



PERÚ
Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos



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

P.L. 12723/2025-CR

Walter Martínez Laura
Ministro de Justicia y Derechos Humanos

Octubre 2025

1



PERÚ
Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos



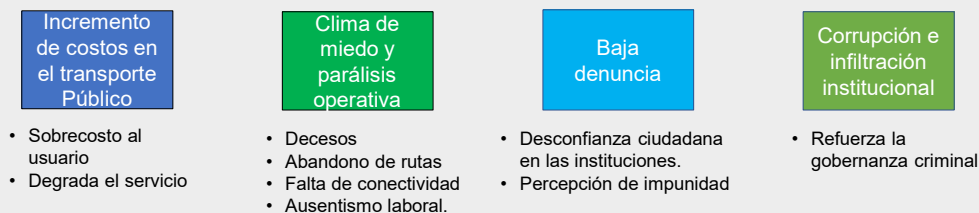
Contenido

- Aspectos relevantes de la propuesta.
- Medias específicas que se propone.
- Cifras sobre extorsión.
- Propuestas de mejora.
- Consideraciones finales

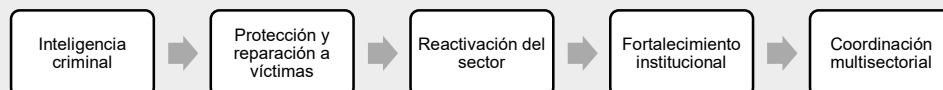
2

Aspectos relevantes de la iniciativa

- Efectúa un análisis integral de las fases de la extorsión en el transporte público: *Contacto inicial, amenaza, cese de operaciones, lavado y monopolio de rutas*.
- Identifica el impacto de la extorsión en el transporte público. (corto y mediano plazo).



- Propone una respuesta integral bajo una mirada de política pública (*complementa la represión penal*)



3

Medidas específicas relevantes que se propone

Establece medidas extraordinarias y transitorias, por un periodo de tres (3) años



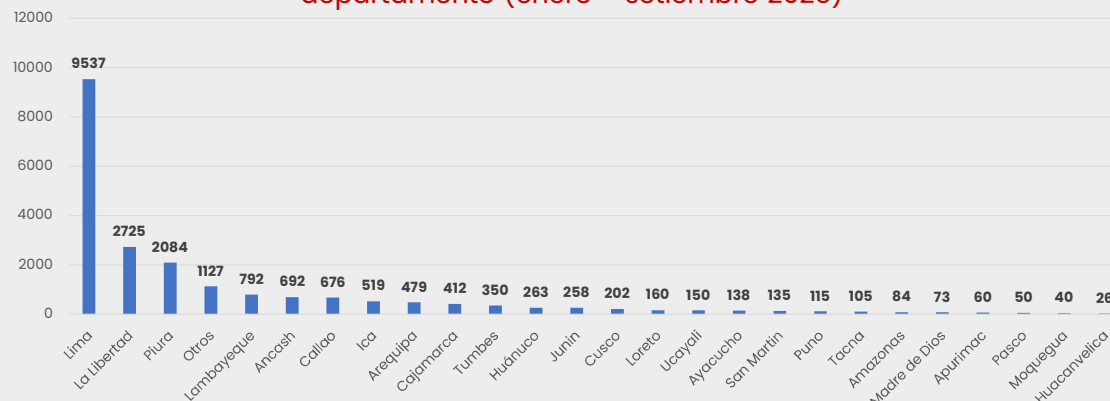
También plantea:

- La creación de un Sistema de Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo, Cibernética e Inteligencia (**C5i**).
- Crea el Grupo Interinstitucional contra la Extorsión y el Sicariato (**GIES**).
- Establece obligación a los Gobiernos Regionales y Locales para brindar acceso a las cámaras de videovigilancia.
- Crea el Observatorio Nacional de Extorsión y Violencia Económica.
- Hace referencia al Sistema Nacional de Prevención y Lucha Contra la Extorsión y Sicariato.

4

Cifras sobre extorsión

Ranking denuncias por extorsión (Art. 200) del **Ministerio Público**, según departamento (enero – setiembre 2025)

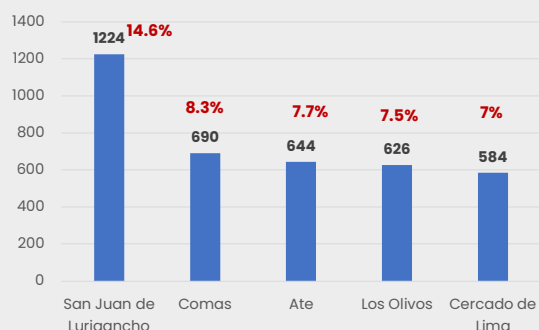


Elaboración Observatorio INDAGA - DGAC
Fuente: SGF – SIATF y bandeja fiscal Ministerio Público (Sept 2025)

5

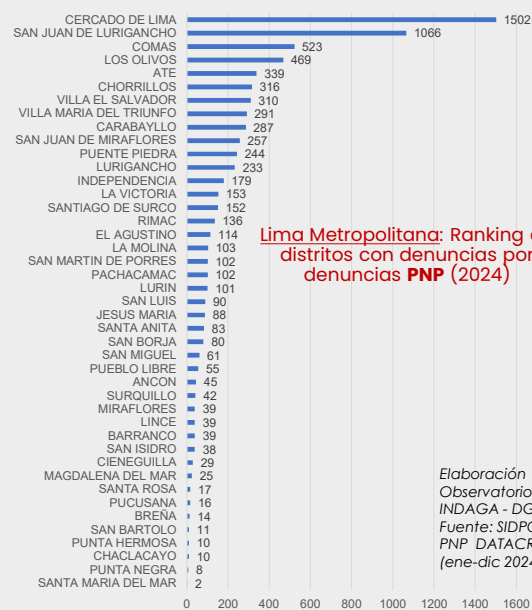
Cifras sobre extorsión

Lima Metropolitana: Distritos con más denuncias por extorsión (Art. 200) **Ministerio Público**, (enero – setiembre 2025)



La cantidad de denuncias total de toda Lima Metropolitana es: **8,356**

Elaboración Observatorio INDAGA - DGAC
Fuente: SGF – SIATF y bandeja fiscal Ministerio Público (Sept 2025)



Lima Metropolitana: Ranking de distritos con denuncias por denuncias **PNP** (2024)

Elaboración Observatorio INDAGA - DGAC
Fuente: SIDPOL – PNP DATACRIM (ene-dic 2024)

6

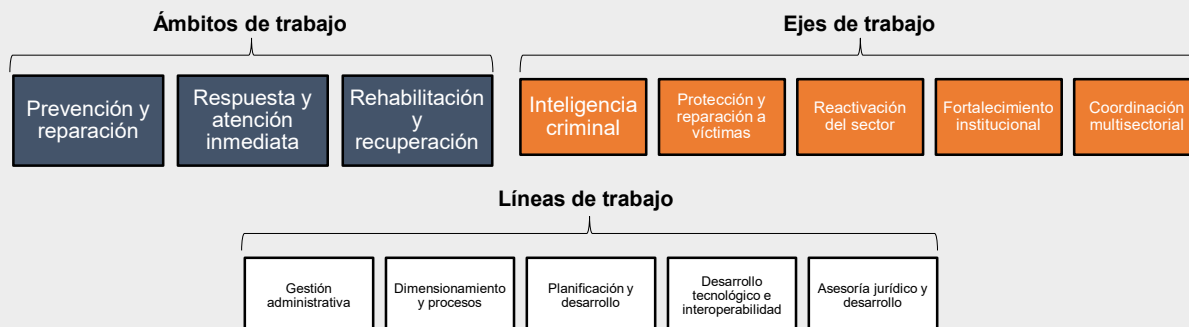
Propuestas de mejora

- Considerando la data presentada, se sugiere que las medidas se apliquen de modo **progresivo** a nivel nacional, iniciándose por las **3 o 4 distritos y regiones de mayor incidencia** de extorsión.
- Se requiere disponer la creación del **Sistema Nacional de Prevención y Lucha contra la Extorsión y el Sicariato**, que será de carácter **funcional**.
 - La creación del Sistema Nacional, debe promover a su vez, la creación de **nuevas unidades** y equipos especializados en la **PNP y MPFN**, fundamentalmente.
- Respecto del **Grupo Interinstitucional contra la Extorsión y el Sicariato (GIES)**, se sugiere que sea creado bajo los siguientes parámetros:
 - Adscrito a la **PCM**.
 - Liderado por el PCM o por un comisionado de alto nivel.
 - Integrado por representantes designados por las instituciones mencionadas en el PL (con capacidad de decisión).
 - El GIES debe ser un ente de articulación interinstitucional con **capacidad para establecer políticas y lineamientos**. Debe encabezar el Sistema Nacional.
 - Contar con una ST, integrado por profesionales de reconocida trayectoria y reputación en la materia.]

7

Propuestas de mejora

- La propuesta debe establecer las **funciones básicas** del GIES, los plazos para su conformación, así como el **régimen** de la persona a cargo y el de los integrantes de la ST. Algunas de las funciones del GIES que se proponen son las siguientes.
 - Establecer las acciones prioritarias (corto plazo), los protocolos y demás herramientas que sean necesarias y pertinentes según ámbito y eje trabajo, considerando el apoyo en gestión, desarrollo y presupuesto.



8

Propuestas de mejora

- La propuesta debe establecer las **funciones básicas** del GIES, los plazos para su conformación, así como el **régimen** de la persona a cargo y el de los integrantes de la ST. Algunas de las funciones del GIES que se proponen son las siguientes.
 - Establecer los indicadores de desempeño e impacto de las medidas normadas, según ámbito y eje de trabajo.
 - Reportar regularmente de los avances al PCM, en coordinación con la Oficina de Cumplimiento de la PCM, dando también cuenta al Congreso de la República.
 - Definir las brechas necesarias para garantizar la aplicación de la propuesta normativa. (haciendo énfasis en la provisión de efectivos policiales y nuevas fiscalías, con el respectivo equipamiento).
- Se sugiere incluir al **MINJUSDH** para:
 - Brindar orientación y patrocinio legal a las víctimas que lo requieran, según el ámbito de **respuesta y atención inmediata**.
 - Participar en el GIES a través de un representante institucional, para promover el desarrollo normativo y la investigación criminológica a través del Observatorio Nacional de Política Criminal – INDAGA.
 - Apoyar en el diseño del esquema de interoperabilidad del Sistema Nacional, fomentando el desarrollo y adopción de la semántica, los estándares tecnológicos y los procesos.

9

Propuestas de mejora

Respecto del Artículo 2.a (Medidas de Prevención y preparación)

Prevención Financiera y Control de Flujos

Este artículo propone supervisar flujos financieros y establecer una alerta por transacciones acumuladas superiores a siete (7) UIT mensuales.

Observación: Esta medida plantea un desafío directo al derecho a la intimidad consagrado en el artículo 2° numeral 7 de la Constitución que en una amplia interpretación restringe el tratamiento de información financiera. En una economía con alta informalidad, un umbral cuantitativo automático podría generar un volumen inmanejable de "falsos positivos" lo cual saturaría la capacidad analítica de la UIF y podría estigmatizar actividades económicas lícitas

El umbral de 7 UIT podría no ser un activador automático de investigación, sino un **indicador de riesgo** que, sumado a otros factores cualitativos, pueda configurar una operación como sospechosa.

10

Propuestas de mejora

Propuesta de formula legal para el Artículo 2.a

(...)

- a) Prevención financiera y control de flujos: [...] La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), en el marco de sus competencias, **considera como un indicador de riesgo relevante para la configuración de una operación sospechosa**, las transacciones en cuentas bancarias o billeteras digitales de personas naturales que, de forma acumulada en el mes, superen las siete (7) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), **siempre que dichas transacciones no se correspondan con el perfil económico del titular o presenten otros patrones de atipicidad**.

(...)

11

Propuestas de mejora

Respecto del Artículo 3º - Medidas de respuesta inmediata

Respuesta Policial y Acceso a Videovigilancia

Este artículo propone que los gobiernos locales y regionales estén obligados a otorgar al GIES acceso en tiempo real a sus sistemas de videovigilancia.

Observación 1: Esta medida podría representar un conflicto con la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos subnacionales, garantizada en los artículos 191º y 194º de nuestra Constitución.

Creación de Fiscalías Especializadas

También se plantea la creación de las fiscalías especializadas en extorsión y sicariato

Observación 2: Esta medida podría conflictuar con la autonomía del Ministerio Público, consagrada en el artículo 158º de la Constitución, la potestad de crear y organizar despachos fiscales corresponde exclusivamente a la fiscalía.

Respecto de la observación 1 la integración debe plantearse a través de convenios interinstitucionales en el marco del SINASEC, respetando las competencias de cada nivel de gobierno, con relación a la observación 2 la redacción podría modificarse para "exhortar" al Ministerio Público y, fundamentalmente, asignar los recursos presupuestarios necesarios para que dicha creación sea materialmente posible

12

Propuestas de mejora

Propuesta de formula legal para el Artículo 3.a y 3.c

(...)

a) Respuesta policial inmediata: [...] En el marco del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), el Ministerio del Interior, a través del Grupo Interinstitucional contra la Extorsión y el Sicariato (GIES), **promueve la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional con los gobiernos locales y regionales** para facilitar el acceso e intercambio de información, en tiempo real, de sus sistemas de videovigilancia, respetando sus competencias y autonomía.

(...)

c) Investigación fiscal coordinada: **Se exhorta al Ministerio Público**, en el marco de su autonomía constitucional, a evaluar la creación de fiscalías especializadas en extorsión y sicariato, o el fortalecimiento de las fiscalías especializadas en crimen organizado existentes, para la investigación de los delitos objeto de la presente ley. **El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, adopta las medidas presupuestarias necesarias para viabilizar dicha especialización funcional.**

(...)

13

Propuestas de mejora

Propuesta de formula legal para el Artículo 4

(...)

Créase el Observatorio Nacional de Extorsión y Violencia Económica, como un componente especializado encargado de recopilar, analizar y publicar informes semestrales sobre la evolución de la criminalidad en el sector transporte, con el fin de generar evidencia para el diseño y evaluación de políticas públicas

Para garantizar la eficiencia y asegurar un análisis integral, el Observatorio opera de manera transversal y coordinada, articulando sus funciones con las demás entidades públicas competentes que administren observatorios, registros o sistemas de información sobre criminalidad y política criminal. El reglamento de la presente ley establece los mecanismos de articulación, interoperabilidad e intercambio de información necesarios.

14

Propuestas de mejora

Respecto de la Segunda Disposición Complementaria Final – Pérdida de Dominio

La disposición establece la pérdida de dominio sobre bienes y fondos, aplicándose "con independencia del proceso penal" y sobre la base de un "indicio razonable de vinculación funcional".

Observación: Esta redacción puede contradecir la reciente sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente 00008-2024-PI/TC, en el extremo que esta última reforzó la necesidad de una motivación cualificada y una carga probatoria robusta por parte del Estado, superando el mero "indicio razonable", por lo cual esto podría representar una dificultad ante un posible control de constitucionalidad.

15

Propuestas de mejora

Propuesta de formula legal para la Segunda Disposición Complementaria Final

(...)

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.**

.(...)

16

Propuestas de mejora

Respecto de la Tercera Disposición Complementaria Final – Pérdida de Dominio

Este artículo propone la creación de un **Grupo Interinstitucional contra la Extorsión y el Sicariato (GIES)**, con personal policial, fiscal y judicial seleccionado por méritos.

Observaciones:

Naturaleza Jurídica Indefinida: No queda claro si el GIES es un órgano, una comisión multisectorial o una unidad orgánica. Esta indefinición genera incertidumbre sobre su rol en la estructura del Estado y su sostenibilidad.

Imprecisión de Facultades: La referencia a "facultades de intervención inmediata" no delimita sus atribuciones corresponde una mejor delimitación a fin de evitar actuaciones arbitrarias y a la vulneración del debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva (Art. 139°, Constitución).

Resultaría acertado definir al GIES como una "Fuerza de Tarea Especial" que opere, para un mejor control de legalidad, bajo la conducción jurídica del representante del Ministerio Público que la integre.

17

Consideraciones finales

- Consignar un glosario de términos, para evitar que el articulado consigne definiciones.
- La propuesta debe fomentar el fortalecimiento de las Unidades de Flagrancia.
- En paralelo, se debe promover el diseño de la Estrategia o Política Nacional contra la Extorsión, para garantizar la sostenibilidad de la intervención en el mediano y largo plazo.
- En paralelo, se debe promover el diseño de la Estrategia o Política Nacional contra la Extorsión, para garantizar la sostenibilidad de la intervención en el mediano y largo plazo.
- Se debe comprender y fortalecer a la Unidad Distrital de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos (UDAVIT) del MPFN para complementar el apoyo a las víctimas. Ello, con el propósito de establecer un canal de atención multidisciplinario.
- Debe incorporarse, la creación de un banco de voces de los internos de los Establecimientos Penitenciarios. La misma que será implementada por el INPE en coordinación con la PNP y el MPFN, para definir la gestión del mismo.

18



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos



Gracias