENCARGAR a la Oficina General de la Secretaría del Concejo la remisión del presente acuerdo y sus actuados al Congreso de la República para el trámite legislativo que amerita, conforme a Ley.

POR TANTO:

Regístrese, comuníquese y cúmplase.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

JOSÉ ALBERTO DAÑOS ORDOÑEZ
Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

RAFAEL LÓPEZ ALIAGA CAZORLA
Alcalde

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
La Oficina General de la Secretaría del Concejo
Certifica que el presente documento es copia fiel del original.
Lima 11 SEP 2023

JOSÉ ALBERTO DAÑOS ORDOÑEZ
Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo

Municipalidad Metropolitana de Lima

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
La Oficina General de la Secretaría del Concejo
Certifica que el presente documento es copia fiel del original.
Lima, 26 SEP 2023
JOSÉ ALBERTO DANÓS ORDOÑEZ
Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo

Proyecto de Ley N° _____

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO PENAL CON LA FINALIDAD DE ESTABLECER EL DELITO DE TERRORISMO URBANO

TÍTULO I
GENERALIDADES

Artículo 1°. – Objeto y finalidad de la Ley
La presente Ley tiene por objeto añadir el artículo 315-B al Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635, con la finalidad de definir, prevenir y sancionar el delito de terrorismo urbano en el territorio de la República del Perú.

Artículo 2°. – Ámbito de aplicación
La presente ley será aplicable a todas las personas naturales o jurídicas que realicen actos de terrorismo urbano.

TÍTULO II
DEL DELITO DE TERRORISMO URBANO

Artículo 3°. – Modificatoria del Decreto Legislativo N° 635, Código Penal
Se añade el artículo 315-B al Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635, el mismo queda redactado bajo la siguiente fórmula legal:

> ***"Artículo 315-B. – Terrorismo Urbano***
> ***El que, mediante el porte o utilización de armas de fuego, granadas y/o explosivos; comete los delitos prescritos en los artículos 108-C, 152, 189, 200, 297, 315, 317 y 317-B del presente Código Penal, será reprimido conforme lo establecido en el Decreto Ley N° 25475".***

Artículo 4°. – Medidas Preventivas
El Estado adoptará las medidas preventivas necesarias para evitar actos de terrorismo urbano, en coordinación con las entidades pertinentes.

Artículo 5°. – Procedimientos
El procedimiento para la persecución del delito de terrorismo urbano y sus formas agravadas se regirá por lo dispuesto en el Decreto Ley N° 25475.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

ÚNICA. – Modificación al Decreto Ley N° 25475, Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio

Se modifican los artículos 2 y 3 del Decreto Ley N° 25475, Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio, los mismos quedan redactados bajo la siguiente fórmula legal:

"2. – Descripción típica del delito.
El que provoca, crea o mantiene un estado de zozobra, alarma o temor en la población o en un sector de ella, realiza actos contra la vida, el cuerpo, la salud, la libertad y seguridad personales o contra el patrimonio, contra la seguridad de los edificios públicos, vías o medios de comunicación o de transporte de cualquier índole, torres de energía o transmisión, instalaciones motrices o cualquier otro bien o servicio, empleando armamentos, materias o artefactos explosivos o cualquier otro medio capaz de causar estragos o grave perturbación de la tranquilidad pública o afectar las relaciones internacionales o la seguridad de la sociedad o de cualquier Estado, ***y los hechos tipificados en el artículo 315-B del Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635***, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinte años.

3. – Penas aplicables
(...)
b.- Privativa de Libertad no menor de treinta años:
(...)
- ***En el caso de quien cometa los hechos prescritos en el artículo 315-B del Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635, si a consecuencia de esto se causa la muerte o lesiones graves a personas, se realiza utilizando armas químicas o biológicas, y/o implica la toma de rehenes.***

(...)."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA.- Quedan derogadas las leyes que se opongan o contradigan a la presente ley.

SEGUNDA.- El Poder Ejecutivo conforme a sus funciones y competencias, dispondrá de manera inmediata y excepcional las acciones pertinentes para la ejecución de la presente ley.

TERCERA.- Sin perjuicio de lo señalado en los artículos precedentes o la necesidad de reglamentación, la presente ley entra en vigencia y cobra plenos efectos desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, bajo responsabilidad.

Comuníquese a la señora Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los ___ días del mes de _____ de 2023.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
La Oficina General de la Secretaría del Concejo
Certifica que el presente documento es copia fiel del original.
Lima 28 SEP 2023
JOSÉ ALBERTO DANOS ORDOÑEZ
Jefa de la Oficina General de la Secretaría del Concejo

Municipalidad Metropolitana de Lima

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
La Oficina General de la Secretaría del Concejo
Certifica que el presente documento es copia fiel del original.
Lima 22 SEP 2023
JOSÉ ALBERTO DANÓS ORDOÑEZ
Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

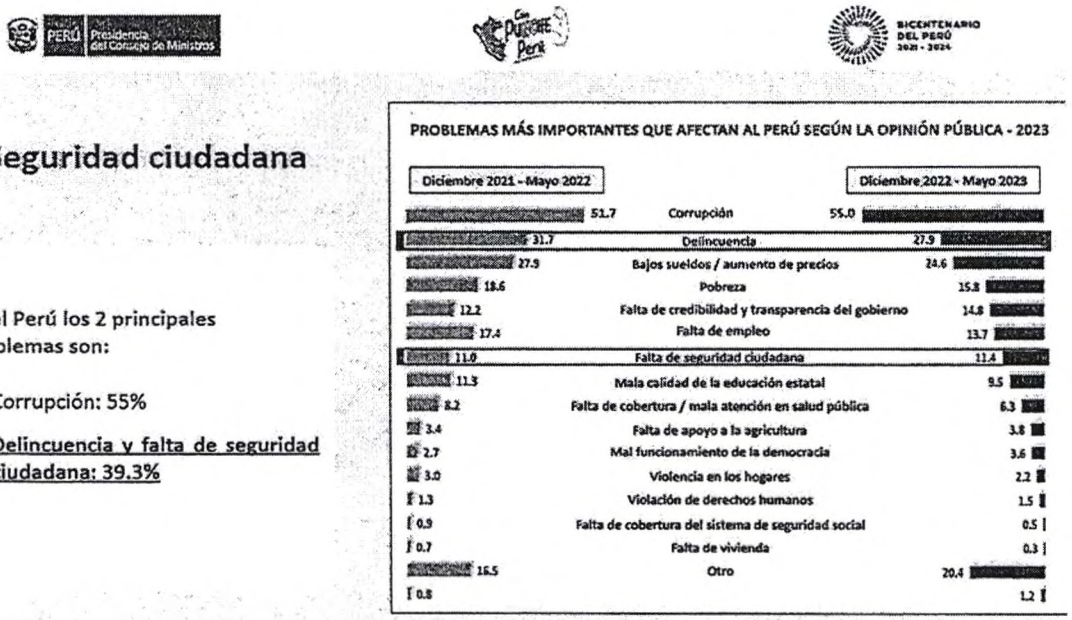
I. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Antecedentes

El artículo 73 de la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades, establece las materias de competencia municipal, así como las características de las mismas, con respecto a si son compartidas o de exclusividad. Entre las mismas, cobra vital importancia a la relacionada a la seguridad ciudadana, en la que, pese a los enormes esfuerzos desplegados a nivel nacional, tanto por parte de las fuerzas del orden, como por los equipos de serenazgo municipal, la percepción ciudadana es de desbordamiento de la actividad delincuencial, que pone en serio riesgo la convivencia ciudadana.

Según la Presidencia del Consejo de Ministros[1] en nuestro país al año 2023 los 2 principales problemas que nos afectan son: la Corrupción: 55% y la Delincuencia y falta de seguridad ciudadana: 39.3%.

En efecto una de las problemáticas que vienen afectando el orden interno y a la seguridad ciudadana y por ende al desarrollo económico de nuestro país lo constituyen la delincuencia común y el crimen organizado, debido precisamente a la elevada crisis migratoria existente y la alteración del orden en fronteras como lo ha venido experimentando nuestra región.



Fuente: ENAHO del INEI. Módulo de Gobernabilidad y Transparencia. Semestre Dic2022-May2023.

Es bien sabido que una vez terminada la emergencia sanitaria COVID-19, la delincuencia común se reactivó con mayor incidencia en el robo/hurto y delitos como extorsión, secuestro y sicariato con presencia de bandas y organizaciones muy violentas y con el uso de armas de fuego[2] altamente sofisticadas que incluso no poseen nuestras fuerzas del orden.

[1] Durante la exposición del Presidente del Consejo de Ministros ante la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República el 29.08.2023.
[2] Exposición del Ministro del Interior ante la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República el 29.08.2023.

La Oficina General de la Secretaría del Concejo Certifica que el presente documento es copia fiel del original.
Lima 22 SEP 2023
JOSÉ ALBERTO DANÓS ORDOÑEZ
Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo

Según el Organismo Supervisor de Inversión en Telecomunicaciones – OSIPTEL a febrero 2023, en nuestro país se sustraen en promedio 4,734 celulares por día, 197 celulares por hora, 3 celulares por minuto; lo cual como es suponer causa una sensación de impunidad al interior de la ciudadanía quienes se ven afectados.

En cuanto al delito de extorsión tenemos que en el periodo comprendido entre enero a agosto 2023, la Policía Nacional del Perú recibió un total de 13,189 denuncias por este acto ilícito, siendo las modalidades utilizadas de Gota a Gota, Gota a Gota virtual, Chalequeo, Contrato para matar, el Escopetazo, Rescate de vehículos, Cobro de cupos[3]

Con respecto a la criminalidad organizadas transnacional tenemos que en el año 2022 se detectó la presencia de la estructura criminal transnacional de "Tren de Aragua" en el Perú, la misma que cuenta con varias facciones como son "Los Gallegos", "Los hijos de Dios", "La dinastía Alayón", "Los PHS", "Los piratas del caribe", etc., con apéndices en nuestros países fronterizos como Ecuador, Colombia y Chile.

Que si bien es cierto la denominada organización criminal "Tren de Aragua" tiene una marcada presencia en Lima Metropolitana; también es cierto que es sabido que dicha agrupación delictiva se ha esparcido en todo el país siendo sus principales modalidades delictivas la Trata de personas, extorsión, robo agravado, Tráfico Ilícito de Drogas (TID), sicariato, etc., los mismos que vienen ejerciendo amenazas, intimidación y violencia, a sus víctimas, para el cobro de cupos; en razón de su extrema violencia y crueldad propiamente dicha.

Que en este orden de ideas resulta útil y pertinente comprender los delitos tipificados en los artículos 189, 152, 200 y 108-C del Código Penal, referidas a los delitos de robo, secuestro, extorsión y sicariato, respectivamente, en la figura de delito de terrorismo urbano sancionando a quien comete, integra o es cómplice de una banda u organización criminal que porta o utiliza armas de fuego, granadas y/o explosivos para perpetrar un robo, secuestro, extorsión u otro delito contra la vida, el cuerpo, la salud, el patrimonio, la libertad individual o la seguridad pública.

Contextualización del Problema

En el ámbito de la legislación peruana, el tratamiento del fenómeno del "terrorismo urbano" requiere una atención inmediata y específica, dada su capacidad para perturbar significativamente el orden público, el bienestar social y la seguridad nacional. La ausencia de una figura legal que contemple de manera precisa el terrorismo urbano supone una deficiencia normativa que genera un vacío legal, lo cual podría tener consecuencias negativas en la efectividad de la persecución penal y en la prevención de este tipo de conductas.

En el período de 2019 a 2021, los actos que podrían considerarse como "terrorismo urbano" han incrementado en un 37%. Este aumento implica varias consideraciones jurídicas y sociales que ameritan ser detalladas para justificar la necesidad de una nueva legislación.

[3] Fuente: SIRDIC - PNP

Certifica que el presente documento es copia fiel del original
Lima 22 SEP 2023
JOSÉ ALBERTO DANOS ORDOÑEZ
Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo

Primero, es crucial comprender que este aumento porcentual no es un dato aislado; es el resultado de una serie de factores complejos y entrelazados que han exacerbado la propensión hacia actividades terroristas en espacios urbanos. Este aumento puede estar asociado con condiciones socioeconómicas específicas, cambios en las estrategias de grupos armados, y/o la presencia de redes clandestinas con alcance internacional. Asimismo, estos actos ponen en riesgo no solo la vida y la propiedad, sino que también amenazan la gobernabilidad, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, lo que a su vez tiene implicaciones tanto nacionales como internacionales en la lucha contra el terrorismo.

Segundo, el contexto de la pandemia de COVID-19 agrega una capa adicional de complejidad. Durante la pandemia, las fuerzas de seguridad y las instituciones públicas han tenido que redistribuir recursos para atender emergencias de salud, implementar medidas restrictivas y asegurar el orden público. Este cambio en las prioridades podría haber creado vacíos de poder o disminuido la capacidad de respuesta de las fuerzas de seguridad, que podrían haber sido explotados para perpetrar actos de terrorismo urbano. El hecho de que el incremento de estas actividades se haya dado en paralelo a la crisis sanitaria no puede ser considerado una coincidencia, y la legislación debe adaptarse para atender a este escenario nuevo y más complejo.

Tercero, la concentración del 55% de estos actos en áreas urbanas de alta densidad poblacional como Lima, Arequipa, y Trujillo hace que el impacto de estas actividades sea desproporcionadamente alto. Las áreas urbanas son más vulnerables debido a su infraestructura crítica, como centros de transporte, hospitales, y centros comerciales, que podrían ser objetivos de ataques. Además, el alto flujo de personas hace que los actos terroristas en estas zonas tengan un impacto psicológico más significativo en la población, lo cual es una de las metas del terrorismo.

Implicancias jurídicas

La ausencia de una definición específica y detallada de "terrorismo urbano" en el Código Penal peruano (Decreto Legislativo N° 635) representa un desafío jurídico-legal de gran magnitud. Esta omisión tiene varias implicaciones que se deben analizar.

Primero, el principio de legalidad, uno de los pilares fundamentales en cualquier sistema jurídico democrático, establece que ninguna conducta puede ser sancionada si no está previamente descrita de manera expresa y precisa en una norma penal. Al no existir una definición o tipificación de "terrorismo urbano" en el ordenamiento jurídico peruano, nos enfrentamos a un serio problema de legalidad. En ausencia de tal definición, la capacidad para perseguir, juzgar y sancionar actos de esta naturaleza se ve comprometida, y se abre la puerta a posibles interpretaciones discrecionales por parte de los operadores de justicia (jueces, fiscales, abogados, entre otros). Esto puede llevar a un menoscabo del principio de seguridad jurídica, que exige claridad, predictibilidad y certeza en la aplicación del Derecho.

Segundo, el vacío normativo sobre el terrorismo urbano también representa un problema de técnica legislativa. Los actos de terrorismo urbano suelen tener características distintivas que los separan de otras modalidades de terrorismo, como pueden ser el tipo de objetivos seleccionados (por ejemplo, infraestructura crítica urbana, lugares de gran concentración de personas), los medios utilizados (por ejemplo, armas de fuego, artefactos explosivos

La Oficina General de la Secretaría del Concejo Certifica que el presente documento es copia fiel del original.
Lima 22 SET 2023
JOSÉ ALBERTO DANÓS ORDOÑEZ
Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo

caseros), y las estrategias de actuación (por ejemplo, ataques "lobos solitarios", acciones coordinadas en múltiples ubicaciones). Estas especificidades justifican la necesidad de una tipificación penal particular que aborde de manera detallada y exhaustiva estos elementos distintivos.

Tercero, la ausencia de una tipificación específica de terrorismo urbano puede tener un impacto negativo en la eficacia de las estrategias de prevención, persecución y sanción. Esto puede traducirse en un menor grado de especialización de las fuerzas de seguridad en la lucha contra este tipo de delitos y, en última instancia, en una menor capacidad del Estado para garantizar la seguridad y el orden público.

Afectación a Derechos Fundamentales

Existe también un impacto significativo en la capacidad del Estado para garantizar derechos y bienes jurídicos de vital importancia.

Primero, el ataque a derechos fundamentales: la vida, la integridad física y la libertad personal son esenciales para la dignidad humana y están protegidos por múltiples normas tanto del derecho internacional como del ordenamiento jurídico peruano, incluyendo la Constitución Política del Perú. Ataques que comprometen estos derechos fundamentales requieren una respuesta jurídica específica y precisa que sea proporcionada a la gravedad del daño infligido. En este sentido, la falta de una tipificación penal específica para el terrorismo urbano genera un problema de subsumisión normativa, en donde no se cuenta con las herramientas legales óptimas para perseguir conductas que pueden tener características singulares.

Segundo, los bienes jurídicos colectivos: la paz pública y la seguridad nacional son bienes jurídicos de carácter supra-individual que el Estado tiene el deber constitucional de proteger. Estos bienes son fundamentales para la cohesión social y el desarrollo sostenible de cualquier país. El terrorismo urbano, al sembrar estados de zozobra y alterar el orden público, amenaza estos bienes jurídicos colectivos. Sin una tipificación adecuada de estas conductas, los mecanismos de persecución y sanción que el Estado podría emplear son menos efectivos, lo que disminuye la capacidad del Estado para proteger estos bienes.

Tercero, la eficacia estatal: una tipificación adecuada no solo es un mandato del principio de legalidad, sino que también es una herramienta para la eficacia en la administración de justicia. El establecimiento de tipos penales claros y detallados permite a las autoridades competentes, incluyendo fuerzas policiales, fiscales y jueces, llevar a cabo sus funciones con mayor precisión y eficacia, desde la etapa de investigación hasta la fase de sanción. La falta de esta herramienta específica dificulta el proceso de recolección de pruebas, formulación de cargos y aplicación de medidas cautelares, lo que se traduce en una menor efectividad para garantizar los derechos y bienes jurídicos afectados.

Cuarto, la seguridad jurídica: sin una tipificación precisa, se corre el riesgo de que los operadores de justicia hagan interpretaciones extensivas o analógicas de los tipos penales existentes para abordar los casos en los que se presentan estos delitos que mediante esta propuesta se quieren tipificar como terrorismo urbano, lo que podría resultar en violaciones al principio de legalidad y en la generación de inseguridad jurídica. En el peor de los casos, podría llevar a la impunidad o a la aplicación de sanciones desproporcionadas.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
La Oficina General de la Secretaría del Concejo
Certifica que el presente documento es copia fiel del original.
Lima 22 SEP 2023
JOSÉ ALBERTO DANÓS ORDOÑEZ
Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo

Armonización con Normativa Supranacional
Existe también una vital importancia de que cualquier modificación legislativa esté alineada con los tratados internacionales suscritos por el Perú en materia de derechos humanos y lucha contra el terrorismo.

Conformidad con Derechos Humanos: En primer lugar, es crucial recordar que el Perú es parte de diversos tratados internacionales que garantizan los derechos humanos, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. De acuerdo con la Constitución Política del Perú, en su artículo 55, los tratados internacionales forman parte del derecho interno. Esto implica que cualquier nueva legislación debe ser conforme con las obligaciones internacionales del Estado en materia de garantías y protección de los derechos humanos. De no hacerlo, el Estado podría incurrir en responsabilidad internacional.

Interdicción de la Tortura y Trato Inhumano: Dado que la lucha contra el terrorismo a menudo implica medidas de seguridad más rigurosas, la conformidad con los tratados internacionales asegura que las tácticas utilizadas para combatir el terrorismo urbano no vulneren derechos humanos básicos como la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
OFICINA GENERAL DE LA SECRETARÍA DEL CONCEJO

Principio de Legalidad y Debido Proceso: Las modificaciones legislativas también deben ser coherentes con los principios de legalidad y debido proceso consagrados tanto en el ámbito nacional como internacional. Esto incluye garantías como el derecho a un juicio justo, a la presunción de inocencia y a una defensa adecuada.

Colaboración Internacional: Una legislación que esté en consonancia con los tratados internacionales facilitará la cooperación jurídica internacional, lo que es crucial en la lucha contra el terrorismo. Por ejemplo, la adopción de definiciones y sanciones que sean universalmente aceptadas simplificará los procesos de extradición y el intercambio de información entre estados.

Organismos Supranacionales: Estar en consonancia con los tratados internacionales posibilita una colaboración más fluida con organismos supranacionales como las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos, que ofrecen no solo un marco para la cooperación sino también asistencia técnica y financiera en la lucha contra el terrorismo.

Transparencia y Evaluación Internacional: Una legislación en conformidad con los estándares internacionales facilita la evaluación positiva de organismos internacionales que realizan seguimientos sobre la eficacia de los Estados en la lucha contra el terrorismo, como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

Legitimidad Interna y Externa: Finalmente, una legislación alineada con los estándares internacionales es más probable que gane aceptación tanto a nivel nacional como internacional, contribuyendo así a la legitimidad de las acciones estatales en la lucha contra el terrorismo urbano.

Certifica que el presente documento es copia fiel del original.
Lima 22 SEP 2023
JOSÉ ALBERTO DANÓS ORDOÑEZ
Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo

En virtud de los aspectos mencionados, se propone el proyecto de ley para incorporar al Código Penal el delito de "terrorismo urbano", con el objetivo de llenar el vacío legal existente y brindar a las autoridades las herramientas legales necesarias para prevenir, investigar y sancionar eficazmente este tipo de conductas delictivas.

II. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Justificación Normativa y Legal

a. Tipificación Específica del Delito: Es indispensable realizar una tipificación específica del delito de terrorismo urbano dentro del Decreto Legislativo N° 635, Código Penal, para cubrir el vacío normativo existente y aportar mayor claridad a los operadores de justicia.

b. Ampliación de las Medidas Preventivas: El Estado, a través de sus instituciones competentes, deberá diseñar y aplicar medidas preventivas robustas, en coordinación con entidades pertinentes para combatir eficazmente el terrorismo urbano.

Alcance y Limitaciones

a. Alcance: Esta legislación sería aplicable a todas las personas que cometan actos de terrorismo urbano en el territorio peruano.

b. Limitaciones: La aplicación de la ley debe hacerse en total respeto a los tratados internacionales sobre derechos humanos y principios de legalidad, a fin de no incurrir en excesos que puedan traducirse en responsabilidad internacional para el Estado.

Sanciones y Procedimientos Judiciales

a. Sanciones: En conformidad con lo establecido en el Decreto Ley N° 25475, las penas privativas de libertad aplicables oscilarían entre 20 y 30 años, dependiendo de la gravedad del delito y los medios empleados.

b. Procedimientos Judiciales: Los procedimientos para la persecución del delito se regirán por lo estipulado en el Decreto Ley N° 25475, que establece los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio de delitos de terrorismo.

Evaluación y Revisión

a. Seguimiento y Evaluación: Se deberá realizar seguimiento y evaluación de manera periódica, de la eficacia de la ley para identificar cualquier necesidad de enmiendas o ajustes.

La Oficina General de la Secretaría del Concejo Certifica que el presente documento es copia fiel del original.
Lima 22 SET 2023
JOSÉ ALBERTO DANÓS ORDOÑEZ
Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo

b. Involucramiento de Entidades Internacionales: Aprovechar los foros internacionales para compartir mejores prácticas y recibir asesoramiento en la eficaz implementación de la ley.

III. ACTORES INVOLUCRADOS

ACTOR	DEFINICIÓN
GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES	- Los Gobiernos Locales y Regionales actúan como instancias descentralizadas del Estado, con competencias directas en materias de seguridad ciudadana y orden público. Su rol en la implementación de esta ley es crucial para adaptar las directrices y estrategias nacionales al contexto específico de sus jurisdicciones. Estas entidades son responsables de la coordinación con las fuerzas de seguridad y otras agencias gubernamentales, así como de la promoción de políticas preventivas y de respuesta rápida ante actos de terrorismo urbano. El éxito de la ley dependerá en gran medida de la efectividad con la que los gobiernos locales y regionales puedan llevar a cabo estas tareas.
ESTADO PERUANO	- El Estado Peruano es el principal actor involucrado en la implementación de esta ley, siendo responsable de garantizar la seguridad y el orden público. A través de sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Estado tiene el deber de tipificar, prevenir y sancionar actos de terrorismo urbano. Además, debe asegurar que cualquier modificación legislativa sea coherente con los tratados internacionales de derechos humanos y lucha contra el terrorismo a los que el Perú está suscrito. Este papel implica una actuación coordinada entre diversas instituciones gubernamentales, incluyendo las fuerzas de seguridad, el sistema judicial y las entidades reguladoras, para asegurar una aplicación efectiva y justa de la ley.
POBLACIÓN EN GENERAL	- Es el sujeto primordial de protección y el destinatario último de las medidas adoptadas en esta ley. Su bienestar, seguridad y tranquilidad son los bienes jurídicos que se buscan tutelar. Además, la población cumple un rol activo en la identificación y reporte de actos que puedan ser calificados como terrorismo urbano, lo que complementa y facilita la labor de las instituciones de seguridad y justicia. Así, se establece una relación dinámica y bidireccional con las autoridades, donde la eficacia de la ley también dependerá de la cooperación y conciencia ciudadana.

IV. EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación del proyecto de ley propuesto tendría importantes efectos en la legislación nacional, algunos serían los siguientes:

Modificación del Código Penal

Decreto Legislativo N° 635, Código Penal	Modificación propuesta
No existe el Artículo 315-B	***"Artículo 315-B. – Terrorismo Urbano*** ***El que, mediante el porte o utilización de armas de fuego, granadas y/o explosivos; comete los delitos prescritos en los artículos 108-C, 152, 189, 200, 297, 315, 317 y 317-B del presente Código Penal, será reprimido conforme lo establecido en el Decreto Ley N° 25475".***

Municipalidad Metropolitana de Lima

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
La Oficina General de la Secretaría del Concejo
Certifica que el presente documento es copia fiel del original.
Lima 22 ENE 2023
JOSÉ ALBERTO DANÓS ORDOÑEZ
Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo

Modificación del Decreto Ley N° 25475

Decreto Ley N° 25475	Modificación propuesta
"Artículo 2. – Descripción típica del delito. El que provoca, crea o mantiene un estado de zozobra, alarma o temor en la población o en un sector de ella, realiza actos contra la vida, el cuerpo, la salud, la libertad y seguridad personales o contra el patrimonio, contra la seguridad de los edificios públicos, vías o medios de comunicación o de transporte de cualquier índole, torres de energía o transmisión, instalaciones motrices o cualquier otro bien o servicio, empleando armamentos, materias o artefactos explosivos o cualquier otro medio capaz de causar estragos o grave perturbación de la tranquilidad pública o afectar las relaciones internacionales o la seguridad de la sociedad o de cualquier Estado, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinte años."	"Artículo 2. – Descripción típica del delito. El que provoca, crea o mantiene un estado de zozobra, alarma o temor en la población o en un sector de ella, realiza actos contra la vida, el cuerpo, la salud, la libertad y seguridad personales o contra el patrimonio, contra la seguridad de los edificios públicos, vías o medios de comunicación o de transporte de cualquier índole, torres de energía o transmisión, instalaciones motrices o cualquier otro bien o servicio, empleando armamentos, materias o artefactos explosivos o cualquier otro medio capaz de causar estragos o grave perturbación de la tranquilidad pública o afectar las relaciones internacionales o la seguridad de la sociedad o de cualquier Estado, ***y los hechos tipificados en el artículo 315-B del Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635***, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinte años.
3. – Penas aplicables (...) b.- Privativa de Libertad no menor de treinta años: - Si el agente es miembro de una organización terrorista nacional que, para lograr sus fines, cualesquiera que sean, utiliza como medio el delito de terrorismo previsto en el artículo 2 de este Decreto Ley. Igual pena será aplicada al delincuente terrorista que directamente intervenga o provoque la muerte de personas o tenga participación en tales acciones. - Si el daño ocasionado a los bienes públicos y privados impide, total o parcialmente, la prestación de servicios esenciales para la población. - Si el agente, acuerda, pacta o conviene con persona o agrupación dedicada al tráfico ilícito de drogas, con la finalidad de obtener apoyo, ayuda, colaboración u otro medio a fin de realizar sus actividades ilícitas.	3. – Penas aplicables (...) b.- Privativa de Libertad no menor de treinta años: (...) - ***En el caso de quien cometa los hechos prescritos en el artículo 315-B del Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 635, si a consecuencia de esto se causa la muerte o lesiones graves a personas, se realiza utilizando armas químicas o biológicas, y/o implica la toma de rehenes.*** (...)."

La Oficina General de la Secretaría del Concejo Certifica que el presente documento es copia fiel del original.
Lima 12 SEP 2025
JOSÉ ALBERTO DANOS ORDOÑEZ
Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo

Primero, desde un punto de vista dogmático, la norma propuesta llenaría un vacío legislativo en la tipificación de conductas específicas asociadas con actos de terrorismo en entornos urbanos. Esto fortalecería el principio de legalidad y seguridad jurídica, ya que se evitarían interpretaciones discrecionales por parte de los operadores de justicia. La nueva tipificación permitiría una adecuada individualización de la pena y una mayor predictibilidad en su aplicación, al establecer con claridad los elementos constitutivos del delito, sus modalidades agravadas y las sanciones correspondientes.

En segundo lugar, la propuesta de ley incidiría en la política criminal del Estado, permitiendo un enfoque más especializado en la lucha contra este tipo de delincuencia. Esto podría traducirse en estrategias preventivas más eficaces y en la adopción de medidas de persecución penal más ajustadas a la naturaleza del delito.

Tercero, se vería un impacto en el plano de la cooperación judicial y policial, tanto a nivel nacional como internacional. La tipificación del terrorismo urbano facilitaría la persecución de estas conductas al ofrecer parámetros claros para la investigación, lo que redundaría en una mayor eficacia en la obtención de pruebas y en el enjuiciamiento. A nivel internacional, permitiría una colaboración más estrecha con otros Estados y organismos supranacionales que ya cuentan con tipificaciones similares, y facilitaría la extradición y otros mecanismos de cooperación.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA - OFICINA GENERAL DE LA SECRETARIA DEL CONCEJO

Cuarto, desde una perspectiva de derechos humanos, cualquier nueva tipificación penal debe ser objeto de un escrutinio riguroso para asegurar su conformidad con los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos a los que Perú es parte. La propuesta legislativa deberá, por tanto, estar alineada con estas normativas y evitar cualquier forma de ambigüedad que pudiera dar lugar a aplicaciones que comprometan garantías fundamentales.

Por último, la implementación de la norma requerirá de ajustes institucionales. Será indispensable una actualización en la formación de los operadores de justicia, la adaptación de protocolos de investigación para las fuerzas de seguridad, y la eventual reasignación de recursos para hacer frente a este tipo de delitos de manera eficaz.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación de esta ley conlleva cambios e impactos en el presupuesto y la economía del Estado peruano. A continuación, se detallan los principales aspectos a considerar:

5.1 Impacto económico

Costos Directos:

La implementación de la nueva ley exigirá una formación específica para los operadores de justicia. Esto incluye la formación de jueces, fiscales y personal policial en la comprensión y aplicación de la nueva normativa.

Asimismo, será necesario adaptar los protocolos de investigación, seguridad y procesamiento judicial existentes a los requerimientos de la nueva ley y la actualización de sistemas informáticos para el registro y seguimiento de los casos relacionados con terrorismo urbano también conlleva un costo.

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
La Oficina General de la Secretaría del Concejo
Certifica que el presente documento es copia fiel
del original.
Lima 22 SEP 2023
JOSÉ ALBERTO DANÓS ORDOÑEZ
Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo

Costos Indirectos:

Impacto en el Sistema Penitenciario: Un aumento en las condenas podría generar una mayor presión sobre el sistema penitenciario, que ya está sobrecargado en muchos casos.

Beneficios Económicos:

Reducción de Actos de Terrorismo Urbano: Con una tipificación más específica y penalidades más severas, se espera una disuasión efectiva de estos actos, lo cual, a largo plazo, podría significar un ambiente más seguro y, por ende, más propicio para la inversión y el desarrollo económico.

Optimización de Recursos en Seguridad: Al tener una definición más precisa de lo que constituye terrorismo urbano, las fuerzas de seguridad podrían focalizar mejor sus recursos, haciendo un uso más eficiente de ellos.

5.2 Efectos monetarios y no monetarios

Efectos monetarios

Ahorro en Gastos de Seguridad: La prevención efectiva y la prosecución eficiente de actos de terrorismo urbano podrían reducir los gastos gubernamentales en operativos de seguridad y atención a víctimas a largo plazo.

Efectos no monetarios

Mejora en la calidad de vida: Un entorno más seguro genera una mejor calidad de vida para la población, aunque este aspecto es difícil de cuantificar en términos monetarios.

Fortalecimiento del Estado de Derecho: El llenado de vacíos legales y la clarificación de la jurisprudencia fortalecerían el Estado de derecho y la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

5.3 Impacto presupuestal

Se prevé que el Poder Ejecutivo pueda implementar esta ley utilizando el presupuesto asignado a las respectivas carteras e instituciones sin requerir gastos adicionales. Es importante destacar que el Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia 984/2021 relacionada con el expediente 00018-2021-PI/TC, que se refiere al caso de la negociación colectiva en el sector público, ha establecido que la limitación establecida en el artículo 79 de la Constitución Política, que prohíbe la creación o el aumento de gastos públicos, "no impide que una iniciativa legislativa, bajo la responsabilidad del legislador democráticamente elegido, pueda servir como fundamento legal para que posteriormente, dentro de las facultades del Poder Ejecutivo, este decida o considere incluir las partidas necesarias en la ley de presupuesto anual para cubrir los gastos que puedan surgir en su implementación". Esta interpretación fue ratificada en la Sentencia 337/2022 relacionada con el expediente 00027-2021-PI/TC.

MARCO LEGAL

1. Constitución Política del Perú.
2. Decreto Legislativo N° 635, Código Penal.
3. Decreto Ley N° 25475, Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
La Oficina General de la Secretaría del Concejo
Certifica que el presente documento es copia fiel del original
Lima 22 SEP 2023
JOSÉ ALBERTO DANÓS ORDOÑEZ
Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo

VI. ANTECEDENTES NORMATIVOS

De la revisión existen 2 proyectos de ley presentados con un espíritu similar:

- Proyecto de Ley N° 5972/2023-CR, Ley que Incorpora los Artículos 315-B Y 315-C al Código Penal Peruano, para Tipificar y Establecer Modalidades y Agravantes del Delito de Terrorismo Extorsivo, presentado por el Congresista Héctor Valer, el 20 de setiembre del presente año.

- Proyecto de Ley N° 5525/2022-CR, Ley que Incorpora el Delito de Terrorismo Urbano, presentado por el Congresista Juan Burgos, el 5 de julio del presente año.

VII. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

Vinculación con la Agenda Legislativa
La presente iniciativa se enmarca en los objetivos de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, específicamente en el Objetivo **I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO,** Política de Estado 7. "ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA Y FORTALECIMIENTO DEL CIVISMO Y DE LA SEGURIDAD CIUDADANA", tema 18. "SEGURIDAD CIUDADANA Y CAMBIOS AL CÓDIGO PENAL".

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
"OFICINA GENERAL DE LA SECRETARÍA DEL CONCEJO"

Vinculación con el Acuerdo Nacional
La presente iniciativa se encuentra dentro del Primer Objetivo del Acuerdo Nacional, que señala: "**DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO**", específicamente en la Política de Estado 7, denominado "**Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana**

"7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana

Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales.

Con este objetivo el Estado: (a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada; (b) propiciará una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y deberes de los peruanos; (c) pondrá especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas arraigadas, como son el maltrato familiar y la violación contra la integridad física y mental de niños, ancianos y mujeres; (d) garantizará su presencia efectiva en las zonas vulnerables a la violencia; (e) fomentará una cultura de paz a través de una educación y una ética públicas que incidan en el respeto irrestricto de los derechos humanos, en una recta administración de justicia y en la reconciliación; (f) desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana; (...).