



Proyecto de Ley N° 10678/2024-CR

JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS

"Año del recuperación y consolidación de la economía peruana"

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"



**PROYECTO DE LEY QUE REGULA LOS  
ACTOS DE TERRORISMO URBANO Y  
ESTABLECE DISPOSICIONES PARA  
GARANTIZAR LA PAZ PÚBLICA**

El congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS**, integrantes de Grupo Parlamentario Podemos Perú, en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

**Fórmula legal**

**LEY QUE REGULA LOS ACTOS DE TERRORISMO URBANO Y ESTABLECE  
DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA PAZ PÚBLICA**

**Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley**

El objeto de la presente ley es regular los actos de terrorismo urbano y establecer disposiciones para garantizar la paz pública, con la finalidad de reducir los índices de delincuencia y violencia.

**Artículo 2. Modificación del artículo 2 del Decreto Ley 25475**

Se modifica el artículo 2 del Decreto Ley 25475, "Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio", en los siguientes términos:

**Artículo 2. Actos de terrorismo**

*El que, indistintamente de su motivación o ideología, crea o mantiene un estado de inseguridad pública y/o perturba la paz pública generando zozobra o temor en la población, a través de la comisión de delitos los contra la vida, el cuerpo y la salud en su modalidad de homicidio, homicidio calificado, homicidio calificado por la condición de la víctima, sicariato, y, conspiración y ofrecimiento para el delito de sicariato; delitos contra el patrimonio en su modalidad de robo, robo agravado y*

1

*extorsión; y; delitos contra tranquilidad pública en su modalidad organización criminal, y, banda criminal; poniendo en peligro la integridad física o mental de las personas será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinticinco años. Si se usan armas de fuego, artefactos explosivos o cualquier otro medio similar que ocasionen muertes, la pena privativa de libertad será de cadena perpetua. Si los actos de terrorismo se ejecutan contra los altos funcionarios públicos o contra sus familiares, será reprimido con pena privativa de libertad no menor treinta y cinco años.*

### **DISPOCIONES FINALES COMPLEMENTARIAS**

**Primera.** Se dispone que el Poder Ejecutivo en coordinación con la Fiscalía de la Nación, creen el registro de organizaciones de terrorismo urbano.

La lista debe ser publicada de manera trimensual a través de los medios de comunicación, y, remitida a la Policía Nacional del Perú, y, las Fuerzas Armadas, quienes de acuerdo a su competencia realizarán las acciones operativas correspondientes.

2

### **Segunda. Exclusión de inimputabilidad para mayores de 16 años**

Los mayores de 16 años que realicen actos de terrorismo urbano o formen parte de una organización terrorista urbana no gozan de inimputabilidad y son responsables penales con la pena privativa de libertad que les corresponda según el acto cometido.

### **Tercera. Exclusión de beneficios penitenciarios**

El que realiza actos de terrorismo urbano o forma parte de una organización terrorista urbana no pueden acceder a los beneficios penitenciarios de semilibertad y liberación condicional, ni la redención de la pena por el trabajo o estudio.

### **Cuarta. Medidas preventivas**

El Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, tienen el deber de diseñar y ejecutar dentro de su competencia, las políticas y programas operativos necesarios para prevenir los actos de terrorismo en todas sus manifestaciones, incluido su financiación y actividades conexas.

**Quinta. Seguridad de operadores de justicia**

Los jueces y fiscales que conocen casos de actos de terrorismo urbano gozan de resguardo y protección semi integral a cargo de la Policía Nacional del Perú.

Para dicho efecto la Dirección Nacional de Seguridad del Estado asigna el personal correspondiente de acuerdo a sus competencias.



Firmado digitalmente por:  
BURGOS OLIVEROS Juan  
Bartolome FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 31/03/2025 20:07:12-0500



Firmado digitalmente por:  
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU  
20161749126 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 01/04/2025 14:20:51-0500



Firmado digitalmente por:  
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU  
20161749126 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 01/04/2025 14:21:01-0500

3



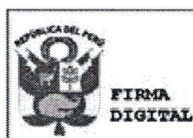
Firmado digitalmente por:  
FLORES ANCACHI Jorge Luis  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 01/04/2025 15:53:30-0500



Firmado digitalmente por:  
TELLO MONTES Nivardo  
Edgar FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 01/04/2025 17:17:17-0500



Firmado digitalmente por:  
PAREDES CASTRO Francis  
Jhasmina FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 01/04/2025 16:05:28-0500



Firmado digitalmente por:  
JUAREZ CALLE Heidy  
Lisbeth FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 01/04/2025 17:20:37-0500

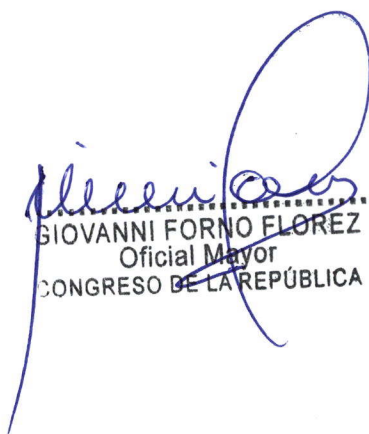


## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **03** de **abril** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10678/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

### 1. JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.



GIOVANNI FORNO FLOREZ  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Fundamentación

La inseguridad ciudadana generada por la presencia de la violencia y la delincuencia es un problema recurrente y de larga data en nuestro país.

La delincuencia es un fenómeno muy complejo, pues no responde a criterios organizacionales ni a estrategias puntuales. Por ello, es considerado como un grave problema que agobia a las naciones en general, pues incluye diferentes delitos, que terminan afectando en mayor medida a la población, quien interioriza la sensación de inseguridad ciudadana.

Hay que recordar que durante las décadas del 1980 a 2000, el Perú sufrió los efectos del fenómeno subversivo, que dio como resultado cerca de 30,000 muertos y unos 25 mil millones de dólares en pérdidas materiales.

Cuando en 1992, se produjo la captura del líder de Sendero Luminoso, se preveía una mejora en el escenario nacional. Sin embargo, la disminución de la violencia ideológica nos permitió visualizar un fenómeno que venía desarrollándose silenciosamente: la violencia delincriminal. Desde entonces la percepción de inseguridad ciudadana se ha ido incrementando.

Hay que precisar que, la inseguridad ciudadana se define como la percepción a la exposición a riesgos y amenazas en el entorno cotidiano. Estos riesgos pueden incluir delitos como robos, asaltos, homicidios, violencia doméstica, secuestros, entre otros.

Es importante destacar que la inseguridad ciudadana no solo tiene implicaciones individuales, sino también sociales y económicas. Puede afectar el desarrollo de una sociedad, debilitar la confianza en las instituciones y obstaculizar el progreso económico al disuadir la inversión extranjera y dañar la actividad comercial.

La situación se agrava y la percepción de inseguridad ciudadana se incrementa, por cuanto, en el vértice de la delincuencia urbana se encuentra la actividad de organizaciones y bandas criminales conformadas por agentes de alta peligrosidad que generan un nivel de inseguridad alto que implica una mayor sofisticación para la preparación y ejecución de sus actos, el incremento en los niveles de violencia desplegados durante los mismos, y la disposición de armas con capacidad de fuego frecuentemente superior a la de los policías.

Si bien la pandemia provocó una disminución temporal en las tasas de delincuencia en 2020 y 2021, estas han aumentado radicalmente. Muestra de ello, es que, en el último año, se registraron alrededor de 700.000 víctimas de delitos adicionales en áreas urbanas.

Esta situación ha generado que población se sienta más amenazada que nunca por la delincuencia, y, los costos de seguridad. Lamentablemente, las autoridades hasta la fecha no han diseñado estrategias adecuadas para un problema latente y urgente.

De allí que, para abordar la inseguridad ciudadana, es necesario implementar políticas integrales que incluyan aspectos como la prevención del delito, la aplicación efectiva de la ley, la rehabilitación y reintegración de delincuentes, así como la promoción de la participación ciudadana y la creación de entornos seguros, pues en la práctica podemos identificar que los tipos penales vigentes y sus sanciones no han logrado su finalidad, cual es la disuasión a la comisión del delito. Por el contrario, de acuerdo a las estadísticas, el país vive una sensación de inseguridad tal que afecta sus derechos fundamentales, debido al incremento sostenido de la delincuencia que termina infundiendo mayor temor y zozobra en la sociedad.

De lo antes expuesto daría la impresión que se torna necesario y casi obligatoria la tipificación de nuevos delitos que tenga por finalidad fortalecer el marco legal sobre la seguridad ciudadana y permitir una mejor persecución y sanción de ciertos comportamientos delictivos, lo que puede implicar la inclusión de elementos adicionales, agravantes o sanciones más severas para ciertos delitos.

En ese sentido, cabe precisar que el Tribunal Constitucional, mediante Sentencia recaída en el Expediente 010-2002-AI/TC<sup>1</sup> ha precisado: "(...) 198. *El Tribunal Constitucional considera que, en materia de determinación de la pena, la evaluación sobre su adecuación o no debe partir necesariamente de advertir que es potestad exclusiva del legislador junto a los bienes penalmente protegidos y los comportamientos penalmente reprobables, el tipo y la cuantía de las sanciones penales, la proporción entre las conductas que pretende evitar, así como, las penas con las que intenta conseguirlo. En efecto, en tales casos el legislador goza, dentro de los límites de la Constitución, de un amplio margen de libertad para determinar las penas, atendiendo no sólo al fin esencial y directo de la protección que corresponde a la norma, sino también a otros fines o funciones legítimas, como los señalados en el inciso 22) del artículo 139 de la Constitución Política. 199. Corresponde al ámbito del legislador, al momento de determinar las penas, evaluar los factores tales como la gravedad del comportamiento o la percepción social relativa a la adecuación entre delito y pena. Mientras que a dicho órgano le corresponde evaluar los elementos y circunstancias antes señaladas y de conformidad con ellas establecer entre otros supuestos, las penas aplicables para determinados delitos; al Tribunal Constitucional, en cambio, le corresponde indagar si los bienes o intereses que se tratan de proteger son de naturaleza constitucional y por tanto, son socialmente relevantes; así mismo, evaluar si la medida es idónea y necesaria para alcanzar los fines de protección que se persiguen, por no existir otras penas menos afflictivas de la libertad, y, finalmente, juzgar si existe un desequilibrio manifiesto, esto es, excesivo o irrazonable entre la sanción y la finalidad de la norma (...)*"

6

Teniendo en cuenta lo expuesto por el Tribunal Constitucional, respecto a la evaluación de los factores de gravedad del comportamiento o la percepción social relativa a la adecuación entre delito y pena se debe precisar que la iniciativa pretende tipificar la conducta de aquel que de manera individual u organizada, indistintamente de su motivación o ideología, crea o mantiene un estado de inseguridad pública o ciudadana en una zona urbana o una parte de ella a través de la comisión de delitos los contra la vida, el cuerpo y la salud en su modalidad de homicidio, homicidio calificado, homicidio calificado por la condición de la víctima, sicariato, y, conspiración y ofrecimiento para el delito de sicariato; delitos contra el

---

<sup>1</sup> <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2002-AI.html>

patrimonio en su modalidad de robo, robo agravado y extorsión; y; delitos contra tranquilidad pública en su modalidad organización criminal, y, banda criminal.

De allí que, del examen de idoneidad y necesidad para la tipificación hay que tener en consideración la Gravedad de las conductas que generan inseguridad ciudadana. En ese contexto, la inseguridad ciudadana se ha convertido en una constante preocupación sobre todo en las zonas urbanas del país.

Según lo establecido por el Barómetro de las Américas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina, que indica que: "el Perú ocupa el sexto lugar de los países con mayor percepción de inseguridad con 46.7% por los resultados sobre experiencias vinculadas al crimen, la economía y la corrupción en la región".

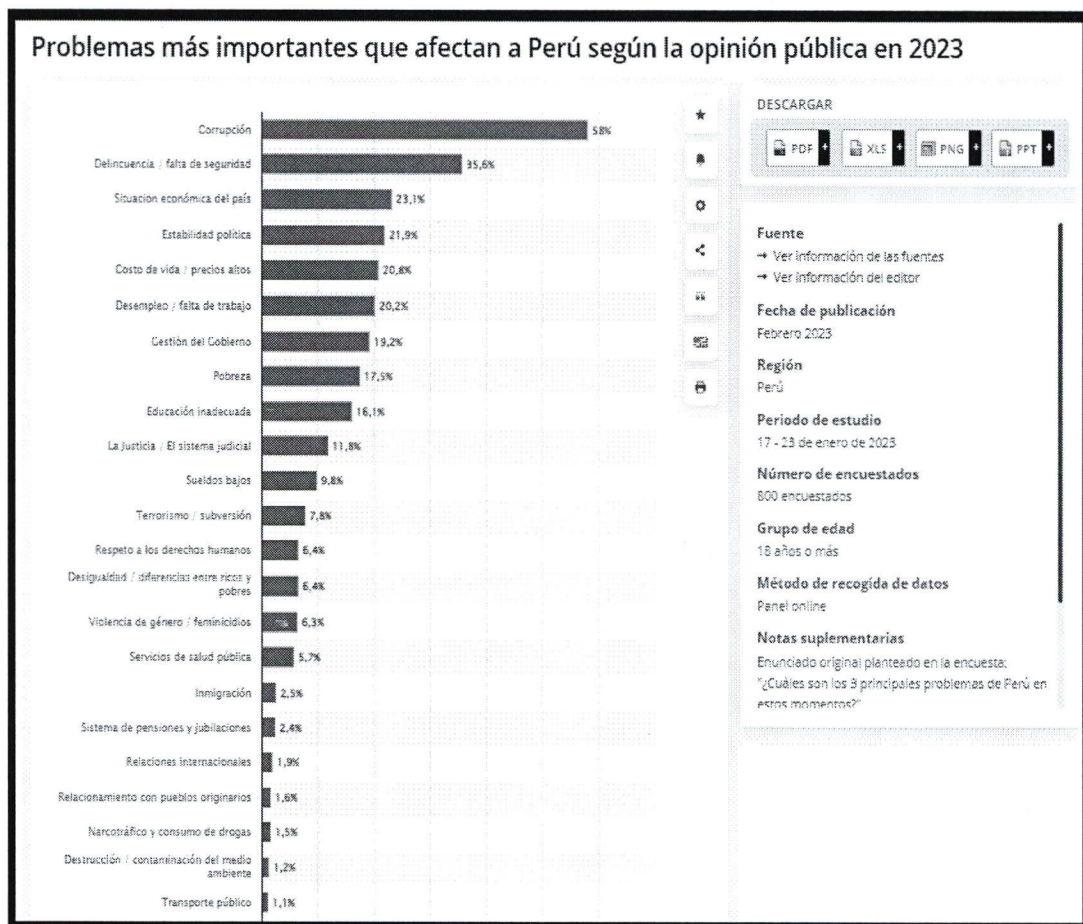
Al respecto, el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), el 75% de ciudadanos se siente muy inseguro y teme ser víctima de un asalto, y, un 44% considera que la delincuencia es uno de los mayores problemas del país en la actualidad. Esto se justifica en el hecho que, en nuestro país, el principal tipo de delincuencia que afecta a la población es el robo al paso (32%), seguido por el robo con amenaza (19%) y el robo con arma (18%). Los robos a las viviendas se ubican en un cuarto lugar (12%), seguido por la extorsión (8%).

Además de las estadísticas indicadas, hay que tener en cuenta la evolución de las prácticas delictivas, las mismas que han cambiado el escenario de la seguridad ciudadana.

Los delincuentes se han adaptado, organizado y desarrollado nuevas estrategias delictivas para aprovecharse de vacíos legales o lagunas en la legislación existente, por lo que es necesario abordar estas prácticas emergentes y proteger a la sociedad a través de la tipificación de nuevas conductas.

Así lo indica el portal Estadista<sup>2</sup>, en el año 2023, la opinión pública calificó a la delincuencia y/o falta de seguridad como el segundo problema más importante que afecta al país, conforme lo grafica la siguiente estadística:

Gráfico 01: Opinión pública sobre problemas más importantes que afectan al Perú – 2023



En ese sentido, se ha vuelto común tener noticias relacionadas con la comisión de delitos los contra la vida, el cuerpo y la salud en su modalidad de homicidio, homicidio calificado, homicidio calificado por la condición de la víctima, sicariato, y, conspiración y ofrecimiento para el delito de sicariato; delitos contra el patrimonio en su modalidad de robo, robo

<sup>2</sup> <https://es.statista.com/estadisticas/1206719/principales-problemas-opinion-publica-peru/>

agravado y extorsión; y; delitos contra tranquilidad pública en su modalidad organización criminal, y, banda criminal.

Aunado a ello, 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", entre otros, han elevado la percepción de inseguridad ciudadana sobre todo en las zonas urbanas.

Hay que recordar que, la inseguridad ciudadana genera un impacto significativo en la calidad de vida de las personas, ya que afecta su sensación de seguridad, confianza y bienestar. Esto resulta evidente, pues cuando los ciudadanos no se sienten seguros, es más probable que adopten comportamientos restrictivos, eviten ciertas áreas o actividades, y tengan una menor participación en la vida comunitaria; lo que termina repercutiendo en el desarrollo de la nación.

Aunado a ello, hay que considerar que la concentración del 55% de los delitos que crean o mantienen un estado de inseguridad pública o ciudadana como son la comisión de delitos los contra la vida, el cuerpo y la salud en su modalidad de homicidio, homicidio calificado, homicidio calificado por la condición de la víctima, sicariato, y, conspiración y ofrecimiento para el delito de sicariato; delitos contra el patrimonio en su modalidad de robo, robo agravado y extorsión; y; delitos contra tranquilidad pública en su modalidad organización criminal, y, banda criminal, se realizan en áreas urbanas de alta densidad poblacional.

De allí que, considerando los indicadores de inseguridad ciudadana antes mencionados, y teniendo en cuenta que la inseguridad ciudadana está generando un gran impacto en la calidad de vida de las personas, afectando su sensación de seguridad, confianza y bienestar, y, sobre todo vulnerando sus derechos fundamentales, es que consideramos que está plenamente justificada la regulación de los actos de terrorismo urbano, ya que servirá como un instrumento importante para garantizar la paz social.

### **Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional**

La presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco legal, pues pretende garantizar la aplicación de los derechos fundamentales como la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fin supremo de la sociedad y del Estado, así como, el derecho fundamental a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de vida de los ciudadanos.

### **Análisis costo beneficio**

La presente iniciativa no genera costo económico alguno para el Estado, por el contrario persigue los siguientes costos – beneficios:

| Beneficios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Costos                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuye a la materialización del derecho fundamental de defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fin supremo de la sociedad y del Estado.</li> <li>- Contribuye a la materialización del derecho fundamental a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de vida de los ciudadanos, y, y la paz pública.</li> <li>- Genera un costo social positivo en la medida que se genera una sensación de seguridad y paz para con la ciudadanía.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación jurídica a operadores de administración de justicia.</li> <li>- Implementación de la ley.</li> <li>- Posibilidad de aumento de la población penitenciaria.</li> </ul> |

|                                                                 |  |
|-----------------------------------------------------------------|--|
| - <i>Propicia el desarrollo económico de las zonas urbanas.</i> |  |
|-----------------------------------------------------------------|--|

**Vinculación con el acuerdo nacional**

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes políticas de estado: Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y seguridad ciudadana (Política 07), y, Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial (Política 28).