

**PROYECTO DE LEY QUE ADOPTA MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS Y TRANSITORIAS EN
CONTRA DE LA EXTORSIÓN Y SICARIATO EN
CONTRA DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE
PÚBLICO.**

El Congresista de la República, **JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ**, integrante del grupo parlamentario **Somos Perú**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y, en concordancia con el inciso c) del artículo 22, artículo 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE ADOPTA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y TRANSITORIAS CONTRA LA
EXTORSIÓN Y EL SICARIATO EN LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO**

Capítulo I

De las medidas extraordinarias contra la extorsión y el sicariato

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer medidas extraordinarias y transitorias, por un período de tres (3) años, destinadas a combatir la extorsión y el sicariato que afectan a las empresas de transporte público, las cuales constituyen un servicio esencial y estratégico para la movilidad social, el empleo y la economía.

Las acciones contempladas comprenden medidas de prevención y preparación (antes de delito), respuesta y atención inmediata (durante el delito), y reactivación del servicio y recuperación de la capacidad económica de la empresa de transporte público (después del delito), con el fin de garantizar la continuidad y seguridad del servicio de transporte público.

Artículo 2. Medidas extraordinarias de prevención y preparación

Las medidas de prevención y preparación están a cargo del Ministerio del Interior, la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Sutran), la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). Tienen por finalidad reducir el riesgo y prevenir la ocurrencia de actos de extorsión o sicariato, fortaleciendo la seguridad económica, institucional y operativa de las empresas de transporte público mediante acciones de prevención financiera, seguridad operativa, inteligencia criminal, capacitación empresarial y apoyo financiero preventivo.

Las medidas son las siguientes:

a) Prevención financiera y control de flujos: Supervisar la recepción de pagos en efectivo por concepto de "cupos", "vacuna", "colaboración", "aporte", "paradero", "seguridad", o cualquier eufemismo usado para ocultar el carácter extorsivo de la transacción o aparentar una relación comercial o gremial legítima, a fin de detectar movimientos extorsivos hacia cuentas bancarias, transferencias interbancarias, remesas, giros nacionales e internacionales, billeteras digitales o cualquier medio de transferencia de recursos vinculadas a denuncias por extorsión. También se consideran indicadores de transacciones trazables y alertas emitidas por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) por transacciones hacia cuentas bancarias o billeteras digitales de personas naturales que acumuladas al mes sean mayores o superiores a siete (7) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

b) Seguridad operativa de transporte público y certificación de rutas seguras: Evaluar y acreditar las rutas, paraderos o buses que cuenten con sistemas de vigilancia, cámaras y botones de pánico integradas al Sistema de Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo, Cibernética e Inteligencia (C5i) a disposición del Grupo Interinstitucional contra la Extorsión y el Sicariato (GIES). Se establecen indicadores sobre el número de rutas certificadas respecto del total de rutas operativas.

c) Inteligencia y mapas de riesgo: Elaborar trimestralmente mapas georreferenciados de extorsión y sicariato, con alertas tempranas y registro de zonas críticas intervenidas. Se establecen indicadores de actualización y cobertura territorial.

d) Capacitación en autoprotección y denuncia: Capacitar a gerentes, conductores y cobradores en detección y denuncia de actos extorsivos, promoviendo una cultura de denuncia segura. Se establecen indicadores sobre el número de capacitaciones realizadas y denuncias registradas.

e) Apoyo financiero preventivo: Crear un Fondo de Riesgo y Garantía Estatal para proteger la flota del transporte público en casos de amenazas o atentados vinculados a la extorsión. Se consideran indicadores del monto del fondo y número de beneficiarios asegurados.

Artículo 3. Medidas extraordinarias de respuesta y atención inmediata

Las medidas de respuesta y atención inmediata frente a actos de extorsión y sicariato están a cargo del Ministerio del Interior, el Ministerio Público, el Poder Judicial y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).

Tienen por objetivo actuar con rapidez, eficacia y coordinación interinstitucional, garantizando la protección de las víctimas, la continuidad del servicio, e identificación y persecución del delito.

Las medidas son las siguientes:

a) Respuesta policial inmediata: Implementar centros de comando y patrullaje focalizado con unidades especializadas en extorsión y sicariato, integradas al Sistema de Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo, Cibernética e Inteligencia (C5i). Se mide en minutos el tiempo promedio de respuesta. Estando los gobiernos locales,

gobiernos regionales y demás instituciones públicas obligadas a otorgar al Grupo Interinstitucional contra la Extorsión y el Sicariato (GIES), acceso en tiempo real a las cámaras de videovigilando u otros sistemas implementados

b) Protección a víctimas: Establecer un Programa de Protección y Custodia que brinde asistencia integral y resguardo a los pasajeros, propietarios, conductores y familiares amenazados. Se miden el número de personas bajo protección y la duración promedio del apoyo.

c) Investigación fiscal coordinada: Crear fiscalías especializadas en extorsión y sicariato, con equipos integrados de investigación de inteligencia financiera, forense y digital. Se miden indicadores de resolución y judicialización de casos.

d) Continuidad del servicio: En casos de bloqueos o zonas de riesgo delictivo, elaborar un plan de rutas provisionales que permitan garantizar la operación del servicio en zonas afectadas, evitando su desabastecimiento. Se miden indicadores de rutas restablecidas en un plazo máximo de setenta y dos (72) horas.

e) Apoyo comunicacional: Implementar un sistema de alerta y control de rumores que restrinja la difusión de información falsa y promueva comunicados oficiales inmediatos para reducir el pánico y mantener la confianza ciudadana. Se mide el tiempo de reacción tras la detección del primer rumor extorsivo.

Capítulo III

De la rehabilitación y recuperación

Artículo 4. Medidas de rehabilitación y recuperación

Las medidas de rehabilitación y recuperación del servicio de transporte público están a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y el Ministerio de Salud (Minsa).

Tienen por objetivo restablecer la capacidad económica y social de las empresas de transporte afectadas, reducir la impunidad y fortalecer la confianza pública.

Las medidas son las siguientes:

a) Apoyo financiero post-delito: Otorgar créditos blandos y exoneraciones temporales a las empresas afectadas por extorsión o sicariato.

b) Reparación integral: Proveer compensaciones económicas y seguros estatales por pérdida de unidades o fallecimiento de trabajadores víctimas.

c) Reinserción laboral y psicológica: Implementar programas de atención psicológica y reinserción laboral para los afectados.

d) Reactivación del servicio: Financiar la reparación de infraestructura o equipamiento afectado mediante el programa "Ruta Segura Restablecida".

e) Observatorio Nacional: Crear el Observatorio Nacional de Extorsión y Violencia Económica, encargado de recopilar, analizar y publicar informes semestrales sobre la evolución de la criminalidad en el sector transporte.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. Dictan disposiciones complementarias

La presidencia del Consejo de Ministros mediante Decreto Supremo suscritos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el Ministerio de Interior (Mininter) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), dicta las disposiciones reglamentarias necesarias para la implementación de la presente Ley, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados desde su entrada en vigencia.

SEGUNDA. –Pérdida de dominio de bienes vinculados a cuentas bancarias o billeteras electrónicas utilizadas para actos extorsivos

Se dispone la pérdida de dominio a favor del Estado sobre los bienes, fondos, instrumentos financieros o valores que se encuentren en cuentas bancarias, billeteras electrónicas u otros medios de pago digitales que hayan sido utilizados, directa o indirectamente, para recibir, transferir o administrar recursos provenientes de actos de extorsión o sicariato, o de cualquier otra actividad delictiva vinculada a dichos delitos.

La medida se aplicará con independencia del proceso penal, conforme al régimen previsto en el Decreto Legislativo N° 1373, Ley de Extinción de Dominio, siempre que se acredite indicio razonable de vinculación funcional entre los bienes y las operaciones financieras o digitales utilizadas para dichos fines ilícitos.

La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-Perú) remitirá al Ministerio Público la información que sustente la existencia de operaciones sospechosas, a efectos de que el Fiscal competente solicite la medida cautelar correspondiente ante el órgano jurisdiccional especializado en pérdida de dominio.

Cuando los fondos o activos hubiesen sido mezclados con bienes de origen lícito, la pérdida de dominio se limitará a la porción razonablemente identificada como ilícita, sin perjuicio de las acciones de repetición que correspondan al tercero de buena fe que acredite titularidad legítima y diligencia debida.

Los bienes o recursos extinguidos serán administrados por la Unidad de Administración de Bienes incautados y en pérdida de dominio, y su producto se destinará al Fondo de Riesgo y Garantía Estatal para proteger la flota del transporte público en casos de amenazas o atentados vinculados a la extorsión y prioritariamente a la protección de víctimas, reparación de empresas de transporte afectadas y fortalecimiento del sistema nacional de prevención y lucha contra la extorsión y el sicariato.

e) Observatorio Nacional: Crear el Observatorio Nacional de Extorsión y Violencia Económica, encargado de recopilar, analizar y publicar informes semestrales sobre la evolución de la criminalidad en el sector transporte.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. Dictan disposiciones complementarias

La presidencia del Consejo de Ministros mediante Decreto Supremo suscritos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el Ministerio de Interior (Mininter) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), dicta las disposiciones reglamentarias necesarias para la implementación de la presente Ley, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados desde su entrada en vigencia.

SEGUNDA. –Pérdida de dominio de bienes vinculados a cuentas bancarias o billeteras electrónicas utilizadas para actos extorsivos

Se dispone la pérdida de dominio a favor del Estado sobre los bienes, fondos, instrumentos financieros o valores que se encuentren en cuentas bancarias, billeteras electrónicas u otros medios de pago digitales que hayan sido utilizados, directa o indirectamente, para recibir, transferir o administrar recursos provenientes de actos de extorsión o sicariato, o de cualquier otra actividad delictiva vinculada a dichos delitos.

La medida se aplicará con independencia del proceso penal, conforme al régimen previsto en el Decreto Legislativo N° 1373, Ley de Extinción de Dominio, siempre que se acredite indicio razonable de vinculación funcional entre los bienes y las operaciones financieras o digitales utilizadas para dichos fines ilícitos.

La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-Perú) remitirá al Ministerio Público la información que sustente la existencia de operaciones sospechosas, a efectos de que el Fiscal competente solicite la medida cautelar correspondiente ante el órgano jurisdiccional especializado en pérdida de dominio.

Cuando los fondos o activos hubiesen sido mezclados con bienes de origen lícito, la pérdida de dominio se limitará a la porción razonablemente identificada como ilícita, sin perjuicio de las acciones de repetición que correspondan al tercero de buena fe que acredite titularidad legítima y diligencia debida.

Los bienes o recursos extinguidos serán administrados por la Unidad de Administración de Bienes incautados y en pérdida de dominio, y su producto se destinará al Fondo de Riesgo y Garantía Estatal para proteger la flota del transporte público en casos de amenazas o atentados vinculados a la extorsión y prioritariamente a la protección de víctimas, reparación de empresas de transporte afectadas y fortalecimiento del sistema nacional de prevención y lucha contra la extorsión y el sicariato.

TERCERA. - Creación del Grupo Interinstitucional contra la Extorsión y el Sicariato (GIES)

Créase el Grupo Interinstitucional contra la Extorsión y el Sicariato (GIES), con ámbito nacional, conformado por personal policial, fiscal y judicial rigurosamente seleccionado en base en méritos comprobados en la lucha contra dichos delitos.

Sus integrantes estarán bajo un régimen especial de remuneración, seguridad y evaluación semestral de desempeño.

Son funciones del GIES:

a) Desarrollar investigaciones conjuntas entre la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial para la desarticulación de organizaciones criminales.

b) Coordinar operaciones financieras conjuntas con la UIF y la SUNAT para rastrear flujos ilícitos.

c) Implementar programas de cooperación y capacitación nacional e internacional con agencias e instituciones especializadas en crimen organizado, o con experiencia en al Sistemas de Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo, Cibernética e Inteligencia (C5i).

d) Actuar con facultades de intervención inmediata, conforme a los estándares legales y de derechos humanos.

e) Presentar informes trimestrales de resultados al Ministerio del Interior y al Congreso de la República.

El GIES estará sujeto a control concurrente y posterior por la Contraloría General de la República, la SUNAT, los órganos de control interno de las entidades participantes y el Congreso de la República.

Congreso de la República
José Alberto Arriola Tuero
Congresista

CHIRINGOS

José Jeri
Ministerio
Poder Judicial
FISCALÍA

BERNARDO POZO PUEVA

ERFYMUNDO

Juan C. Mori Celis

Paul Gutierrez T.

Alex A. Paredes Gonzalez

Katy Ugarte H.

CHIRINGOS



JOSÉ ENRIQUE JERI ORÉ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

José Enrique Jeri Oré

Kely Patachua

Deyá Barón

Avelina V.V.

Ana Zegarra

L.A. Aratón
Luis Aratón C.
Marlene Portales

Jorge Luis Flores Dincachi

Germán Tacuri

Elías Varela

Silvio Mantecón

Esdras Medina

Noelia Herrera

MORANTE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

a) Identificación del problema que se pretende resolver

El transporte público en el Perú se ha convertido en uno de los sectores más vulnerables frente al avance de la criminalidad organizada, especialmente por la proliferación de delitos como la extorsión y el sicariato. Este fenómeno afecta tanto a las empresas como a los trabajadores del transporte, incluyendo buses, cústers, combis, taxis formales, mototaxis y servicios multimodales.

Las organizaciones criminales imponen cobros extorsivos —conocidos como cupos, vacunas o derechos de ruta—, ejecutan atentados contra unidades vehiculares y mantienen bajo amenaza constante a propietarios, conductores y cobradores. Estas prácticas distorsionan la libre competencia, encarecen las tarifas, expulsan a los operadores formales, precarizan la labor del conductor y, lo más grave, ponen en riesgo la vida de los usuarios.

El poder coercitivo de las redes extorsivas no se limita a hechos aislados, sino que se sostiene en el control territorial, el miedo colectivo y la continuidad del pago bajo amenaza, generando un impacto sistémico sobre la seguridad ciudadana, la continuidad del servicio esencial de movilidad y los esfuerzos de formalización del sector.

En el caso del transporte informal, la situación es aún más crítica. Estos operadores carecen de respaldo institucional y poder estructural dentro del Estado, lo que incrementa el miedo a denunciar. La fragmentación institucional genera amplias zonas grises donde ninguna entidad ejerce control efectivo, permitiendo que los extorsionadores operen con impunidad, al margen de la Policía Nacional, los gobiernos locales y regionales.

A ello se suma la falta de coordinación interinstitucional, los vacíos normativos en la persecución patrimonial y la respuesta tardía del Estado, factores que han facilitado la expansión de redes criminales con sofisticación financiera. Estas utilizan billeteras digitales, transferencias electrónicas y falsas asociaciones gremiales para blanquear recursos obtenidos por extorsión.

Las consecuencias son severas: parálisis de rutas, incremento del costo del servicio, pérdida de empleo y una sensación generalizada de inseguridad, que afecta a miles de ciudadanos dependientes del transporte público para su movilidad diaria y sustento económico.

Por otro lado, las medidas tecnológicas implementadas —como cámaras de videovigilancia o botones de pánico— carecen de interoperabilidad y mantenimiento, lo que las vuelve ineficaces para una acción coordinada. Asimismo, el marco normativo vigente restringe el uso proporcional de la fuerza policial, limitando su accionar operativo y contribuyendo al desgaste institucional.

Como advierte el Extortion Handbook de la Global Initiative, una estrategia puramente punitiva resulta insuficiente si no se aborda el control estructural y la capacidad de intimidación de las organizaciones extorsivas.

En la actualidad, el ordenamiento jurídico nacional carece de un marco integral que articule medidas preventivas, reactivas y de recuperación específicas para el sector transporte frente a la extorsión y el sicariato. Aunque existen normas dispersas sobre seguridad ciudadana, crimen organizado y extinción de dominio (D. Leg. N° 1373), estas no responden a la dinámica territorial ni económica de la delincuencia vinculada al transporte público.

Por tanto, el Estado requiere un tratamiento normativo diferenciado que contemple:

- i) la tipificación agravada por afectación a un servicio público esencial;
- ii) herramientas procesales y patrimoniales expeditivas;
- iii) un blindaje operativo que garantice la continuidad del servicio; y
- iv) la trazabilidad financiera obligatoria de los pagos extorsivos o "cupos".

b) Identificación del problema que se pretende resolver

Frente a esta problemática, se plantea una iniciativa legislativa que establece un régimen temporal de tres (3) años, orientado a ejecutar acciones diferenciadas según las fases de gestión del delito:

- Prevención y preparación (antes): comprende la supervisión financiera, la certificación de rutas seguras, el fortalecimiento de la inteligencia criminal y el refuerzo institucional.
- Respuesta y atención inmediata (durante): implica la actuación oportuna y coordinada de la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial, garantizando la protección de las víctimas y la continuidad del servicio público esencial de transporte.
- Rehabilitación y recuperación (después): incluye la implementación de créditos blandos para la reactivación del sector, la reparación económica a las víctimas y la creación del Observatorio Nacional de Extorsión y Violencia Económica, como órgano de monitoreo y evaluación permanente.

El nuevo marco jurídico que se configura con la presente propuesta impulsa una intervención multisectorial articulada, capaz de anticipar, contener y mitigar los efectos económicos y sociales del crimen organizado en el transporte público.

b) Análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta

La extorsión en el transporte público

La extorsión constituye un delito de coacción patrimonial mediante violencia o amenaza, que busca someter la voluntad de una persona o empresa para obtener un beneficio económico indebido. En el caso del transporte público, este delito adquiere un carácter agravado, pues no solo afecta patrimonios individuales, sino que impacta directamente un servicio público esencial, indispensable para la movilidad urbana, la productividad y la seguridad ciudadana.

En la práctica, la extorsión opera como un "impuesto criminal" que grava de manera ilegal la actividad de transporte, generando una cadena de consecuencias económicas,

sociales e institucionales que debilitan la estructura misma del sistema de movilidad del país. El resultado es un entorno de violencia económica sostenida, donde las organizaciones criminales sustituyen el control estatal por mecanismos de coerción y miedo.

1. Incremento de costos en el transporte público: Los pagos extorsivos —conocidos comúnmente como cupos, vacunas o derechos de ruta— se incorporan como un costo adicional al sistema operativo de las empresas de transporte, formales e informales.

Esta distorsión produce dos efectos principales:

- Traslado del sobrecosto al usuario, mediante tarifas más elevadas, afectando directamente el bolsillo de los ciudadanos de menores recursos, quienes dependen del transporte público para su sustento diario.
- Degradación de la calidad del servicio, ya que las empresas destinan parte de sus ingresos al pago de extorsiones, reduciendo inversión en mantenimiento, seguridad, capacitación o renovación de flota.

A largo plazo, esto erosiona la competitividad del transporte formal, incentiva la informalidad y debilita la sostenibilidad económica del sistema.

2. Clima de miedo y parálisis operativa: El terror psicológico y físico que ejercen las redes extorsivas tiene un impacto devastador sobre los operadores del servicio.

Los conductores y cobradores viven bajo amenaza constante, enfrentando atentados, agresiones y asesinatos como represalia por no pagar o por intentar denunciar. Los propietarios son sometidos a chantajes permanentes, y los pasajeros se ven expuestos a un entorno inseguro donde cualquier conflicto puede escalar en violencia.

Este clima de miedo genera ausentismo laboral, abandono de rutas y reducción de la oferta de transporte, afectando la conectividad de zonas vulnerables y ampliando la exclusión social.

3. Baja denuncia y desconfianza institucional: El miedo, sumado a la desconfianza en las instituciones de seguridad y justicia, explica la escasa denuncia de los actos extorsivos.

Muchos transportistas consideran inútil denunciar, al percibir que los criminales poseen información interna o protección de funcionarios. La falta de una respuesta rápida, visible y efectiva de la Policía Nacional y del Ministerio Público refuerza el círculo de impunidad. Este silencio forzado no solo perpetúa el delito, sino que invisibiliza estadísticamente la magnitud del problema, dificultando la formulación de políticas públicas basadas en evidencia.

4. Corrupción e infiltración institucional: Uno de los aspectos más peligrosos del fenómeno extorsivo es su vinculación con la corrupción pública.

En varios casos, las bandas criminales logran infiltrarse en estructuras municipales, policiales o de control de transporte, obteniendo información privilegiada, licencias irregulares o impunidad operativa. Esta captura institucional parcial desnaturaliza la función del Estado y debilita el Estado de derecho, generando la percepción de que la autoridad es ineficaz o, peor aún, cómplice. A nivel sistémico, esta connivencia erosiona

la legitimidad del poder público y alimenta un modelo de gobernanza criminal que reemplaza las reglas legales por la imposición violenta.

En conclusión, la extorsión en el transporte público no es solo un delito contra el patrimonio, sino un ataque estructural al Estado, que afecta la seguridad ciudadana, la economía popular, la competencia formal y la gobernabilidad local. Su abordaje requiere, por tanto, un marco normativo diferenciado, con medidas integrales que combinen represión penal, protección de víctimas, control financiero, fortalecimiento institucional y coordinación multisectorial.

Las fases de la extorsión

La análisis y comprensión de las fases de la extorsión revelan que no es un acto delictivo aislado, sino un proceso estructurado de captura progresiva del transporte público, que combina violencia, corrupción, lavado de activos y control territorial. Ante este proceso estructurado la respuesta del Estado debe ser multisectorial y escalonada, actuando con mecanismos diferenciados en cada fase: prevención e inteligencia temprana, reacción inmediata y protección de víctimas, y la posterior recuperación económica e institucional de las empresas de transporte público.

Al analizar este fenómeno, evidenciamos que la extorsión en el transporte público no ocurre de manera espontánea ni aislada; responde a un proceso progresivo de control criminal, que avanza desde la intimidación inicial hasta la captura económica del servicio. Esta dinámica revela una estructura organizada y racional del delito, orientada a someter al sector bajo un esquema de coerción patrimonial y dominio territorial.

Las fases típicas del proceso extorsivo pueden describirse en cuatro etapas principales:

1. Contacto inicial: el establecimiento del "impuesto criminal"

La primera fase se caracteriza por el acercamiento directo o indirecto de los grupos criminales a los agentes económicos del transporte —propietarios, gerentes o conductores— con el propósito de imponer el pago de una suma periódica de dinero, denominada coloquialmente "tarifa de protección", "cuota" o "cupó".

Este contacto suele producirse a través de mensajes, llamadas telefónicas, intermediarios o visitas personales, en las que los extorsionadores se presentan como miembros de bandas reconocidas en el ámbito local, apelando a su reputación violenta para infundir miedo. En algunos casos, utilizan niños o jóvenes como mensajeros para transmitir las amenazas, con el fin de reducir la trazabilidad penal de la comunicación.

Esta fase constituye el inicio del sometimiento económico, en el que el extorsionador busca establecer una relación de "pago regular por protección" bajo un disfraz de pseudo-acuerdo comercial. De este modo, se normaliza el delito y se genera un precedente de obediencia bajo amenaza.

2. Amenazas y violencia: la imposición del control territorial

Si el operador del transporte se niega a realizar los pagos, los extorsionadores intensifican sus métodos de presión, empleando la violencia directa como mecanismo disciplinario.

Entre las tácticas más frecuentes destacan:

- a) Atentados armados contra unidades vehiculares, incluso con pasajeros a bordo, para demostrar dominio territorial y generar terror colectivo.
- b) Ataques físicos o asesinatos selectivos de conductores, cobradores o familiares de los propietarios, buscando quebrar la resistencia mediante el miedo personal.
- c) Incendio de vehículos o locales operativos, práctica común en zonas urbanas y periféricas donde la respuesta policial es limitada.
- d) Sabotaje o bloqueo de rutas, mediante agresiones coordinadas o amenazas masivas que impiden el libre tránsito de las unidades.

Esta fase refleja el poder coercitivo y simbólico de las bandas criminales, que sustituyen la autoridad del Estado mediante la violencia, consolidando un régimen de control fáctico sobre la prestación del servicio.

3. Cese de operaciones: el desplazamiento forzado empresarial

Cuando la violencia se vuelve insostenible, muchas empresas o asociaciones de transportistas deciden suspender o abandonar rutas específicas, o incluso cerrar por completo sus operaciones.

Este cese forzado genera tres consecuencias estructurales:

Privación del servicio público esencial, afectando a la población usuaria, especialmente en distritos periféricos donde el transporte privado no cubre la demanda.

Vaciamiento del mercado formal, que deja espacio libre para operadores informales o vinculados a las redes delictivas.

Demostración de poder criminal, pues la retirada de los transportistas evidencia la incapacidad del Estado para garantizar seguridad operativa.

El cierre de rutas o empresas —a menudo tras una secuencia de ataques no investigados— consolida el dominio territorial del grupo extorsivo y debilita la estructura de competencia legítima en el sector.

4. Lavado de activos y monopolio de rutas: la captura económica del sistema

En la etapa final, las organizaciones criminales transforman la violencia en poder económico y control de mercado. Los extorsionadores, o sus testaferros, adquieren las empresas quebradas o en proceso de cierre a bajo costo, usándolas como vehículos para el lavado de activos provenientes de otras actividades ilícitas (tráfico de drogas, minería ilegal, trata, etc.).

En algunos casos, los grupos delictivos establecen alianzas con empresas en crisis, financiándolas bajo apariencia de asociación o inversión, pero en realidad cooptando su gestión y convirtiéndolas en fachadas para el blanqueo de capitales.

Una vez insertos en el mercado, los grupos criminales eliminan a sus competidores mediante violencia o intimidación, logrando un control casi monopolístico de las rutas de transporte. Este monopolio les permite fijar tarifas, controlar horarios, manipular permisos municipales y ejercer una presencia social de facto, desplazando el control estatal.

Así, la extorsión evoluciona desde una práctica de coerción económica hacia un modelo de gobernanza criminal, en el que las organizaciones delictivas sustituyen al Estado en la regulación, control y rentabilidad del transporte público.

Solo una estrategia integral y articulada, con instrumentos financieros, penales y de seguridad pública, puede interrumpir este ciclo de expansión criminal y restablecer la autoridad del Estado sobre el transporte público.

El panorama comparado de la extorsión en los países de Sudamérica

El fenómeno de la extorsión en el transporte público no es exclusivo del Perú, sino una tendencia regional en expansión que adopta distintas modalidades según la estructura social, la informalidad del transporte y la fortaleza institucional de cada país. En casi todos los casos, la extorsión se desarrolla como una forma de control territorial, financiamiento ilícito y sometimiento económico sobre operadores formales e informales.

A continuación, se presenta una síntesis comparada de los principales patrones observados en los países de Sudamérica:

Perú: Extorsión sistemática y expansión territorial

En el Perú, la extorsión contra combis, cústers, taxis colectivos y mototaxis se ha convertido en un fenómeno estructural, especialmente en Lima Metropolitana, Trujillo, Chiclayo y el norte del país.

Las modalidades más recurrentes incluyen el cobro de "cupos" por ruta, el incendio de unidades y las amenazas directas a conductores y propietarios.

Aunque el marco penal incluye el tipo agravado de extorsión (artículo 200 del Código Penal) y las disposiciones de la Ley N° 30077, Ley contra el Crimen Organizado, la respuesta estatal ha sido insuficiente debido a tres deficiencias estructurales:

- i) la falta de protección efectiva a denunciantes y testigos,
- ii) la ausencia de coordinación entre las entidades competentes, y
- iii) la carencia de mecanismos financieros y patrimoniales de respuesta inmediata.

El resultado es una extorsión con continuidad operativa, que combina violencia económica y territorial con captura institucional local.

Colombia: "Vacunas" y control territorial armado

En Colombia, las llamadas "vacunas" constituyen un esquema clásico de extorsión implementado por bandas armadas y combos urbanos en Medellín, Cali y la Costa Atlántica.

Esta modalidad se origina en la mutación del control armado de los antiguos grupos paramilitares hacia el control económico de sectores urbanos, incluyendo el transporte, el comercio y la construcción.

La Fiscalía y la Policía Nacional aplican medidas de extinción de dominio (Ley 1708 de 2014) contra bienes derivados de la extorsión; sin embargo, las denuncias siguen siendo bajas por miedo a represalias y por la desconfianza en la efectividad del sistema judicial.

En síntesis, Colombia muestra una estructura criminal con base militar, donde la extorsión se institucionaliza como mecanismo de gobernanza territorial.

Ecuador: Auge reciente y vínculo con terrorismo urbano

Ecuador enfrenta un auge acelerado de extorsión violenta, especialmente en Guayaquil y Esmeraldas, donde se registran ataques con explosivos, incendios de buses y terminales, y amenazas mediante mensajes digitales que exigen transferencias bancarias.

La expansión de este delito está asociada al debilitamiento de las instituciones policiales, la penetración del narcotráfico y la digitalización del delito.

La respuesta estatal ha sido reactiva, con decretos de emergencia y la tipificación agravada de la extorsión vinculada al terrorismo (reforma de 2023), lo que evidencia una transición de la delincuencia común hacia formas de violencia organizada de alto impacto.

Chile: Extorsión incipiente y focalizada

En Chile, la extorsión en el transporte público es poco extendida y se concentra en el transporte interurbano informal y en terminales clandestinos.

Las prácticas comunes son las amenazas, el vandalismo y el cobro de "derechos" por operar en ciertos puntos.

La respuesta del Estado se ha enfocado en el reforzamiento de la fiscalización municipal y policial, sin contar aún con un agravante penal específico para extorsión vinculada al transporte.

El contexto chileno refleja un escenario preventivo, con instituciones fuertes que permiten contener la expansión de economías criminales.

Bolivia: Extorsión gremial e informalidad estructural

En Bolivia, la extorsión presenta características singulares. Los sindicatos y federaciones de transporte ejercen un poder dominante en la organización del sector, generando cobros coercitivos bajo apariencia gremial.

Estos cobros —a menudo justificados como cuotas sindicales o "aportes de mantenimiento"— ocultan en algunos casos mecanismos de coerción y exclusión hacia transportistas independientes.

El fenómeno boliviano representa una forma híbrida entre extorsión económica e informalidad organizada, donde la frontera entre la cuota legítima y el cobro extorsivo es difusa y carece de sanción clara.

Argentina: Extorsión criminal y violencia laboral

En Argentina, especialmente en el conurbano bonaerense, se registran amenazas y ataques contra líneas de colectivos, seguidos de paros forzados tras asesinatos de choferes.

Estos episodios combinan violencia sindical, crimen común y protesta social, lo que dificulta su tratamiento jurídico.

La respuesta del Estado ha consistido en la custodia policial de corredores críticos y en la discusión legislativa sobre el aumento de penas por coacción agravada, aunque sin un enfoque integral sobre la extorsión en el transporte.

Brasil: Milicias y captura política del transporte

En Brasil, las denominadas "milicias" de Río de Janeiro y São Paulo representan la forma más avanzada de extorsión estructurada en el transporte público urbano.

Estas organizaciones, integradas por ex policías, militares y funcionarios activos, cobran cuotas por operación de furgones y vans, controlando rutas, horarios y licencias.

Su poder radica en una infiltración política profunda, lo que les permite influenciar licitaciones y normativas locales.

A pesar de contar con una legislación robusta contra el crimen organizado (Ley 12.850/2013), la aplicación es desigual y fragmentada, debido a la corrupción institucional.

El caso brasileño evidencia cómo la extorsión puede evolucionar en gobernanza paralela, sustituyendo al Estado en la regulación del transporte.

Paraguay: Casos aislados y control administrativo

En Paraguay, la extorsión en el transporte tiene baja incidencia, concentrándose en casos aislados en Asunción relacionados con transportistas informales.

La respuesta estatal ha sido principalmente administrativa y tributaria, a través de los controles de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) y la intervención policial preventiva.

Sin embargo, el país carece de un marco jurídico específico que aborde la extorsión como fenómeno económico-criminal en el transporte, lo que podría convertirse en un punto débil ante la expansión regional del delito.

Uruguay: Control institucional y prevención regulatoria

Uruguay mantiene una baja incidencia de extorsión gracias a un sistema de transporte público centralizado, altamente regulado y con supervisión estatal efectiva.

No obstante, las autoridades uruguayas reconocen el riesgo de importación del delito desde países vecinos, particularmente ante la movilidad de bandas transnacionales vinculadas al narcotráfico.

El modelo uruguayo representa una excepción regional, sustentada en la institucionalidad sólida y la trazabilidad financiera de las operaciones del transporte público.

En conclusión: El análisis comparado revela que la extorsión en el transporte público se comporta como un fenómeno regional en mutación, que combina violencia económica, territorial y digital, adaptándose a los vacíos institucionales de cada país.

Mientras en Perú, Colombia, Ecuador y Brasil la extorsión presenta estructuras consolidadas de crimen organizado, en Chile, Paraguay y Uruguay aún puede ser contenida mediante políticas preventivas.

Este panorama demuestra la necesidad de que el Perú adopte un modelo normativo integral y multisectorial, que incorpore mecanismos financieros, patrimoniales, preventivos y de protección a denunciantes, tomando como referencia las lecciones institucionales y fallas observadas en el resto de la región.

La detección de movimientos extorsivos hacia cuentas bancarias, transferencias interbancarias, remesas y billeteras digitales

La sofisticación de los mecanismos de extorsión económica y criminalidad organizada

En los últimos años, la extorsión económica vinculada al crimen organizado ha experimentado un proceso de sofisticación y digitalización, pasando del contacto físico y la amenaza directa a mecanismos electrónicos y financieros altamente estructurados. Este cambio refleja la adaptación de las organizaciones criminales a la trazabilidad tecnológica del dinero y a la expansión del sistema financiero digital, lo que ha incrementado la complejidad para su detección y persecución penal.

Actualmente, las bandas dedicadas a la extorsión emplean una infraestructura financiera paralela, utilizando cuentas bancarias de terceros ("mulas financieras"), transferencias interbancarias, billeteras digitales, plataformas de pago móvil, e incluso remesas internacionales, para recibir, mover y ocultar los recursos obtenidos mediante la coacción o amenaza. Estas operaciones suelen fragmentarse en microtransacciones para eludir los umbrales de reporte automático, o canalizarse a través de intermediarios informales vinculados al comercio minorista o a cooperativas rurales sin control efectivo.

Este proceso de modernización del delito ha generado una brecha normativa y operativa, ya que el marco penal y financiero vigente en el Perú no se encuentra plenamente adaptado a los nuevos patrones digitales del lavado derivado de la extorsión. La regulación existente está enfocada principalmente en los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, pero no aborda con suficiente especificidad el circuito financiero extorsivo, que combina el componente de violencia física con mecanismos de blanqueo electrónico.

La necesidad de un abordaje técnico, financiero y legislativo integral

La magnitud del problema exige una respuesta multisectorial coordinada, con un enfoque de inteligencia financiera y trazabilidad inmediata del dinero. Resulta indispensable que el ordenamiento jurídico faculte la detección temprana de patrones financieros irregulares asociados a extorsión, fortaleciendo la cooperación entre la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-Perú), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), las entidades financieras privadas, el Ministerio Público y las unidades especializadas de la Policía Nacional.

Una coordinación efectiva entre estos actores permitiría interrumpir el flujo económico del delito, desmantelando la base patrimonial de las redes criminales y reduciendo su capacidad de intimidación social.

La detección de movimientos sospechosos vinculados a extorsión no solo protege la integridad del sistema financiero nacional, sino que también rompe la cadena económica de la violencia, debilitando la logística operativa de las organizaciones delictivas.

El uso sistemático de información financiera permite identificar territorios críticos, patrones horarios de transferencia, redes de intermediarios y beneficiarios finales, todos ellos elementos clave para la persecución penal, la prevención del delito y la recuperación de activos ilícitos.

La evidencia empírica y estándares internacionales

El Informe Anual de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-2023) estima que aproximadamente el 20 % de las operaciones sospechosas reportadas (ROS) guardan conexión con delitos de extorsión, fraude digital o coacción patrimonial.

Asimismo, la tipología del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT, 2022) subraya la urgencia de establecer mecanismos de intercambio rápido de información entre entidades financieras, plataformas digitales y unidades de inteligencia financiera nacionales, para enfrentar la convergencia entre extorsión, lavado de activos y financiamiento criminal.

El GAFILAT, como organismo intergubernamental especializado, ha identificado que las nuevas modalidades de criminalidad económica en América Latina emplean redes financieras informales y estructuras tecnológicas descentralizadas (como aplicaciones de pago anónimas o cuentas digitales no bancarias) para ocultar la trazabilidad del dinero.

Por ello, sus tipologías regionales recomiendan la creación de protocolos de cooperación inmediata y acceso supervisado a la información transaccional, garantizando la protección de los derechos fundamentales y la reserva bancaria condicionada al control judicial.

Hacia una arquitectura legislativa moderna y operativa

La detección de flujos financieros extorsivos constituye una herramienta estratégica de seguridad económica nacional. Desarticular la financiación criminal implica no solo castigar al autor material, sino neutralizar la estructura económica que sostiene la violencia.

Para ello, el Estado requiere una arquitectura normativa moderna, con tres pilares fundamentales:

- Trazabilidad financiera inmediata: facultar la verificación y congelamiento preventivo de operaciones sospechosas vinculadas a extorsión, sin requerir demora procesal excesiva.
- Pérdida de dominio y extinción patrimonial ágil: asegurar que los activos derivados de pagos extorsivos sean objeto de incautación y recuperación temprana en favor del Estado.
- Protección de informantes y denunciantes financieros: establecer mecanismos de confidencialidad y recompensa para quienes alerten sobre movimientos sospechosos.

El perfeccionamiento de los indicadores financieros, la integración tecnológica de las plataformas de información interinstitucional y la capacitación permanente del personal especializado son condiciones esenciales para transformar los datos financieros en inteligencia operativa útil, capaz de anticipar y prevenir la expansión del delito.

En conclusión: El desafío legislativo contemporáneo no es solo reprimir la extorsión, sino quebrar su base económica y tecnológica. Ello requiere consolidar un marco jurídico que habilite la trazabilidad inmediata, la cooperación interinstitucional y la persecución patrimonial efectiva, garantizando siempre el equilibrio entre la seguridad financiera del Estado y los derechos fundamentales de las personas.

En suma, la economía del delito debe dejar de ser rentable, y para lograrlo el Perú necesita una estrategia integral de inteligencia financiera y control legislativo del dinero criminal.

La seguridad operativa y certificación de rutas seguras a través de centros de comando y patrullaje focalizado (C5i)

La inseguridad en el transporte público —manifestada en asaltos, extorsiones, atentados y homicidios por sicariato— ha convertido el espacio vial urbano en un entorno de riesgo estructural. La violencia criminal no solo pone en peligro la vida y el patrimonio de conductores, cobradores y usuarios, sino que también erosiona la confianza ciudadana en el Estado, desincentiva la formalización empresarial y afecta la sostenibilidad económica del sector transporte.

La magnitud y frecuencia de estos delitos ha generado una pérdida del control territorial por parte del Estado en determinadas zonas urbanas y rutas críticas, donde el transporte opera bajo amenaza constante o bajo la influencia directa de organizaciones criminales. Frente a ello, la seguridad operativa y la certificación de rutas seguras emergen como instrumentos técnicos esenciales para restablecer la autoridad estatal, garantizar la continuidad del servicio público esencial de movilidad y reducir la vulnerabilidad estructural del sistema de transporte urbano.

Implementación de centros de comando y patrullaje focalizado (C5i)

La creación de centros de comando y patrullaje focalizado integrados al Sistema de Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo, Cibernética e Inteligencia (C5i) representa una respuesta tecnológica estratégica frente al crimen organizado que afecta el transporte.

Estos centros permiten una vigilancia permanente y coordinada, articulando en tiempo real los esfuerzos de la Policía Nacional del Perú (PNP), la Autoridad de Transporte Urbano (ATU), los gobiernos locales y el Ministerio del Interior, bajo un mismo entorno digital de gestión de información y respuesta operativa.

El objetivo funcional del C5i es transformar la gestión del riesgo en tiempo real, reemplazando la reacción tardía por prevención tecnológica, inteligencia predictiva y patrullaje proactivo.

Su integración permite combinar múltiples fuentes de información:

- Georreferenciación del transporte público y las incidencias delictivas.
- Videovigilancia y monitoreo inteligente de rutas.
- Comunicaciones seguras y cifradas entre unidades operativas.
- Análisis de datos masivos y comportamiento delictivo (Big Data).

De esta manera, el sistema C5i otorga a las autoridades una visión unificada del sistema de transporte urbano, identificando zonas de riesgo, horarios críticos y patrones recurrentes de violencia.

Experiencias internacionales de referencia

Los centros C5 y C4 implementados en México han demostrado resultados concretos. En estados como Jalisco, Nuevo León y Estado de México, los indicadores de delitos contra el transporte urbano se redujeron entre 25 % y 35 % tras la consolidación de patrullajes focalizados basados en análisis predictivo.

En Chile, el programa "Transporte Seguro", coordinado entre el Ministerio de Transportes y Carabineros, ha integrado cámaras a bordo, botones de pánico, monitoreo en tiempo real y certificación digital de rutas, logrando disminuir significativamente los robos y agresiones a conductores.

En el Perú, el Sistema Integrado C5i del Ministerio del Interior, actualmente en funcionamiento parcial en Lima y La Libertad, ha mostrado resultados positivos en la detección y desarticulación de redes de extorsión y sicariato. No obstante, su cobertura territorial es todavía limitada, y requiere ampliación presupuestal, interoperabilidad institucional y soporte normativo para extender su alcance a todas las regiones con alta incidencia delictiva.

Sustento normativo y marco institucional

Desde el punto de vista legal, diversos instrumentos respaldan la creación de plataformas de coordinación tecnológica en seguridad pública:

- Ley N° 27933, que crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, establece la obligación del Estado de articular esfuerzos interinstitucionales con base tecnológica.
- Ley N° 30077, Ley contra el Crimen Organizado, autoriza la utilización de herramientas de inteligencia y tecnologías de comunicación para el seguimiento y neutralización de organizaciones criminales.
- Ley N° 30299, que regula el uso, control y fiscalización de armas y explosivos, refuerza la competencia del Ministerio del Interior para el uso de sistemas de monitoreo electrónico en la prevención delictiva.

Estas normas proporcionan soporte jurídico suficiente para la consolidación del sistema C5i como infraestructura nacional de seguridad, orientada a la prevención, reacción y recuperación frente a delitos de alto impacto.

Interoperabilidad y coordinación interinstitucional

El rendimiento óptimo del sistema C5i se logra cuando las unidades especializadas contra la extorsión y el sicariato operan bajo protocolos de información compartida y acceso simultáneo a datos en tiempo real. Sin embargo, la fragmentación institucional y la falta de interoperabilidad tecnológica entre los sistemas policiales, municipales y de transporte urbano constituyen aún limitantes estructurales.

Por ello, resulta indispensable establecer plataformas integradas de gestión, donde confluyan la información del tránsito, la seguridad ciudadana y la fiscalización del

transporte. Esta convergencia permite certificar rutas seguras, priorizar patrullajes preventivos y optimizar la asignación de recursos policiales y municipales.

Innovación tecnológica y proyección futura

La tendencia internacional se orienta hacia ecosistemas de seguridad urbana inteligente, donde la criminalidad, el tráfico y la movilidad se administran bajo una misma arquitectura tecnológica.

El uso de inteligencia artificial (IA), visión computarizada y aprendizaje automático (Machine Learning) permitirá anticipar patrones de riesgo y desplegar patrullas automáticas según el flujo delictivo proyectado, optimizando recursos y tiempos de respuesta.

La incorporación de algoritmos de predicción basados en datos históricos y georreferenciados facilitará la certificación de rutas seguras, asignando un índice dinámico de riesgo operativo para cada corredor de transporte. Este mecanismo no solo fortalece la seguridad, sino que también incrementa la confianza pública y la inversión privada en el sector.

En conclusión: La seguridad operativa y la certificación de rutas seguras constituyen el núcleo funcional de una política pública moderna de seguridad ciudadana aplicada al transporte.

El fortalecimiento del Sistema C5i no solo mejora la capacidad de respuesta del Estado frente a delitos como la extorsión y el sicariato, sino que también reafirma la autoridad del Estado sobre el territorio urbano, devolviendo confianza, previsibilidad y orden a los ciudadanos.

El desafío legislativo consiste en garantizar la sostenibilidad presupuestal, la interoperabilidad tecnológica y el equilibrio entre la seguridad y los derechos ciudadanos, consolidando un ecosistema único de protección pública que integre la seguridad física, digital y financiera del sistema de transporte nacional.

La creación de un fondo de riesgo y garantía estatal para proteger la flota del transporte público afectada por la extorsión

La extorsión contra las empresas de transporte público constituye una amenaza directa a la seguridad ciudadana, la economía urbana y la sostenibilidad de un servicio esencial. Cada año, cientos de unidades de transporte son incendiadas, amenazadas o paralizadas por organizaciones criminales que exigen pagos ilegales a cambio de "protección" o derecho de circulación.

Esta situación genera quiebras empresariales, desempleo masivo y desarticulación de rutas, creando vacíos económicos que luego son aprovechados por los mismos extorsionadores o sus testaferros para adquirir las empresas en crisis a precios mínimos, lavando así capitales provenientes de otras actividades ilícitas como el narcotráfico, la minería ilegal o la trata de personas.

En ese contexto, se propone la creación de un Fondo de Riesgo y Garantía Estatal (FRGE), financiado con los recursos recuperados por la pérdida de dominio de bienes, cuentas bancarias y billeteras electrónicas utilizadas para fines extorsivos. Este fondo

tendría como finalidad proteger la flota y solvencia operativa de las empresas de transporte público y evitar su captura económica por estructuras criminales.

El Fondo de Riesgo y Garantía Estatal se convierte así una herramienta financiera de seguridad pública.

Permite que el Estado transforme el dinero del delito en un instrumento de protección y reactivación económica, cerrando el ciclo de retroalimentación criminal que hoy fortalece a las mafias extorsivas.

Además, establece un mecanismo anticíclico que protege el capital de trabajo de las empresas formales, reduciendo la vulnerabilidad económica que explotan las redes delictivas.

Beneficios

- Reinversión social de recursos ilícitos: el dinero proveniente del crimen retorna al Estado como herramienta de protección.
- Prevención de lavado de activos: evita que los extorsionadores adquieran empresas quebradas o inactivas.
- Protección del empleo formal: resguarda los ingresos de conductores, cobradores y personal administrativo.
- Continuidad del servicio público: impide la interrupción del transporte urbano por razones criminales.
- Estabilidad económica local: mantiene el flujo comercial y la movilidad en zonas afectadas por extorsión.

Usos principales del fondo

- Otorgar garantías crediticias a empresas de transporte afectadas por amenazas, atentados o extorsión.
- Financiar reposición o reparación de unidades siniestradas por hechos delictivos.
- Cubrir primas de seguros estatales para la flota en zonas de alto riesgo.
- Financiar programas de seguridad y vigilancia operativa (botones de pánico, GPS, cámaras).
- Sostener planes de recuperación y reactivación empresarial temporal.

Modelos similares existen en otras jurisdicciones:

- En Colombia implementó el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), que financia medidas contra la extorsión y apoya a transportistas víctimas de atentados.
- En México aplica fondos de garantía complementaria a transportistas mediante recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).
- En Chile, el programa "Apoyo a empresas víctimas de delitos" canaliza indemnizaciones y créditos blandos gestionados por el Ministerio del Interior y BancoEstado.

A nivel nacional, el Decreto Legislativo N° 1373 (Ley de Pérdida de Dominio) y la Ley N° 30077 (Ley contra el Crimen Organizado) ofrecen bases normativas para canalizar los

recursos confiscados hacia fines de seguridad pública, pero carecen de una finalidad económica concreta de reinversión social, la cual este fondo busca institucionalizar.

Tendencias internacionales:

Las tendencias internacionales apuntan a la creación de "fondos rotatorios de resiliencia económica" frente al crimen organizado.

La OCDE y el Banco Mundial (2024) recomiendan destinar los bienes confiscados no solo a represión, sino también a rehabilitación económica de sectores críticos, como transporte y comercio urbano.

En el Perú, el FRGE podría integrarse al Sistema Nacional de Inversión en Seguridad Ciudadana (SINASEC), consolidando una estrategia nacional de restitución económica con enfoque de seguridad humana.

En conclusión: La creación del Fondo de Riesgo y Garantía Estatal constituye una innovación jurídica y financiera frente a la criminalidad organizada.

Transforma los recursos del delito en mecanismos de reparación social y protección productiva, reforzando la legitimidad del Estado ante los sectores más golpeados por la extorsión.

Su implementación permitirá interrumpir el ciclo de apropiación criminal de empresas en crisis, sostener la continuidad del transporte público y convertir la pérdida de dominio en instrumento de justicia económica.

La eficacia del fondo dependerá de su transparencia, su conexión digital con el sistema C5i y su vigilancia constante por parte del Congreso y la Contraloría General de la República.

La creación del Grupo Interinstitucional contra la Extorsión y el Sicariato (GIES)

La extorsión y el sicariato constituyen actualmente los delitos de mayor impacto estructural en la seguridad ciudadana peruana. Su expansión territorial, económica y social ha superado las capacidades operativas de los cuerpos policiales tradicionales y ha revelado las limitaciones de los sistemas de persecución penal fragmentados.

Como sabemos, la extorsión y el sicariato ha logrado sincronizar la extorsión económica con la violencia homicida como método de control territorial y social. En cambio las estructuras actuales de persecución —dispersas entre divisiones policiales, fiscalías provinciales y juzgados ordinarios— no responden a la velocidad, transversalidad ni sofisticación de estas redes criminales.

Frente a ello, la creación de un Grupo Interinstitucional contra la Extorsión y el Sicariato (GIES) representa una respuesta estratégica, técnica y sostenida del Estado peruano, que busca consolidar un modelo operativo unificado bajo los principios de inteligencia criminal, coordinación fiscal-judicial y protección integral del personal especializado.

El GIES tendrá ámbito nacional, conformado por personal de la Policía Nacional del Perú (PNP), el Ministerio Público y el Poder Judicial, rigurosamente seleccionado con base en méritos comprobados en la lucha contra la criminalidad organizada, con un régimen especial de remuneración, seguridad personal y evaluación semestral de desempeño.

El GIES permitirá romper la fragmentación institucional, articulando en un solo cuerpo operativo las funciones de inteligencia, investigación, persecución y judicialización, bajo Investigación conjunta de bandas de extorsión y sicariato con enfoque patrimonial.

Su implementación permitirá:

- Ejecución de operativos de inteligencia financiera y territorial.
- Coordinación judicial en la aplicación de la pérdida de dominio.
- Apoyo técnico a gobiernos regionales y municipalidades en zonas críticas.
- Formación de doctrina especializada replicable en todo el territorio nacional. protocolos estandarizados y metas mensurables.

Diversos países latinoamericanos han adoptado modelos de grupos interinstitucionales permanentes para enfrentar el crimen organizado:

- En Colombia, la Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales (Fiscalía General) ha logrado un 70 % de efectividad procesal gracias a la integración operativa entre policía y fiscalía.
- En México, las Unidades de Inteligencia Especializadas en Delincuencia Organizada (UIEDO) operan bajo esquema de evaluación semestral y control de confianza.
- En Chile, las Fiscalías de Alta Complejidad trabajan con grupos multidisciplinarios de análisis criminal e inteligencia policial conjunta.

En el Perú, los informes del Ministerio del Interior (2024) y del Ministerio Público (2023) coinciden en la necesidad de crear unidades interinstitucionales permanentes para enfrentar la criminalidad organizada transregional, especialmente la vinculada al transporte público, la minería ilegal y la extorsión digital.

Las tendencias regionales en seguridad ciudadana apuntan a la consolidación de cuerpos interinstitucionales de élite, capaces de operar en inteligencia táctica y financiera de forma integrada. Se proyecta la aplicación de análisis de big data, inteligencia artificial y reconocimiento facial en la persecución del sicariato y la extorsión digital.

El GIES podría evolucionar hacia un Sistema Nacional de Investigación Criminal Integrada, articulado con la UIF, SUNAT, ATU y el C5i, generando un ecosistema de seguridad inteligente que combine tecnología, datos y coordinación judicial en tiempo real.

En conclusión, la creación del Grupo Interinstitucional contra la Extorsión y el Sicariato (GIES) representa una reforma estructural en la política criminal peruana, orientada a la eficacia, la coordinación y la meritocracia institucional.

Su diseño interinstitucional permite superar el aislamiento operativo entre la policía, la fiscalía y el poder judicial, logrando una persecución integral de la criminalidad organizada.

El GIES no solo fortalecerá la capacidad del Estado para desarticular redes criminales, sino que también protegerá a los agentes del orden y restablecerá la autoridad legítima en los territorios bajo amenaza extorsiva.

Por lo que la creación del GIES es una inversión en seguridad, institucionalidad y justicia, un paso esencial hacia la reconstrucción del orden público y la confianza ciudadana en el Estado peruano.

c) El análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley

La necesidad

El incremento de la criminalidad en el sector transporte —especialmente en Lima, Trujillo, Chiclayo, Piura y Arequipa— exige una respuesta estatal integral.

Las medidas policiales aisladas no han resultado suficientes: se requiere una acción intersectorial sostenida, que incluya control financiero, apoyo económico y protección ciudadana.

La ley es necesaria para romper el ciclo de extorsión económica que financia al sicariato y desangra a las empresas formales.

La viabilidad

La iniciativa se ajusta plenamente a la Constitución Política del Perú (artículos 2, 58 y 59) y a los principios de seguridad ciudadana y orden público.

Se enmarca dentro de las competencias del Ministerio del Interior, MEF, SBS, MTC, Sutran y ATU, garantizando que las medidas sean ejecutables sin generar duplicidad institucional.

Su implementación no implica creación de nuevas entidades, sino optimización de recursos existentes mediante el Fondo de Riesgo y Garantía Estatal, sustentado en fondos recuperados vía pérdida de dominio.

La oportunidad

El proyecto responde a una coyuntura crítica de violencia y extorsión generalizada que afecta la seguridad ciudadana y la economía urbana.

Su aprobación fortalecerá la confianza pública en el Estado y permitirá proteger el transporte público, eje esencial de la vida económica y social.

d) El análisis del marco normativo

El proyecto no contraviene el ordenamiento jurídico vigente; por el contrario, complementa normas ya existentes, por el contrario, se enmarca en los artículos 1, 2 inc. 24 (seguridad), 58 y 59 (orden público y economía social de mercado) de la Constitución Política del Perú de 1993; la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado; el Decreto Legislativo 1373, Ley de Extinción de Dominio; la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Estas normas proveen las bases jurídicas para la adopción de medidas extraordinarias transitorias, sin necesidad de reformas constitucionales ni creación de nuevos tributos.

e) Antecedentes legislativos

La lucha contra la criminalidad organizada en el transporte ha sido materia de proyectos parciales, sin enfoque integral.

A nivel comparado, Colombia y Ecuador han aplicado leyes temporales de intervención en sectores críticos, combinando fuerza pública, control financiero y programas de recuperación económica.

En el Perú, el Decreto Legislativo 1373 que regula la extinción de dominio y la Ley 30077 que regula la lucha contra el crimen organizado, sirven de precedentes técnicos para este marco transitorio.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no contraviene lo establecido en la Constitución Política del Perú ni los dispositivos legales citados en los fundamentos de este proyecto de ley, por el contrario esta iniciativa legislativa producirá diversos efectos complementarios y de armonización normativa dentro del ordenamiento jurídico nacional, conforme se detalla a continuación:

En primer lugar, en materia de control financiero, la normativa vigente mantiene competencias dispersas entre la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y el Ministerio Público, lo que ha generado lentitud en la detección y bloqueo de operaciones vinculadas a la extorsión. La nueva ley centraliza y acelera dichos procesos, permitiendo una trazabilidad inmediata de fondos ilícitos y el congelamiento preventivo de activos, especialmente en cuentas bancarias y billeteras electrónicas empleadas por organizaciones criminales.

En segundo término, respecto a la extinción de dominio, el régimen actual —regido por el Decreto Legislativo N° 1373— contempla una aplicación general frente a delitos de lavado de activos o corrupción, pero no una regulación específica respecto de los fondos provenientes de actos extorsivos. La propuesta amplía expresamente el ámbito de la pérdida de dominio a las cuentas y medios digitales vinculados a la extorsión o al sicariato, asegurando la recuperación del dinero ilícito y su destino a la reparación de las víctimas y al fortalecimiento de la seguridad pública.

En el campo de la seguridad ciudadana, las políticas actuales se orientan principalmente a medidas preventivas y de intervención local. La nueva norma transforma este enfoque hacia un modelo multisectorial y articulado, integrando a los ministerios, entidades financieras y organismos de control bajo un esquema de acción coordinada, con enfoque de servicio público esencial. Ello permitirá que la seguridad de las rutas, conductores y usuarios sea tratada como parte de la infraestructura crítica del país.

Finalmente, en cuanto al régimen del transporte público, actualmente bajo la competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), la propuesta incorpora un componente de seguridad integral y económica, estableciendo medidas para garantizar la continuidad operativa de las rutas, la protección de los trabajadores del transporte y la resiliencia del sistema frente a los ataques criminales.

En síntesis, la ley no solo fortalece la persecución del delito, sino que moderniza el marco de actuación del Estado frente a la violencia económica y territorial, asegurando una respuesta rápida, coordinada y sostenible en defensa del transporte público y de la seguridad ciudadana.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

a) Contexto

La criminalidad organizada genera pérdidas anuales superiores a S/ 500 millones por extorsión y daños a flotas.

El 60 % de rutas urbanas han registrado al menos un intento de cobro extorsivo.

El costo social se traduce en desempleo, paralización de servicios y deterioro de la confianza ciudadana.

b) Objeto de la proposición legislativa

Garantizar la seguridad y continuidad del transporte público mediante medidas integrales y temporales contra la extorsión y el sicariato.

c) Cambios en el ordenamiento actual

Introduce:

- Mecanismos expeditivos de pérdida de dominio.
- Fondo de garantía para empresas afectadas.
- Creación del GIES (Grupo Interinstitucional contra la Extorsión y el Sicariato).
- Obligatoriedad de certificación de rutas seguras.

d) Entidades involucradas

Entidad	Rol
Ministerio del Interior	Ejecución de operativos, inteligencia y comando C5i.
Ministerio Público	Investigación y persecución penal.
MEF	Administración del fondo y control presupuestal.
SBS/UIF	Supervisión financiera y trazabilidad de fondos ilícitos.
MTC, ATU y Sutran	Supervisión y continuidad operativa del servicio.
Contraloría General	Control concurrente y auditoría del GIES.

e) Impacto económico y social

Grupo / Sector	Tipo de efecto	Resultado esperado
Empresas de transporte formal	Económico positivo	Reducción de pérdidas por extorsión y mayor continuidad operativa.
Trabajadores del transporte	Social positivo	Mejora de condiciones laborales y seguridad personal.
Estado	Económico neutral	Uso eficiente de recursos y recuperación de activos ilícitos.
Ciudadanía	Social positivo	Mejora de la percepción de seguridad y confianza.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Cabe indicar que el presente proyecto de ley guarda correspondencia con las Políticas del Acuerdo Nacional, puntualmente en la Política N° 7, la cual se encuentra relacionada con la "Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana" la cual indica en los incisos: (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; (h) promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presidido por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía.

El proyecto de ley guarda correspondencia con los objetivos y políticas del Acuerdo Nacional, puntualmente la Política de Estado N° 5, referida a la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado; la Política N° 12, referida al Acceso a la justicia e igualdad ante la ley; la Política N° 19, referida al Desarrollo sostenible y competitividad; y la Política N° 26, referida a la Seguridad ciudadana con enfoque preventivo.

El proyecto de ley materializa el compromiso del Estado de recuperar el control territorial, fortalecer la seguridad económica del transporte público y proteger la vida de trabajadores y usuarios.

Lima, 7 de octubre de 2025