



Proyecto de Ley N° 11349 / 2024-CR

**JOSE BERNARDO PAZO NUNURA**

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
“Año de la consolidación y recuperación de la economía peruana”



**PROYECTO LEY QUE SANCIONA CON LA PENA PRIVATIVA DE CADENA PERPETUA A LOS DELITOS DE EXTORSIÓN Y TERRORISMO URBANO CONTRA PERSONAS NATURALES Y/O PERSONAS JURIDICAS**

A iniciativa del **CONGRESISTA JOSÉ BERNARDO PAZO NUNURA**, miembro del Grupo Parlamentario **SOMOS PERÚ**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa legislativa:

1

**“PROYECTO LEY QUE SANCIONA CON LA PENA PRIVATIVA DE CADENA PERPETUA A LOS DELITOS DE EXTORSIÓN Y TERRORISMO URBANO CONTRA PERSONAS NATURALES Y/O PERSONAS JURIDICAS”**

**I. FÓRMULA LEGAL**

**Artículo 1. - Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto establecer la sanción con la pena privativa de la libertad de cadena perpetua a los delitos por extorsión, amenazas y terrorismo urbano a personas, negocios y/o empresas que contribuyen en al desarrollo y crecimiento económico del país, a través de la modificación del artículo 200 y la incorporación del artículo 317-C del Código Penal

**Artículo 2.- Finalidad de la ley**

La finalidad de la presente busca proteger los derechos fundamentales de la persona contemplados en los Art. 2. Incisos 1,9,11,12 15,22, 23,24-h, Art. 58, Art. 59 y Art. 70 de la Constitución Política del Perú, “Carta Magna” que rige nuestro país

**Artículo 3.- Modificación**

Modifíquese el artículo 200 del Decreto Legislativo 635, del Código Penal, conforme al texto siguiente:

**Artículo 200.- Extorsión**

“200.1. El que mediante violencia o amenaza obliga a una persona o a una institución pública o privada a otorgar al agente o a un tercero, de una ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole, la pena será reprimido con pena privativa de libertad no menor de **quince** ni mayor de **veinte** años.

200.3. La pena establecida en el párrafo 200.1, se aplicará al que, con la finalidad de contribuir a la comisión del delito de extorsión, suministra información que haya conocido por razón o con ocasión de sus funciones, cargo u oficio o proporciona deliberadamente los medios para la perpetración del delito. **Si el agraviado es**



**JOSE BERNARDO PAZO NUNURA**

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
“Año de la consolidación y recuperación de la economía peruana”

**una persona natural o jurídica que brinda servicios públicos, la pena privativa de la libertad será de cadena perpetua.”**

**Artículo 4.- Incorporación del artículo 317 - C**

Se incorpora el Artículo 317 el inciso C del decreto legislativo 635, Código Penal, que tipifica el delito de Terrorismo Urbano:

“Artículo 317 — C. Terrorismo Urbano.

2

**El que, sin perjuicio de su motivación ideológica, mediante actos delictivos provoca, crea o mantiene en un estado de zozobra, alarma o inseguridad a la población o parte de ella, negocios o empresas, será reprimido con pena privativa de libertad de cadena perpetua.”**

**Artículo .-5. - Finalidad de la ley**

La presente ley tiene como finalidad disminuir los índices de inseguridad ciudadana producidas por el incremento descomunal de la criminalidad: extorsión, homicidios, sicariato, etc., para impulsar el desarrollo y crecimiento del país en un clima de paz y tranquilidad.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA. – Vigencia**

La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el diario oficial El Peruano.

**SEGUNDA. – Adecuación**

**ACCIONES DE PREVENCIÓN Y APOYO A LAS VÍCTIMAS** En el marco de las medidas establecidas en el artículo 5, el Poder Ejecutivo, de acuerdo a sus funciones y competencias, realizará un estudio de viabilidad y planificación que comprenda un plan de programas de protección y apoyo psicológico a las víctimas del delito de extorsión y terrorismo urbano, campañas de concienciación e informativas, creación de una línea directa de atención para las víctimas y conformación de equipos especiales en la Policía Nacional del Perú.



Firmado digitalmente por:  
CORDERO JON TAY Luis  
Gustavo FAU 20161749126 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 27/05/2025 16:52:33-0500



Firmado digitalmente por:  
PAZO NUNURA Jose Bernardo  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 26/05/2025 13:19:37-0500

Lima, 23 de mayo de 2025.



Firmado digitalmente por:  
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 26/05/2025 17:29:30-0500



Firmado digitalmente por:  
JERI ORE Jose Enrique FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 27/05/2025 09:44:17-0500



Firmado digitalmente por:  
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 27/05/2025 12:46:21-0500



Firmado digitalmente por:  
VALER PINTO Hector FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 26/05/2025 15:52:38-0500



Firmado digitalmente por:  
VALER PINTO Hector FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 26/05/2025 15:52:54-0500



Firmado digitalmente por:  
MORANTE FIGARI Jorge  
Alberto FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 26/05/2025 16:12:36-0500



## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA:

La Constitución Política del Perú en su Artículo 2° derechos fundamentales como la vida, la integridad física y moral, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de tránsito, y el derecho a la paz y seguridad, pilares esenciales para el desarrollo humano y el Estado de Derecho. Asimismo, los Artículos 58°, 59° y 70° establecen que el Estado debe garantizar una economía social de mercado, proteger la iniciativa privada, y velar por la propiedad privada, siempre en armonía con el bien común. No obstante, la creciente ola de inseguridad ciudadana, particularmente los delitos de extorsión y sicariato, ha desgastado estos principios constitucionales, vulnerando no solo derechos individuales, sino también la estabilidad económica y social del país.

3

En los últimos años, el Perú enfrenta un alarmante incremento de la criminalidad organizada, que opera mediante extorsiones, amenazas y ataques violentos contra transportistas, pequeños comerciantes y ciudadanos. Según datos del INEI (2023), el 27.1% de la población mayor de 15 años fue víctima de algún delito, mientras que un 29.3% percibe riesgo de ser extorsionado en el próximo año. En Lima, epicentro de la violencia, 70% de la población considera que la seguridad ha empeorado (Ipsos, 2024), y 87% se siente inseguro al transitar de noche.<sup>1</sup>

Nadie está seguro. Ni siquiera en su casa. La calle es sinónimo de peligro, y peor si la oscuridad ha llegado. Un contundente 87% de peruanos afirma sentirse inseguro cuando transita por la calle de noche; un 67%, cuando lo hace de día. Incluso un 31% de los encuestados por Ipsos -casi un tercio de la población- dijo sentirse inseguro estando aún dentro de su propia vivienda.

Este fenómeno, calificado como "terrorismo urbano" por organizaciones civiles, trasciende la delincuencia común. Solo entre agosto y septiembre de 2024, se registraron 15 atentados contra empresas de transporte, con 4 conductores asesinados y múltiples heridos. Las Bandas criminales imponen "cupos" a negocios, usando violencia para asegurar su cumplimiento. Ejemplo de ello es el asesinato de conductores en Comas y San Juan de Lurigancho por negarse a pagar (agosto-septiembre 2024). Y El miedo paraliza la actividad comercial, incrementa costos operativos y desalienta la inversión, contradiciendo los principios de los Artículos 58° y 59° sobre libertad económica y rol promotor del Estado.

<sup>1</sup> <https://www.ipsos.com/es-pe/63-de-peruanos-cree-que-la-seguridad-ciudadana-empeoro-en-los-ultimos-doce-meses>



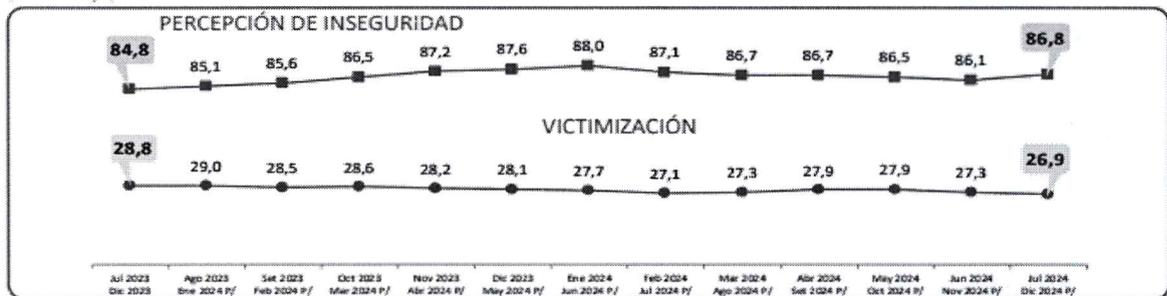
### 1.2.- Identificación del problema a resolver

La extorsión se ha convertido en una de las principales amenazas para la seguridad y el desarrollo económico en el Perú. Este delito ha alcanzado hoy niveles alarmantes, afectando a pequeños empresarios, comerciantes, transportistas, colegios públicos y privados, y hasta artistas. La modalidad es la misma: delincuentes exigen pagos a cambio de “protección”, amenazando con atentar contra la vida de quienes se resisten. Como resultado, muchos negocios han tenido que cerrar, dejando a miles de peruanos sin empleo y debilitando la economía de los sectores más vulnerables.

Los datos son contundentes. En lo que va del año, más de 170 colegios han cerrado sus puertas debido a las amenazas de extorsionadores, mientras que en el 2024 la cifra fue de 300. Lo mismo ocurre con restaurantes, bodegas y otros pequeños emprendimientos, lo que no solo perjudica a los empresarios, sino también a sus trabajadores y clientes. Además, la violencia vinculada con este delito ya ha cobrado numerosas vidas, pues los criminales no dudan en ejecutar sus amenazas cuando no reciben lo que exigen.

4

**TABLA 1.- VICTIMIZACIÓN Y PERCEPCIÓN DE LA INSEGURIDAD DE LA POBLACIÓN DE 15 A MAS AÑOS DE LA COSTA URBANA**

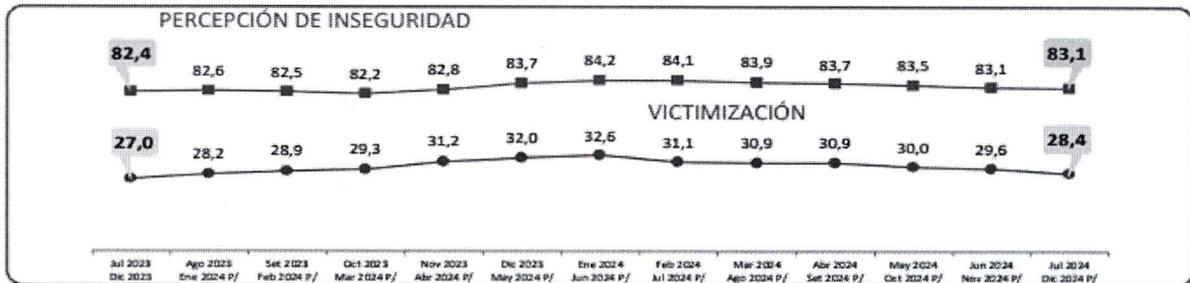


P/ Información preliminar.  
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales - ENAPRES.

Según el INEI, podemos observar en la Tabla 1, la percepción de la inseguridad del semestre julio-diciembre 2024 ha aumentado con respecto al mismo semestre del 2023, en 2%, la victimización ha disminuido en 1.9% en la costa urbana, sin embargo, en la sierra urbana tanto el índice de percepción de inseguridad como la victimización aumenta ambos en 0.7 y 1.4% respectivamente (Tabla 2) y en la Tabla 3. En ciudades con 20,000 habitantes a más el índice de percepción aumenta en 1.9% y la victimización



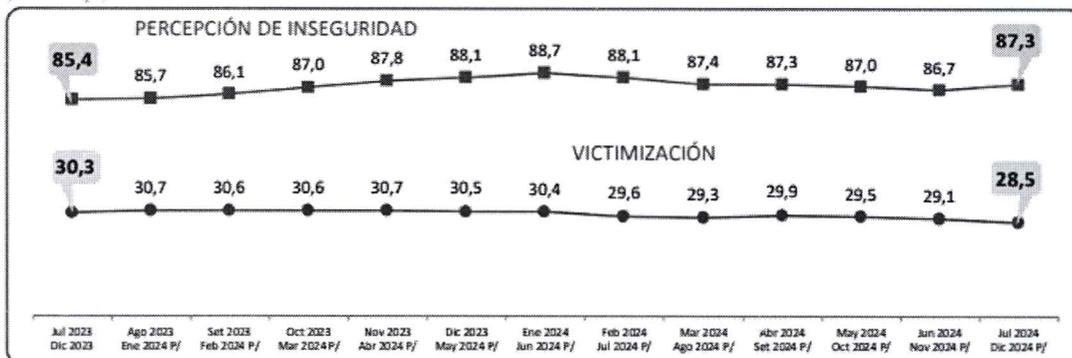
**TABLA 2.- VICTIMIZACIÓN Y PERCEPCIÓN DE LA INSEGURIDAD DE LA POBLACIÓN DE 15 A MAS AÑOS DE LA SIERRA URBANA**



P/ Información preliminar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales - ENAPRES.

**TABLA 3.- VICTIMIZACIÓN Y PERCEPCIÓN DE LA INSEGURIDAD DE LA POBLACIÓN DE LAS CIUDADES DE 20,000 MIL A MAS HABITANTES.**



Nota: El cálculo del indicador de victimización, incluye las tentativas de extorsión, con el fin de ofrecer una visión más completa de la actividad delictiva que vive el país.

Percepción de inseguridad, se considera a la sensación de la población de ser víctima de algún hecho delictivo en cualquier lugar en el periodo de tiempo preguntado (próximos doce meses).

Victimización, se considera cuando la persona ha sido víctima de robo o intento de robo de dinero, cartera, celular; robo o intento de robo de vehículo automotor (auto, camioneta, autopartes, motocicleta, motocicleta o bicicleta); amenazas e intimidaciones, maltrato físico y/o psicológico de algún miembro del hogar, ofensas sexuales, secuestro, intento de secuestro, extorsión, estafa, robo de negocio o delitos informáticos.

P/ Información preliminar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales - ENAPRES.

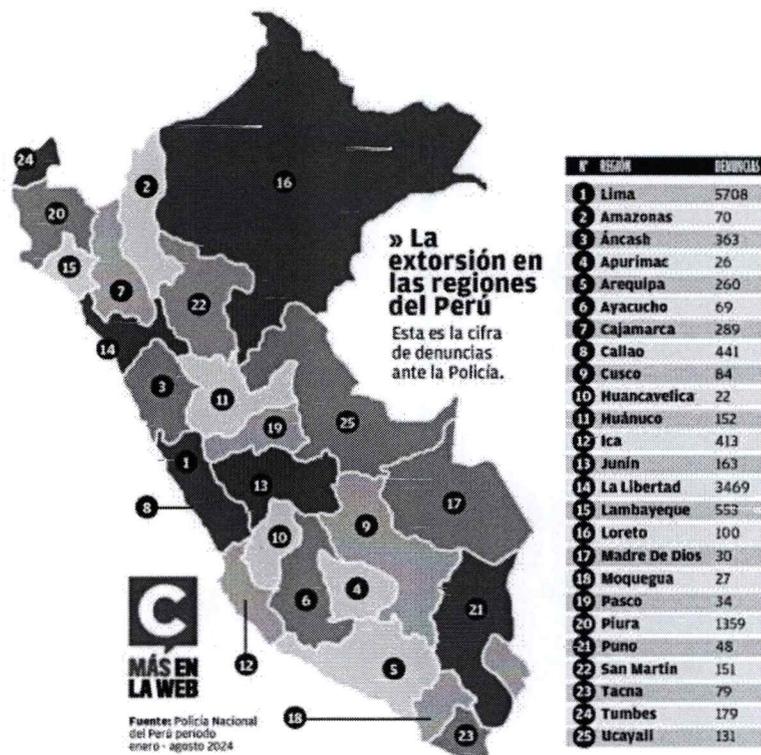
El impacto de la extorsión va más allá de las pérdidas económicas. Deteriora el tejido social, infunde temor en la población y ahuyenta inversiones. Además, socava la confianza en las autoridades, pues muchas víctimas sienten que no hay respuestas efectivas para combatir este problema. En este contexto, la pregunta clave es: ¿qué estrategia se debe implementar para erradicar la extorsión?

La solución requiere un enfoque integral. En primer lugar, es fundamental fortalecer las capacidades de la Policía Nacional y del Ministerio Público para desarticular las bandas criminales dedicadas a este delito. Esto implica mayor inversión en tecnología, inteligencia y capacitación, así como más apoyo para las unidades especializadas creadas para combatirlo a fin de que actúen con más rapidez y eficacia. Asimismo, es imprescindible reforzar la protección a testigos y denunciantes, pues el miedo a represalias es uno de los principales obstáculos para neutralizar las amenazas.

En segundo término, es necesario endurecer las penas contra los extorsionadores y garantizar su efectivo cumplimiento. De allí que consideramos pertinente que el gobierno haya promovido un debate nacional sobre la posibilidad de aplicar la pena de muerte para los autores de crímenes execrables, discusión que debe ampliarse. En tanto, dado que muchas de las redes de extorsión operan desde los penales, el Estado debe adoptar

medidas drásticas para cortar la comunicación de los delincuentes encarcelados con el exterior, así como implementar cárceles de máxima seguridad donde no tengan posibilidad de seguir delinuyendo.

Por último, la lucha contra la extorsión también debe involucrar a la sociedad. Campañas de concienciación y programas de apoyo a víctimas pueden ayudar a reducir el miedo y fomentar la denuncia. Es momento de que nuestras autoridades erradiquen este flagelo que tanto daño causa a la economía, la seguridad y la imagen del Perú. El nuevo ministro del Interior, Julio Díaz Zuluaga, está llamado a liderar esta lucha y ofrecer resultados concretos cuanto antes.



Estas son las denuncias en las regiones por casos de extorsión desde enero a agosto de 2024. (Infografía: Diario Correo)

### 1.3. Justificación de la propuesta

En los últimos años, el Perú enfrenta un incremento de delincuencia, particularmente en delitos de extorsión, que ha generado una demanda ciudadana unánime por políticas más rigurosas y sanciones severas para contener esta problemática. Mientras históricamente la extorsión se vinculaba a exacciones a empresas de gran capital bajo el pretexto de "protección", en la actualidad este delito se ha diversificado, afectando a pequeños emprendedores, negocios familiares, instituciones educativas privadas e incluso congregaciones religiosas. Los expertos indican que los factores están relacionados con la Crisis económica postpandemia, El impacto socioeconómico del COVID-19 ha debilitado la capacidad de resistencia de los sectores vulnerables. Y por la presencia de bandas criminales transnacionales,



debido a su operatividad ha exacerbado la violencia y sofisticación de los métodos extorsivos.

## Inseguridad ciudadana

El presupuesto del Ministerio del Interior se redujo 18% en términos reales entre el 2019 y el 2025, mientras el número de las denuncias por extorsión hechas a la Policía se multiplicaron por seis. Y en las cárceles, donde las organizaciones criminales continúan operando, hay una sobrepoblación de más de 57 mil reclusos. **En suma, recientemente el BCR estimó que las pérdidas generadas por la criminalidad representan el 2.8% del PBI<sup>2</sup>**

7

En Perú, la criminalidad ha aumentado en los últimos años, con un incremento en la cifra de homicidios y denuncias en comisarías.

### Homicidios

- El número de homicidios en Perú ha aumentado más del 100% desde la prepandemia.
- En lo que va del 2025, hasta el 26 de enero, se registraron 145 homicidios.
- El auge de la extorsión y el sicariato desata la alarma.

### Denuncias en comisarías

- Entre 2018 y 2023, las denuncias en comisarías aumentaron en 47,3 por ciento.
- Las regiones con mayores tasas de denuncias son Lambayeque, Arequipa, Lima, Madre de Dios, Junín, Tumbes, Ica y Callao.

### Delitos más cometidos

- En Lima Metropolitana, el hurto común es el delito más denunciado.
- Le siguen el robo, el hurto agravado y la estafa.

### Impacto de la inseguridad

- **La inseguridad obstaculiza el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.**
- La falta de datos precisos impide formular en forma adecuada el problema.

### La extorsión

Extorsión: En el 2024, se reportaron 19,432 casos, los cuales impactaron principalmente a comerciantes, profesionales, amas de casa y transportistas. Las formas más frecuentes de extorsión fueron el "gota a gota" y el cobro de cupos.

### Crimen organizado

- El crimen organizado está experimentando un auge global, impulsado por la expansión de redes criminales transnacionales.

Al cierre del tercer trimestre 2024, la actividad delictiva presentó un aumento del 18,2% a nivel nacional. Este porcentaje refleja no sólo la creciente audacia de las organizaciones criminales, sino también los grandes retos que enfrenta el Estado para implementar políticas y medidas de seguridad que

<sup>2</sup> <https://www.ipe.org.pe/portal/economias-ilegales-e-inseguridad/>



realmente sean eficaces y sostenibles<sup>3</sup>.

El crimen organizado está experimentando un auge global, impulsado por la expansión de redes criminales transnacionales que operan de manera conjunta para generar beneficios ilícitos a través de actividades como el narcotráfico, el lavado de dinero, la trata de personas y los delitos cibernéticos. Estas redes se han vuelto más sofisticadas, aprovechando tecnologías avanzadas, como las criptomonedas y las bases de datos, para facilitar sus operaciones y evadir la vigilancia. La creciente interconexión global, sumada a la urbanización y el crecimiento de las megaciudades, está consolidando centros criminales que facilitan el flujo de actividades delictivas a nivel mundial. Además, la crisis económica, el desempleo masivo y los desastres ambientales alimentan la vulnerabilidad social, creando un caldo de cultivo para el reclutamiento de individuos por parte de organizaciones criminales. La geopolítica y las debilidades de los estados también favorecen a estos grupos, que obtienen protección y apoyo estratégico de gobiernos autoritarios. De cara al futuro, se espera que los crímenes organizados se expandan aún más, con la integración de nuevas tecnologías y la intensificación de las tensiones globales, lo que dificultará el combate contra esta creciente amenaza.<sup>4</sup>

8

**TABLA 7: EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SEGURIDAD CIUDADANA Y TASA DE VICTIMIZACIÓN.<sup>5</sup>**



Como podemos apreciar en la Tabla 1, durante el 2023, el gobierno viene haciendo grandes esfuerzos para gastar más por habitante y contrarrestar la inseguridad ciudadana, como podemos apreciar en 2023 se gasta 159 soles por habitante más que en 2022 y 2021, pero a pesar de aumentar el gasto, la tasa de criminalidad en 2023 se incrementó a 27.1% con una diferencia de 4,3% con respecto al 2022.

<sup>3</sup> <https://www.prosegur.com.pe/articulo/sala-de-prensa/Peru-presento-incremento-en-criminalidad-al-cierre-tercer-trimestre>

<sup>4</sup> <https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/tg34>

<sup>5</sup> <https://www.comexperu.org.pe/articulo/el-271-de-la-poblacion-fue-victima-de-algun-delito-en-2023>



### III. MARCO LEGAL:

- ✓ Constitución Política del Perú.
- ✓ Decreto Legislativo N°635-Código Penal.
- ✓ Ley No 32209 - Ley que modifica la Ley 27693, Ley que crea la unidad de Inteligencia Financiera-Perú, con la finalidad de reforzar la lucha contra el delito de extorsión.
- ✓ Ley 30077 (Ley contra el Crimen Organizado)
- ✓ Ley 25054 (fabricación, comercio, posesión y uso de armas)
- ✓ Ley 27933 (Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana)
- ✓ Reglamento del Congreso de la República.

9

### IV. NÁLISIS COSTO BENEFICIO

#### Análisis de Costos

- Los costos estatales son limitados o inexistentes, ya que las instituciones operan dentro de sus marcos competenciales actuales.

#### Beneficios Sociales:

- Mayor eficacia en la captura de extorsionadores reducirá la percepción de impunidad.
- Bloqueo de comunicaciones en cárceles limitará la operatividad de redes criminales.
- Congelamiento de cuentas interrumpe flujos financieros ilícitos, desarticulando economías delictivas.

#### Beneficios Económicos:

- Entornos seguros incentivan inversiones y reducen costos operativos por seguridad privada.
- Menor cierre de negocios preserva empleos y dinamiza mercados locales.
- Alianzas estratégicas entre Estado y operadoras fortalecen la lucha contra el crimen organizado.

Los beneficios sociales y económicos superan ampliamente los costos identificados, que en su mayoría son absorbidos por el marco operativo vigente. La propuesta no solo es financieramente viable, sino también estratégica para garantizar un entorno seguro que impulse el desarrollo nacional.

### V. INCIDENCIA AMBIENTAL

La presente propuesta no tiene impacto ambiental por cuanto su finalidad es reducir el índice de inseguridad ciudadana en el país, combatiendo los delitos criminalidad: extorsión, sicariato, homicidios que garanticen la tranquilidad pública y el desarrollo del país.



## VI. EFECTOS DE LA VIGENCIA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La promulgación de esta ley tendrá efectos positivos inmediatos en el sistema educativo nacional, al abordar de manera efectiva la seguridad ciudadana.

## VII. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se alinea con las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, establecidas como pilares estratégicos para el desarrollo y la gobernabilidad del país:

10

**SÉPTIMA POLÍTICA DE ESTADO:** Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana

La iniciativa busca combatir la delincuencia organizada, en especial la extorsión y el sicariato, mediante medidas que refuercen la seguridad pública y protejan a la ciudadanía, promoviendo un entorno libre de violencia.

**NOVENA POLÍTICA DE ESTADO:** Seguridad Nacional

Al tipificar el terrorismo urbano y agravar las penas por extorsión, se fortalece la capacidad del Estado para enfrentar amenazas internas que comprometen la estabilidad nacional, articulando acciones entre fuerzas del orden y políticas preventivas.

**VIGÉSIMA SÉPTIMA POLÍTICA DE ESTADO:** Erradicación de la producción, tráfico y consumo ilegal de drogas

Si bien el foco central de esta política es el narcotráfico, la propuesta complementa estos esfuerzos al desarticular redes delictivas que suelen diversificar sus actividades ilícitas, incluyendo la extorsión como mecanismo de financiamiento.

**VIGÉSIMA OCTAVA POLÍTICA DE ESTADO:** Plena vigencia de la Constitución, derechos humanos, acceso a la justicia e independencia judicial

La iniciativa garantiza el derecho a la seguridad (Art. 2° de la Constitución) y fortalece el acceso a la justicia mediante procesos ágiles contra la criminalidad, asegurando que las víctimas reciban protección y reparación sin menoscabo de las garantías procesales.