

**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE
MEDIDAS PARA GARANTIZAR Y
PRESERVAR LA SEGURIDAD CIUDADANA
EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE
PÚBLICO URBANO EN LAS PROVINCIAS DE
LIMA Y CALLAO**

La congresista de la República que suscribe, **CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS**, integrante del Grupo Parlamentario **Fuerza Popular**, en uso de las atribuciones que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en observancia de lo dispuesto por los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República; propone el proyecto de ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA GARANTIZAR Y PRESERVAR LA
SEGURIDAD CIUDADANA EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO
URBANO EN LAS PROVINCIAS DE LIMA Y CALLAO**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer medidas a cargo de la entidad pública competente, destinadas a garantizar y preservar la seguridad ciudadana en la prestación del servicio de transporte público urbano de personas en las provincias de Lima y Callao.

Artículo 2. Representación de la ATU en procesos penales

Autorízase a la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), en su condición de ente rector y responsable de la gestión del transporte público urbano en dicho ámbito, a ejercer la representación de la parte agraviada en los procesos penales derivados de delitos de extorsión, sicariato, homicidio y/o delitos conexos, cuando estos afecten la continuidad, regularidad o seguridad en la prestación del servicio público de transporte urbano de personas, o pongan en riesgo la vida e integridad de los operadores del servicio (representante y/o, conductor y/o, cobrador).

La representación comprende la presentación y seguimiento de la denuncia penal, la colaboración en la investigación, la actuación en el proceso penal y demás actuaciones conexas, conforme a lo previsto en la ley.

Lo dispuesto no limita el derecho de la víctima de intervenir en cualquier etapa del proceso penal si decide hacerlo.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación normativa

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) adecúa la normativa reglamentaria a lo dispuesto en la presente Ley dentro del plazo de treinta (30) días calendario contados a partir del día siguiente de su entrada en vigencia.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Modificación del artículo 98 del Nuevo Código Procesal Penal

Modifícase el artículo 98 del Nuevo Código Procesal Penal, con el siguiente texto:

“Artículo 98. Constitución y derechos

La acción reparatoria en el proceso penal solo podrá ser ejercitada por quien resulte perjudicado por el delito, es decir, por quien según la ley civil esté legitimado para reclamar la reparación y, en su caso, los daños y perjuicios producidos por el delito.

Tratándose de víctimas menores de edad, el defensor público de víctimas o el abogado del Centro de Emergencia Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables asumen la representación legal para el proceso penal y podrán presentar la correspondiente solicitud de constitución en actor civil.

Cuando se trate de víctimas de delitos de extorsión, sicariato, homicidio y/o delitos conexos, que afecten a prestadores del servicio de transporte público urbano, las entidades públicas competentes pueden asumir la representación de las víctimas en el proceso penal.

Lo dispuesto no limita el derecho de la víctima de intervenir en cualquier etapa del proceso penal si decide hacerlo.”

SEGUNDA. Modificación del artículo 8 de la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Modifíquese el artículo 8 de la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en los siguientes términos:

“Artículo 8. Otras funciones específicas

En el marco de sus competencias el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cumple las siguientes funciones específicas:

1. Aprobar las disposiciones normativas que le correspondan.
2. Cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente.
3. Coordinar la defensa judicial de las entidades de su sector.
4. Presentar anteproyectos de normas al Presidente de la República y el Consejo de Ministros, en materias de su competencia.
5. Exigir coactivamente el pago de una acreencia o la ejecución de una obligación de hacer o no hacer, conforme con la ley de la materia.
6. **Disponer las medidas necesarias para que los organismos públicos adscritos a su competencia ejerzan funciones de representación en procesos penales, cuando corresponda.”**

TERCERA. Modificación del artículo 7 de la Ley 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU)

Modifíquese el artículo 7 de la Ley 29370, Ley 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), en los siguientes términos:

“Artículo 7. Funciones complementarias

De manera complementaria la ATU ejerce también las siguientes funciones:

- a. En materia de tránsito: establecer las disposiciones necesarias para la integración obligatoria de los centros de gestión de tránsito o las que hagan sus veces dentro del territorio, a efectos de operar de manera coordinada, estandarizada y técnicamente compatible.
- b. En materia de gestión de la infraestructura: emitir opinión técnica vinculante en la formulación y evaluación de proyectos relacionados con redes semafóricas, infraestructura y señalización vial en el territorio, independientemente del tipo de la clasificación o tipo de vía, a fin de garantizar su compatibilidad con los conceptos de ciudad, movilidad y sistema integrado de transporte. De no contar con la opinión técnica favorable de la ATU, el proyecto es nulo de pleno derecho.
- c. En materia de transporte de mercancías: aprobar el Plan de Desarrollo Logístico para el Transporte de Carga en el territorio. Así mismo recomendar restricciones de horario, circulación, detención

o estacionamiento de vehículos de transporte de mercancía en el territorio, considerando la capacidad y características de las vías, y con arreglo a la normativa vigente en la materia.

- d. En materia de seguridad del transporte urbano de personas: asumir la representación de las víctimas, en los procesos penales por delitos de extorsión, sicariato, homicidio y/o delitos conexos, cuando se afecte la continuidad de la prestación del servicio público de transporte urbano de personas o se ponga en riesgo la seguridad de los operadores.”**

Lima, enero de 2026

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Estado situacional de la seguridad ciudadana en las provincias de Lima y Callao

La seguridad ciudadana se constituye en una de las problemáticas más graves por las cuales está atravesando nuestro país, a tal grado que mantiene a la población en un constante estado de temor ya que los actos delictivos no solo han aumentado en frecuencia, sino también en magnitud, en niveles mayores a los ocurridos en años anteriores.

En efecto, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI¹, en el semestre de diciembre de 2024 a mayo de 2025, el 26.8% de la población de 15 y más años de edad, a nivel nacional urbano, fue víctima de algún hecho delictivo; y en las principales ciudades esta cifra alcanza el 28.7% y en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, el porcentaje de la población que fue víctima de algún hecho delictivo llega al 29.4%, mientras en las ciudades de la selva se registra el menor porcentaje de población víctima de algún hecho delictivo, consistiendo en 21.6%.

Por otro lado, de acuerdo a cifras de la Policía Nacional del Perú - PNP², en el trimestre de enero a marzo de 2025, se han perpetrado 641 homicidios, siendo que 512 de aquellos fueron perpetrados por proyectiles de armas de fuego, 49 perpetrados por arma blanca, 11 perpetrados por objetos contundentes y 69 perpetrados por otros medios, destacándose que el uso de armas de fuego es el medio más utilizado para la realización del delito de homicidio.

Siendo que aquellos perpetrados por armas de fuego han sido realizados en un 32 % a través de motos lineales, un 3% través de automóviles y un 20% fueron realizados sin utilizar ningún vehículo; y, de que el 76% de los casos de homicidio por armas de fuego fueron perpetrados en plena vía pública, un 8% al interior de un domicilio, un 5% al interior de un local, un 2% al interior de un vehículo y un 9% en otros escenarios³.

La realización de ese delito de homicidio muchas veces está relacionada con otros delitos que tiene como móvil el robo agravado, extorsión, sicariato, narcotráfico y proxenetismo, entre otros conexos derivados de actos ilícitos de ajustes de cuentas, pago de cupos y demás, por lo que los porcentajes mencionados demuestran que su perpetración está afectando en un grado relevante y general el bienestar social de la población.

¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. Estadísticas de seguridad ciudadana, diciembre 2024 – mayo 2025. Informe Técnico N° 4, junio 2025. p. 5.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_seguridad_ciudadana_dic24-may25.pdf

² Policía Nacional del Perú - PNP. Boletín Informativo del 1 de enero al 31 de marzo de 2025. p. 4.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7942663/6679000-boletin-informativo-2025.pdf?v=1745266580>

³ Idem.

Ello al grado por el cual, conforme estadística del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, la percepción de inseguridad de la población urbana de 15 años y más de edad se ha incrementado de 85.3 a 85.4% del periodo de noviembre de 2024 a abril de 2025 al periodo de diciembre de 2024 a mayo de 2025, entendiéndose ello en el sentido de que más del 85% de la población nacional considera la sensación de ser víctima de algún hecho delictivo en cualquier lugar⁴, y que por lo tanto no se considera a salvo en ningún sitio físico del territorio del Estado.

Una particular relevancia de frecuencia en la perpetración de delitos se da en la situación de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, considerándose, en el caso de Lima Metropolitana, su preponderancia demográfica, política y económica, al abarcar más del 30% de la población a nivel nacional⁵, y además de que se trata del centro político y económico del país; y, en el caso de la Provincia Constitucional del Callao, su ubicación estratégica y el hecho de que se desempeña como el principal puerto del país, conectándose con Lima Metropolitana y presentando por ello una población densificada.

Al respecto, se observa que esa mayor incidencia de perpetración de delitos en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, genera un estado situacional que está haciendo que su población se muestre vulnerable frente a la realización de delitos particulares, como es el caso del delito de extorsión, por el cual muchos pequeños empresarios se han visto obligados a cerrar sus negocios o trasladarse de lugar para no poner en riesgo su integridad física, ni el de sus familiares.

Así, en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, el porcentaje de población víctima de algún hecho delictivo llega al 29.4% de la población de 15 y más años de edad, a nivel nacional urbano, en el semestre de diciembre de 2024 a mayo de 2025, representando un gran sector poblacional que ha sufrido la inseguridad ciudadana⁶.

1.2. Problemática de la seguridad ciudadana en torno a la perpetración del delito de extorsión

El delito de extorsión es definido por el artículo 200 del Código Penal⁷ como aquel por el cual un sujeto activo, mediante violencia o amenaza, obliga a una persona o a una institución pública o privada a otorgarle a sí mismo o a un tercero una ventaja económica indebida u otra ventaja de cualquier otra índole y tiene una pena privativa de libertad no menor de diez ni mayor de quince años.

También está la modalidad agravada del delito de extorsión, que tiene una pena privativa de libertad no menor de quince ni mayor de veinticinco años, que se da

⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. Estadísticas de seguridad ciudadana diciembre 2024 – mayo 2025. Informe Técnico N° 4, junio 2025. p. 1.
https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_seguridad_ciudadana_dic24-may25.pdf Visto: 9 de julio de 2025.

⁵ Ídem.

⁶ Ídem. p. 5.

⁷ Aprobado por Decreto Legislativo 635, publicado el 8 de abril de 1991 en el Diario Oficial El Peruano.

cuando es perpetrado a mano armada, utilizando artefactos explosivos o incendiarios, se cuente con la participación de dos o más personas, se realice contra el propietario, responsable o contratista de la ejecución de una obra de construcción civil pública o privada, contra la persona que realiza cualquier tipo de actividad comercial o empresarial o en abuso de la condición económica de la víctima, contra instituciones educativas, universidades, complejos habitacionales o condominios.

Si el sujeto activo, con la finalidad de obtener la ventaja indebida, mantiene en rehén a una persona, la pena será no menor de veinte ni mayor de treinta años; y, es no menor de treinta años, cuando la retención del rehén dura más de veinticuatro horas, se emplea crueldad contra el rehén, si se trata el rehén de alguien que ejerce función pública o privada o es representante diplomático o adolece de enfermedad grave o si se le causa lesiones leves o, bien, si es cometido por dos o más personas.

La pena privativa de libertad será no menor de treinta años cuando el agente, para perpetrar cualquiera de los supuestos extorsivos, usa armas de fuego o artefactos explosivos, o cuando el agente siendo miembro policial en actividad o retiro actúa como jefe o miembro de una organización dedicada a la perpetración.

Cuando se alcanza el grado mayor la pena es de cadena perpetua, y se da en las situaciones en que el rehén es menor de edad o mayor de setenta años, es persona con discapacidad, resulta con lesiones graves o muere durante o como consecuencia de dicho acto, se trata de un menor de edad o, bien, es de carácter transnacional.

El caso es que la realización de este delito de extorsión es el de más frecuencia, siendo los más afectados los micro y pequeños empresarios, entre los que destacan los del sector del transporte público, alcanzando niveles que nunca se han visto en nuestra sociedad y cada vez está aumentando más y más el número de su perpetración, incluso a pesar de que las penas impuestas ya de por sí son graves.

En efecto, según el Boletín Informativo de la Policía Nacional del Perú - PNP⁸, en el trimestre de enero a marzo de 2025, se registraron 6,060 denuncias en el Sistema de Denuncias Policiales - SIDPOL, de las cuales 4,561 se realizaron en la modalidad típica u ordinaria, 820 sobre cobro de cupos, 311 referidas a los préstamos gota a gota, 192 sobre la modalidad del chalequeo y 176 sobre otras formas, siendo sus principales víctimas pequeños comerciantes, trabajadores independientes, profesionales, amas de casa y transportistas.

Por su parte, de acuerdo con el Informe de Investigación, *Dinero y amenaza. Proceso, modalidades y estructura de la extorsión en el Perú*, de la Dirección General de Asuntos Criminológicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, las denuncias registradas en las dependencias policiales, por el delito de extorsión, han manifestado un crecimiento relevante durante los últimos años, siendo que del año 2019 hacia el año 2020 las denuncias registradas se han reducido en un 9.32%, empero ello, hacia el año 2021, éstas aumentaron superando los registros anteriores, llegando hasta 720 denuncias y suponiendo un incremento de 54.18%,

⁸ Policía Nacional del Perú - PNP. Boletín Informativo del 1 de enero al 31 de marzo de 2025. p. 7.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7942663/6679000-boletin-informativo-2025.pdf?v=1745266580>

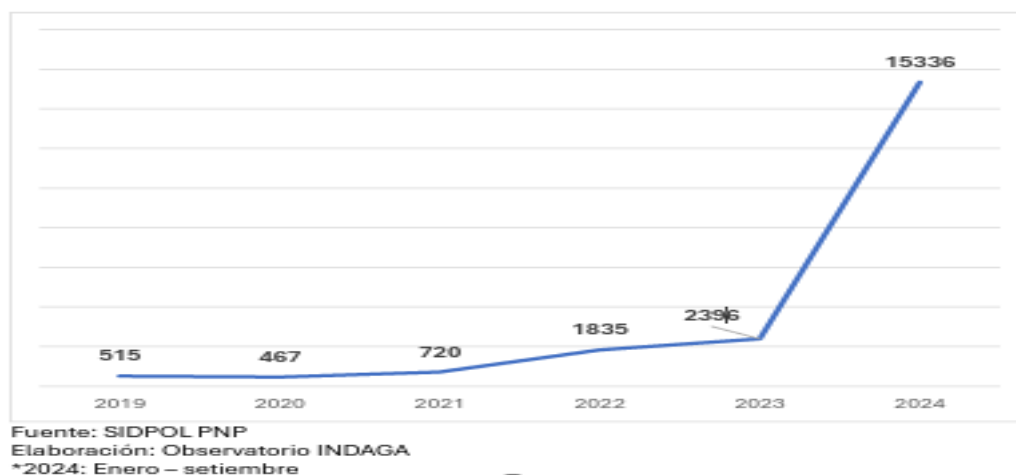
para luego, posteriormente, llegar hacia el año 2022 a 1,835 denuncias policiales, suponiendo un aumento de más de 154.86%, para luego volver a aumentar en 2,396 denuncias durante el 2023, esto es más de 30.57%; y, que en los años 2023 y 2024 se observó un incremento considerable llegando a 15,336 denuncias policiales, lo que significa un incremento de más de 540.31%⁹.

Se trata, entonces, de porcentajes de incremento que no se habían visto antes en nuestro país.

La situación coyuntural, en torno al incremento de las denuncias registradas por el delito de extorsión a nivel nacional, se puede constatar al observarse que las denuncias policiales por este delito de extorsión, realizadas desde el año 2019 hasta el año 2024, llegan a 15,336 denuncias registradas en el periodo comprendido de enero a setiembre de 2024, siendo que en el año 2023 se registraron 2,396 denuncias, en el año 2022 se registraron 1,835 denuncias, mientras que en el año 2021, la cifra era más reducida, presentándose 720 denuncias, en el año 2020 se registraron 467 y en el año 2019 se registraron 515 denuncias.

Dicha evolución del aumento de denuncias registradas en las dependencias policiales se puede apreciar en el siguiente cuadro, elaborado por el Observatorio Nacional de Política Criminal - INDAGA del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, utilizando como fuente el Sistema de Denuncias Policiales - SIDPOL¹⁰:

Cuadro 1
Número de denuncias policiales por delito de extorsión, 2019-2024



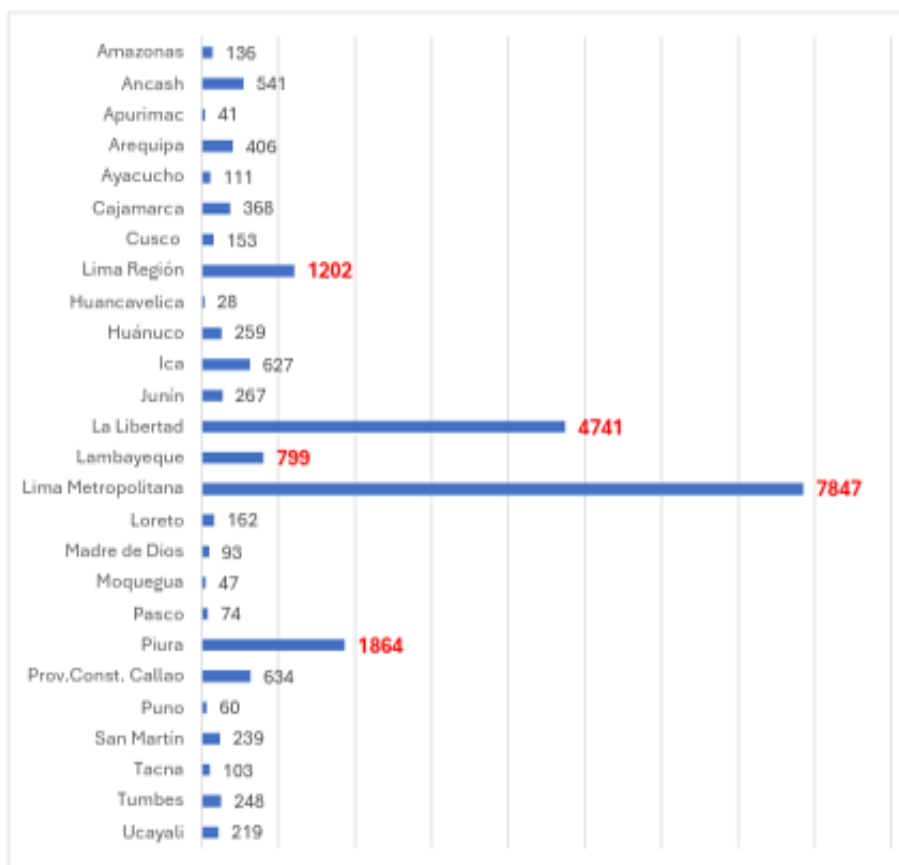
Si las estadísticas de denuncias por extorsión del registro de denuncias en el Sistema de Denuncias Policiales - SIDPOL se clasifica por departamento se observa que los casos se distribuyen de forma heterogénea en los diferentes departamentos del país, de manera que Lima Metropolitana se coloca a la cabeza del número de

⁹ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dinero y amenaza. Proceso, modalidades y estructura de la extorsión en el Perú. Lima, junio de 2025. p. 28.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8163777/6833195-dinero-y-amenaza_proceso-modalidades-y-estructura-de-la-extorsion-en-el-peru_03-de-junio.pdf?v=1749045926

¹⁰ Ídem. p. 28.

denuncias presentadas por delito de extorsión ante la Policía Nacional del Perú - PNP, superando ampliamente a los demás territorios con 7,847 denuncias acumuladas durante los 6 años desde 2019 hasta 2024, siendo seguido por La Libertad con 4,741 denuncias presentadas, Piura con 1,864 denuncias presentadas, Lima Región con 1,202 denuncias presentadas y Lambayeque con 799 denuncias presentadas, lo cual se puede apreciar en el siguiente cuadro elaborado por el Observatorio Nacional de Política Criminal - INDAGA del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹¹:

Cuadro 2
Número de denuncias policiales por delito de extorsión, por departamento, 2019-2024



Fuente: SIDPOL PNP
Elaboración: Observatorio INDAGA
*2024: Enero – setiembre

Se observa, entonces, por las cifras dadas a conocer, en el caso de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, que las denuncias y perpetraciones del delito de extorsión son mayores que el resto del país al presentar esas provincias mayor número y densidad poblacional.

¹¹ Ídem. p. 29.

Si se toma en cuenta que el delito de extorsión va de la mano con la perpetración de otros delitos como el sicariato, homicidio y todos aquellos derivados de la extorsión, tenemos que se presenta un panorama desolador en la inseguridad ciudadana, que está afectando principalmente a la población de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.

Por otro lado, tomando en cuenta la evolución de los delitos denunciados en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, medida a través de la tasa de delitos de extorsión registrados en el Ministerio Público¹², desagregada a nivel anual y por cada 100,000 habitantes, consta que durante el año 2024, Lima distrito presenta una tasa de 211.66, confirmando su condición de foco persistente de actividad extorsiva, debido a la presencia simultánea de redes criminales, espacios de impunidad y alta rotación de trabajadores informales que convierte a Lima en un punto estructural de focalización de perpetración de este delito de extorsión, a la vez que Callao distrito presenta una tasa de 81.82.

Ello en un estado situacional en que otros distritos también presentan tasas elevadas como son Los Olivos con una tasa de 149.18, Lurín con una tasa 109.80 y Villa El Salvador con una tasa 95.21, lo que evidencia una dinámica en la cual la extorsión no solo se concentra en el distrito de Lima, sino que también se consolida en zonas periféricas, muchas veces vinculadas a ejes logísticos, terminales de transporte, depósitos informales, corredores viales clave o zonas industriales con escasa vigilancia pública¹³.

Respecto a los demás distritos, conforme a la Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad - OFAEC del Ministerio Público, San Juan de Lurigancho presenta una tasa de 97.54 y La Victoria presenta una tasa de 97.22, sugiriendo que ello se debe al incremento sostenido del fenómeno como un posible desplazamiento territorial de bandas delictivas hacia áreas con menor presencia policial o de control institucional; y, que también se observa una expansión delictiva por el aumento del uso de canales digitales¹⁴ para amenazas extorsivas en distritos como Santa Anita, que presenta una tasa de 85.82, y Surquillo, que presenta una tasa de 70.08.

Por otro lado, distritos como Pueblo Libre presentan una tasa de 37.62, San Miguel una tasa de 51.89, Mi Perú (de la Provincia Constitucional del Callao) una tasa de 43.92 y Lurigancho una tasa de 49.16, presentan más bien tasas intermedias¹⁵.

Empero ello, el número de denuncias registradas sobre el delito de extorsión no reflejan la realidad, ya que solo informa de las denuncias que se han realizado a nivel de dependencia policial, por lo que es importante tomar en cuenta que, en muchos de los casos, las víctimas de este delito de extorsión y conexos no proceden

¹² Ministerio Público. Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad – OFAEC. Informe de Análisis Estratégico Fiscal 005-2025-OFAEC. Extorsión en el transporte de Lima Metropolitana y Callao. Lima, 2025. pp. 48, 50 y 51.

¹³ Ídem.

¹⁴ Ministerio Público. Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad – OFAEC. Informe de Análisis Estratégico Fiscal 005-2025-OFAEC. Extorsión en el transporte de Lima Metropolitana y Callao. Lima, 2025. p. 50.

¹⁵ Ídem.

a realizar la denuncia respectiva, cómo lo es también en la perpetración de otros delitos.

Se presenta, entonces, una coyuntura de problemática grave en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, en cuento a la perpetración del delito de extorsión, que afecta principalmente al sector de los transportistas urbanos públicos.

Cuadro 3
Número de denuncias policiales por delito de extorsión por departamento 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Amazonas	4	4	6	9	28	85
Ancash	38	23	14	25	35	406
Apurímac	3	1	3	3	6	25
Arequipa	15	9	13	36	38	295
Ayacucho	3	2	3	12	24	67
Cajamarca	8	8	15	29	19	289
Cusco	2	5	9	15	19	103
Lima Región	38	18	51	125	144	826
Huancavelica	0	0	0	2	2	24
Huánuco	6	13	12	26	36	166
Ica	28	18	33	46	75	427
Junín	9	14	7	31	49	157
La Libertad	123	96	141	199	380	3802
Lambayeque	20	27	28	40	70	614
Lima Metropol.	123	128	216	970	1134	5276
Loreto	6	3	9	13	28	103
Madre de Dios	5	21	13	9	6	39
Moquegua	1	2	7	4	7	26
Pasco	1	3	11	10	11	38
Piura	37	36	77	106	127	1481
Prov. C. Callao	16	14	20	68	67	449
Puno	0	1	2	1	8	48
San Martín	5	14	8	18	33	161
Tacna	2	0	6	3	5	87
Tumbes	11	4	6	11	15	201
Ucayali	11	3	10	24	30	141

Fuente: SIDPOL PNP

Elaboración: Observatorio INDAGA

*2024: Enero – setiembre

Conforme a la información estadística presentada, se advierte que, en el período comprendido entre los años 2019 y 2024, Lima Metropolitana evidencia un aumento significativo en la cantidad de denuncias registradas respecto de los demás departamentos del país. Esta evolución sostenida permite concluir la existencia de un agravamiento progresivo de los niveles de criminalidad e inseguridad ciudadana en la capital. Dicha tendencia no solo da cuenta de una mayor ocurrencia de hechos delictivos, sino que también incide negativamente en la percepción de seguridad de la población, afectando de manera directa su calidad de vida y evidenciando la urgencia de reforzar las políticas públicas orientadas a la prevención, control y respuesta eficaz frente al delito.

1.3. Afectación del sector del transporte urbano como consecuencia de la perpetración del delito de extorsión y conexos

Un informe de la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP¹⁶ dice que la creciente ola de extorsiones y cobro de cupos en el país ha alcanzado niveles alarmantes, siendo que los más impactados son los transportistas y pequeños emprendedores, como los bodegueros; y, que en el año 2023, de acuerdo con la Asociación de Bodegueros, más de 13 mil microempresarios han denunciado actos delincuenciales de extorsión y que, como consecuencia de ello, 2,600 tiendas se han visto obligadas a cerrar solo en Lima Metropolitana.

Por otro lado, en una encuesta realizada por la Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad - OFAEC del Ministerio Público a un público objetivo en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao conformado por 37 representantes legales de empresas afiliadas a la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - ATU sobre las extorsiones sufridas, arroja que el 69% de aquellos representantes legales declaró haber sido objeto de amenazas personales de extorsión, lo que les ha ocasionado consecuencias psicológicas, mientras que un 28% reporta daños físicos o materiales y un 3% indicó haber sufrido exclusivamente un fuerte impacto económico¹⁷.

Ese daño, que no solo es material, que presentan los transportistas urbanos, en calidad de víctimas del delito de extorsión y conexos, refuerza la gravedad integral del fenómeno extorsivo en ese sector.

En cuanto a las pérdidas económicas, se estima una pérdida mensual promedio de 25,000 soles por cada empresa, lo cual representa un fuerte impacto en la viabilidad operativa y financiera de las compañías afectadas¹⁸.

Sobre las modalidades de los pagos que exigían los delincuentes extorsionadores, las empresas que accedieron a pagar lo hicieron de forma más bien tecnológica, de manera que el 46% de los pagos extorsivos se realizaron vía depósito en cuenta bancaria, mientras que un 38% se efectuó mediante transferencias a aplicativos móviles, como Yape o Plin y solo el 15% lo hizo mediante pagos en efectivo¹⁹. Esa situación demuestra que la extorsión ha evolucionado de tal manera que está utilizando mecanismos formales y tecnológicos, lo que dificulta el rastreo financiero y aumenta los desafíos para las entidades públicas de inteligencia financiera.

Respecto a las modalidades de amenazas, las formas de extorsión más frecuentes se relacionan con amenazas de daño a los vehículos en un 73 %, seguidas por amenazas físicas directas en un 15 % y agresiones verbales en un 12 %, lo que se constituye en un patrón que coincide con una lógica de intimidación orientada a la

¹⁶ Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP. Coyuntura. Ola de extorsiones: La ciudadanía ya no denuncia pues ha perdido la confianza en las instituciones. Lima, 26 de setiembre de 2024.
<https://puntoedu.pucp.edu.pe/coyuntura/ola-de-extorsiones-la-ciudadania-ya-no-denuncia-pues-ha-perdido-la-confianza-en-las-instituciones/>

¹⁷ Ministerio Público. Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad - OFAEC. Informe de Análisis Estratégico Fiscal 005-2025-OFAEC. Extorsión en el transporte de Lima Metropolitana y Callao. Lima, 2025. p. 61.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ídem.

disuasión, en donde se busca condicionar el comportamiento del conductor, ya sea para forzar el pago de dinero o para facilitar determinadas rutas o acciones mediante el temor a represalias materiales o personales, y como adicional, cabe recalcar que de los que fueron extorsionados, el 41 % afirma haber entregado dinero como resultado de la amenaza²⁰.

En cuanto a los cobradores, un 72 % de los encuestados afirmó haber sido testigo directo de extorsiones, mientras que el 86% manifestó haber sido víctima en algún momento²¹.

Así, los perjuicios económicos que afectan a la prestación del servicio público de transporte urbano en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao son considerables, pues, se deduce que, por la perpetración del delito de extorsión, en el plano económico, se impone costos adicionales a los transportistas y se les fuerza a la suspensión de rutas o servicios²², lo que implica que se reduce los márgenes de ganancia económica de la labor de transporte urbana realizada.

Al respecto, el informe del Ministerio Público²³ resalta que el monto total aproximado que por empresa se estaría pagando por las extorsiones sería de 24,400 soles, lo cual extrapolando por año generaría un monto de 105'000,000 soles proyectado, sin contar con las empresas de transportistas que estarían dejando de operar por miedo a perder la vida o de sufrir daños en su integridad física.

Los datos evidencian, entonces, una profunda crisis de confianza y percepción de protección por parte de los choferes del transporte urbano, pues un 81 % manifiesta no confiar en la Policía Nacional del Perú - PNP, mientras que el 91 % percibe que la presencia policial en sus rutas es nula o esporádica, lo que refuerza la sensación de abandono institucional frente al riesgo delictivo. Además, un 72% declara no contar con un canal de confianza para reportar hechos de extorsión, y otro 91 % considera que el nivel de protección que recibe en su trabajo es deficiente o apenas regular²⁴.

Entonces, en los últimos años los transportistas urbanos están realizando su labor urbana en zozobra y en estado de terror, sujetos a amenazas contra su integridad física y pagos de cupos, perjudicándose la prestación del servicio público de transporte público que realizan y a los ciudadanos que necesitan movilizarse, que son una gran mayoría de peruanos.

En efecto, Radio Programas del Perú – RPP, en su edición virtual de 12 de setiembre de 2024, informa: *Un bus de la empresa Virgen de la Puerta S.A., conocida como VIPUSA, fue baleado por un sicario, en el kilómetro 39 de la Panamericana*

²⁰ Ministerio Público. Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad – OFAEC. Informe de Análisis Estratégico Fiscal 005-2025-OFAEC. Extorsión en el transporte de Lima Metropolitana y Callao. Lima, 2025. p. 63.

²¹ Ministerio Público. Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad – OFAEC. Informe de Análisis Estratégico Fiscal 005-2025-OFAEC. Extorsión en el transporte de Lima Metropolitana y Callao. Lima, 2025. p. 65.

²² Ministerio Público. Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad – OFAEC. Informe de Análisis Estratégico Fiscal 005-2025-OFAEC. Extorsión en el transporte de Lima Metropolitana y Callao. Lima, 2025. p. 69.

²³ Ídem. p. 69.

²⁴ Ídem. p. 70.

Norte, a la altura del penal Piedras Gordas, en el distrito de Ancón. Este es el segundo atentado contra esta corporación en menos de 48 horas²⁵.

Por otro lado, uno de los transportistas afectados declaró al diario El Comercio, en octubre del año 2024: *Me están cobrando para dejarme vivir*, y también declaró que: *nunca había visto esto*, refiriéndose a los cupos que les exigen los extorsionadores de manera frecuente y continua, dándose la situación en que se exigen 10 soles diarios a los conductores y 20,000 soles por mes a la compañía para que puedan seguir operando²⁶.

El mismo diario, en otra nota periodística de 29 de setiembre de 2024, describe esa situación de la siguiente manera: *Desde el 20 de agosto, se han registrado 15 atentados contra 11 empresas de transporte público en nueve distritos de la capital. Como consecuencia, tres conductores fueron asesinados y varios han resultado heridos.*²⁷ y en otra nota del 28 de setiembre dice: *Las extorsiones y amenazas también llevaron a transportistas a paralizar sus servicios por miedo a que los ataques continúen. A la fecha, cuatro choferes han sido asesinados, uno de ellos de tan solo 21 años, quien fue baleado por no pagar su cupo de 7 soles. Otro conductor murió en plena ruta en la Panamericana Norte, en Los Olivos, y un pasajero resultó herido por los proyectiles de los criminales*²⁸.

Dichos ataques registrado el año 2024 han continuado durante el año 2025, pues la perpetración del delito de extorsión y conexos se ha seguido dando en este año 2025, incluso en mayores magnitudes. El diario La República, en su edición virtual de 25 de marzo de 2025, informa: *En un nuevo episodio de violencia que golpea al sector transporte, un conductor de la empresa "Etuchisa", conocida como "El Chino", fue baleado en la noche del pasado lunes 24 de marzo, en el distrito de Villa María del Triunfo, por un presunto extorsionador a bordo de una motocicleta. El ataque ocurrió mientras el chofer se encontraba en ruta con pasajeros a bordo, quienes presenciaron el brutal atentado*²⁹.

Igualmente, Radio Programas del Perú - RPP informa, en su edición virtual de 28 de abril de 2025: *Un bus de la línea T de la empresa de transportes Etusa fue atacado a balazos por dos personas que se trasladaban a bordo de una motocicleta. El atentado se registró en la intersección de las avenidas Santa Anita y San Marcos, en el distrito limeño de Chorrillos*³⁰.

²⁵ Radio Programas del Perú – RPP, edición virtual 12 de setiembre de 2024.

<https://rpp.pe/lima/policiales/ancon-otro-bus-de-la-empresa-vipusa-fue-baleado-por-un-sicario-noticia-1583558?ref=rpp>

²⁶ Diario El Comercio, edición virtual 1 de octubre de 2024.

<https://elcomercio.pe/lima/policiales/paro-de-transportistas-el-dia-que-la-extorsion-paralizo-lima-ciudadanos-piden-seguridad-para-trabajar-extorsion-cobro-de-cupos-estado-de-emergencia-inseguridad-paro-nacional-transportistas-crimen-delincuencia-dina-boluarte-mininter-noticia/>

²⁷ Diario El Comercio, edición virtual de 29 de setiembre de 2024.

<https://elcomercio.pe/lima/delincuencia-un-mes-con-el-transporte-publico-capturado-por-los-extorsionadores-se-han-registrado-14-atentados-en-la-capital-policiales-noticia/?ref=ecr>

²⁸ Diario El Comercio, edición virtual de 28 de setiembre de 2024.

<https://elcomercio.pe/lima/mototaxistas-anuncian-paro-nacional-para-el-proximo-31-de-octubre-por-ola-extorsiva-extorsiones-en-peru-ultimas-noticia/?ref=ecr>

²⁹ Diario La República, edición virtual de 25 de marzo de 2025.

https://larepublica.pe/sociedad/2025/03/25/extorsionadores-balearon-a-chofer-del-bus-el-chino-en-vmt-el-vehiculo-llevaba-varios-pasajeros-mdga-1104475#google_vignette

³⁰ Radio Programas del Perú – RPP, edición virtual 28 de abril de 2025.

https://rpp.pe/lima/actualidad/chorrillos-atacan-a-balazos-a-bus-de-la-empresa-etusa-en-la-avenida-santa-anita-noticia-1631310#google_vignette

Por su parte, la agencia Infobae, en su edición de 7 de abril de 2025, informa lo siguiente: *Solo la semana pasada, al menos dos conductores más perdieron la vida, lo que eleva a 15 las muertes registradas en lo que va del 2025. Uno de los últimos casos fue el asesinato de Paul López, un conductor con 15 años de experiencia al volante, quien fue ejecutado el pasado miércoles 2 de abril en la zona norte de Lima. Según su hermano, la situación de Paul aparentemente ya se había “arreglado”, tras las amenazas de extorsión que recibía de parte de los delincuentes*³¹.

Y, en su edición de 2 de mayo de 2025, Infobae informa que: *La línea E.T.F. Villarreal S. A. ha sido punto blanco de la violencia y la inseguridad ciudadana, luego que delincuentes armados dispararon el último jueves contra su local, la cual está ubicada en la zona de Oquendo, Callao. El ataque, captado por cámaras de seguridad, se habría perpetrado en represalia por no pagar una extorsión de 5 mil soles exigida semanas antes*³².

Recientemente, Infobae, en su edición de 10 de julio de 2025, también informó que: *En la madrugada del pasado martes 8 de julio, un bus de la empresa Emptonsa sufrió un violento ataque de sicariato. Fue interceptado en el paradero Huascarán, en Carabayllo, por dos personas en motocicleta, quienes abrieron fuego contra el conductor, Edgar Gregorio Durán Bautista, y el cobrador, Carlos Alberto Ríos Guevara. Lamentablemente, ambos perdieron la vida de manera inmediata*³³.

Es por esa situación coyuntural, y por la percepción de que el Estado no está involucrado en el problema, que los transportistas convocaron paros a nivel nacional los días 23, 24 y 26 de setiembre y 10, 11, 12 y 23 de octubre de 2024, exigiendo medidas concretas al Poder Judicial, Ministerio Público, Poder Ejecutivo y Congreso de la República. Igualmente, en casi todos los días hábiles de octubre de 2024 se dieron marchas y protestas sociales frente al palacio legislativo del Congreso de la República en las cuales una de las exigencias principales eran que las entidades encargadas cumplan sus funciones y no liberen delincuentes. También se convocaron los días 12, 13, 14 y 15 de noviembre de 2024, coincidiendo con la reunión de la cumbre del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico - APEC 2024. En lo que va del año 2025 los transportistas han convocado paros a nivel nacional el 25 de marzo, el 10 de abril, el 14 de mayo y el 18 de junio de 2025.

La situación descrita afecta seriamente la prestación de los servicios de transporte urbano, pues aparte de perjudicar psicológica, social y económicamente a los transportistas, encarece las tarifas económicas de los usuarios del servicio, disminuye la prestación de unidades que realizan ese servicio, elimina algunas vías o rutas de transporte y genera escasez de medios de transporte para la población.

³¹ Infobae, edición virtual 7 de abril de 2025.

<https://www.infobae.com/peru/2025/04/07/asesinatos-a-transportistas-no-paran-en-lima-suben-a-15-las-victimas-y-familias-destruidas-claman-justicia/>

³² Infobae, edición virtual 2 de mayo de 2025.

<https://www.infobae.com/peru/2025/05/02/empresa-de-transportes-es-victima-de-ataque-armado-en-el-callao-extorsionadores-exigen-cupo-de-5-mil-soles/>

³³ Infobae, edición virtual 10 de julio de 2025.

<https://www.infobae.com/peru/2025/07/10/anuncian-nuevo-paro-de-transportistas-parte-este-24-y-25-de-julio-tras-asesinato-de-chofer-y-cobrador-en-carabayllo/>

Ello aparte de que los usuarios del servicio de transporte también corren el riesgo de que pueden ser dañados en su integridad física cuando los conductores son baleados en plena prestación del servicio o les arrojan explosivos o productos inflamatorios; y, una de las principales razones que contribuye a ello es la renuencia para presentar las denuncias correspondientes.

1.4 De las muertes de choferes y cobradores como consecuencia de la comisión del delito de extorsión en el sector transporte:

De acuerdo con la nota redactada por Jordan Arce³⁴ para Infobae, de fecha 07 de abril de 2025 “los asesinatos de transportistas en Lima Metropolitana siguen creciendo, (...). Según informó Punto Final, los crímenes continúan y el número de víctimas fatales de la violencia vinculada a la extorsión no deja de aumentar. Solo la semana pasada, al menos dos conductores perdieron la vida, lo que eleva a 15 las muertes en lo que va del 2025. Uno de los últimos casos fue el asesinato de Paul López, un conductor con 15 años de experiencia al volante, quien fue ejecutado el pasado miércoles 2 de abril en la zona norte de Lima. Según su hermano, la situación de Paul aparentemente ya se había “arreglado”, tras las amenazas de extorsión que recibía de parte de los delincuentes.”

Así también, en la nota elaborada por Valeria Iparraguirre³⁵ de fecha 13 de junio de 2025, señala que “la extorsión se ha convertido en uno de los delitos de mayor crecimiento en Lima, afectando a comerciantes, empresarios y transportistas. Según la Policía Nacional del Perú (PNP), en lo que va del 2025, se han reportado más de 9,120 denuncias por extorsión en la ciudad, lo que representa un incremento del 36% con respecto al año anterior y lo que significa que cada 19 minutos se presenta una denuncia por este delito”.

En la línea de lo expuesto, a través de la nota periodística elaborada por Andrea Pereyra³⁶ para el diario El Correo, el 07 de octubre de 2025, indicó que “El Ministerio Público informó que entre agosto de 2024 y octubre de 2025 se registraron 118 víctimas de atentados en el transporte público en Lima Metropolitana y el Callao, según datos del Observatorio de Criminalidad. Del total, 65 personas fallecieron y 53 resultaron heridas, lo que evidencia un incremento sostenido de la violencia vinculada al crimen organizado que afecta a conductores, cobradores y pasajeros. El informe, difundido a través de las redes oficiales de la institución, advierte sobre el impacto de los ataques relacionados con la extorsión y el cobro de cupos, modalidades delictivas que se han extendido en el sistema de transporte urbano”.

Cabe acotar que, en la nota redactada por Abigail Villantoy Gómez³⁷, para Infobae, el 07 de diciembre 2025, ha indicado que “Las calles de Lima y Callao atraviesan una situación crítica derivada de la escalada de extorsiones y violencia ejercidas contra el transporte público. Grupos delictivos han impuesto un clima de temor que

³⁴ Arce Jordan (07 de abril de 2025) <https://www.infobae.com/peru/2025/04/07/asesinatos-a-transportistas-no-paran-en-lima-suben-a-15-las-victimas-y-familias-destruidas-claman-justicia/>

³⁵ Iparraguirre Valeria (13 de junio de 2025) [Extorsión en Lima: aumento alarmante de casos y Ate se posiciona entre los distritos más golpeados | Punto Seguido - UPC](#)

³⁶ Pereyra Andrea (07 de octubre de 2025) [Ministerio Público advierte incremento violencia transporte público: 118 víctimas Lima Callao | peru-pnp | EDICION | CORREO](#)

³⁷ Villantoy Gómez Abigail (07 de diciembre de 2025) [Ola de violencia y cobro de cupos reduce el transporte público en Lima: Cinco mil buses dejan de circular en la capital peruana - Infobae](#)

ha provocado la salida de cinco mil unidades formales, una cifra que profundiza el déficit de alternativas seguras para millones de usuarios de la capital”

En esa línea, en dicha nota se ha indicado que, “El clima de hostilidad no solo afecta la operación de las rutas, sino también la disponibilidad de mano de obra calificada. Desde la Cámara Internacional de la Industria de Transporte, su director Martín Ojeda ha expuesto que la inseguridad laboral desincentiva el ingreso y la permanencia de choferes al sector. Los ataques y extorsiones se traducen en escasez de personal, lo que obliga a algunas rutas a dejar de operar o a empresas a flexibilizar regulaciones para mantenerse activas.”

Aunado a ello, en el portal web denominado “PERÚ INFORMA.com³⁸” el 10 de noviembre de 2025, se publicó una nota en la que se indicaba que “entre enero y la primera semana de noviembre de 2025 se registraron 56 homicidios de choferes en Lima y Callao, principalmente mediante ataques de sicarios en motocicleta (8 de cada 10 casos). La violencia se intensificó en el último trimestre del año, con un pico en septiembre (31 homicidios), seguido de octubre (18) y nuevos casos en noviembre. Paralelamente, entre enero y octubre de 2025 se reportaron 23.213 denuncias por extorsión, un incremento del 27,4% respecto a 2024, con mayores aumentos en Lima Metropolitana y el Callao. En promedio, se registra una denuncia cada 19 minutos, proyectándose 2025 como el año con más casos de extorsión en el país. No obstante, la respuesta penal es limitada: entre enero y julio de 2025 solo 295 personas ingresaron a penales por extorsión y apenas 11 cuentan con sentencia firme, lo que evidencia un bajo nivel de sanción efectiva frente al delito “.

En este contexto, los operadores, choferes, cobradores y usuarios del transporte público se encuentran cada vez más expuestos a situaciones de inseguridad generadas por organizaciones criminales que operan en distintos puntos de la ciudad, vulnerando su derecho a un traslado seguro. En esta línea, delitos como la extorsión, el sicariato y otras manifestaciones del crimen organizado han convertido a las unidades de transporte en escenarios de violencia, donde tanto pasajeros como conductores son blanco de amenazas y atentados.

En el marco de lo expuesto, la extorsión impone un ambiente de miedo e incertidumbre entre los operadores, quienes, bajo la presión de pagar “cuotas” o sufrir represalias, ven afectadas sus actividades, alterándose así, la calidad del servicio que brindan, repercutiendo directamente en los millones de usuarios que dependen de este transporte y los pasajeros, además de enfrentar interrupciones y cambios arbitrarios en las rutas y horarios, se ven expuestos a situaciones de inseguridad, aumentando su vulnerabilidad en espacios públicos.

1.5 Marco normativo

- ✓ Ley N° 30336, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana, fortalecer la lucha contra la delincuencia y

³⁸ PERÚ INFORMA. COM (10 de noviembre de 2025) [56 choferes asesinados y 30 mil extorsiones en Lima y Callao en 2025 -](#)

el crimen organizado, vinculado al proyecto pues, regula temas de seguridad ciudadana y con esta norma se busca cautelar los intereses de los usuarios de transporte.

- ✓ Decreto Legislativo 957 se aprobó el nuevo Código Procesal Penal pues regula quiénes pueden intervenir en un proceso penal y bajo qué condiciones. Actualmente, el CPP no contempla expresamente la posibilidad de que entidades públicas representen a víctimas que, por miedo, no pueden denunciar delitos como la extorsión. Modificar esta norma permitiría facultar legalmente a la ATU u otras instituciones públicas a intervenir en defensa de los intereses colectivos, como la seguridad del transporte público, garantizando una acción penal efectiva incluso cuando las víctimas directas se encuentran silenciadas por amenazas o coerción.

1.6 Aspectos a considerar respecto del transporte público como servicio público:

Mediante la Ley N° 30900, se crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (en adelante, ATU), con el objetivo de garantizar el funcionamiento de un sistema integrado de transporte (en adelante, SIT) que permita satisfacer las necesidades de traslado de los pobladores de las provincias de Lima y Callao de manera eficiente, sostenible, accesible, segura, ambientalmente limpia y de amplia cobertura.

Concordante con lo expuesto, el artículo 2° del Decreto Supremo N° 005-2019-Ministerio de Transportes y Comunicaciones establece que la finalidad del reglamento es “desarrollar las competencias y funciones generales otorgadas a la ATU, del SIT, así como los servicios complementarios, con el objeto de contar con un sistema de transporte intermodal, eficiente, accesible, sostenible, seguro, de calidad y amplia cobertura al servicio de la población de las provincias de Lima y Callao”.

En esa línea, y de acuerdo con lo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30900, el servicio de transporte terrestre de personas en todos sus ámbitos y modalidades es declarado como servicio público. En virtud de ello, a través del Decreto de Urgencia N° 019-2020, se modificó el artículo 2 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, siendo el Servicio de Transporte de Personas un servicio público a través del cual se satisface las necesidades de desplazamiento de los usuarios de transporte, bajo condiciones de calidad, seguridad, salud y cuidado del medio ambiente.

Esta declaración implica que, la autoridad debe velar porque el servicio se realice con seguridad, continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad para satisfacer las necesidades colectivas de viaje de carácter general, a través de una ruta determinada en el territorio. Así, la titularidad de los servicios públicos recae en el Estado, siendo su obligación la de garantizar la prestación de dichos servicios por tratarse de actividades económicas de especial relevancia para la satisfacción de necesidades públicas.

Es fundamental destacar que, para brindar un transporte público seguro y de calidad, es imprescindible proteger y apoyar a los operadores que son víctimas de delitos como la extorsión, ya que dichos actos delictivos solo afectan su integridad y patrimonio, sino que también comprometen la seguridad de los usuarios. El respaldo institucional y la implementación de mecanismos de protección y acompañamiento para estos operadores son esenciales para fortalecer el sistema, reducir los niveles de inseguridad y garantizar un servicio confiable para toda la población.

1.7 Sobre el problema de inseguridad ciudadana que afecta la prestación del servicio de transporte público:

El Plan Regulador de Rutas para Lima y Callao aprobado por el Consejo Directivo de la ATU en la Sesión Ordinaria Virtual N° 24 de fecha 19 de diciembre de 2024, y cuya modificación fue publicada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 099-2025-ATU/PE de fecha 12 de abril de 2025, se determinó un total de cuatrocientas sesenta y cinco (465) rutas de transporte con un aproximado de veintisiete mil cuatrocientos quince (27415) vehículos.

Cabe acotar que, por las vías de dichos distritos recorren trescientas noventa y un (391) rutas autorizadas (387 autorizaciones renovadas y 4 autorizaciones otorgadas) en el marco del Reglamento del Régimen Excepcional, y cincuenta y nueve (59) rutas con títulos habilitantes cuya vigencia se encuentran prorrogadas por efecto del numeral 13 del artículo 66 del Texto Único ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG); dicho volumen representa más del 80% de las rutas determinadas en el Plan Regulador de Rutas para Lima y Callao, evidenciándose que los distritos en los que se declaró emergencia son zonas de alta afluencia de usuarios y claves para el referido transporte.

Así, de acuerdo a lo indicado por la Subdirección de Servicios de Transporte Regular (SSTR) de la Dirección de Operaciones de la ATU, el sistema para la prestación del servicio público de transporte regular para Lima y Callao, viene operando con cuatrocientas cincuenta (450) rutas del régimen de autorizaciones, teniendo un total de 19,441 vehículos habilitados de las tipologías Microbús (5776), Minibús (3498) y Ómnibus (10,167); asimismo, se cuenta con 19,676 credenciales habilitadas de conductores habilitados para la prestación del servicio de transporte regular del régimen excepcional, así como, 6,042 cobradores en el registro del servicio de transporte regular de la SSTR.

La aprobación y modificación del Plan Regulador de Rutas, que establece 465 rutas y más de 27,000 vehículos en operación, responde a la necesidad de brindar una cobertura en Lima y Callao amplia y continua. Este sistema, cubre distritos estratégicos con alta densidad poblacional, permitiendo el acceso al trabajo, la educación y otros servicios esenciales. De este modo, el transporte convencional garantiza conectividad, inclusión social y reducción de barreras de movilidad para una gran parte de la ciudadanía.

Conforme con lo expuesto, el servicio público de transporte en Lima y Callao cumple un rol esencial al garantizar la movilidad diaria de millones de ciudadanos,

especialmente en distritos de alta demanda donde circula más del 80% de las rutas autorizadas. En ese sentido, el servicio público de transporte convencional en Lima y Callao representa un componente clave del sistema de movilidad urbana, no solo por su volumen operativo, sino por el impacto directo que tiene en el día a día de millones de usuarios.

Ahora bien, el contexto de inseguridad que se tiene en la actualidad afecta a las 4590 rutas autorizadas para el transporte bajo autorizaciones pues el temor de los operadores conlleva a que sus choferes y cobradores decidan no salir a brindar el servicio por temor a sufrir algún tipo de atentado.

Así, el 16 de setiembre de 2024, el diario La República informó que: “Una total de 180 buses de la empresa Santa Catalina, el día de hoy, han dejado de trabajar porque están recibiendo amenazas de extorsionadores”.³⁹

Aunado a ello, el 19 de setiembre de 2024, Infobae informó que “más conductores de buses de transporte público en Lima se suman a la medida de paralizar sus funciones al volante ante las constantes extorsiones. Las unidades de Sesosa, conocidas como el ‘Anconero’, y las de la empresa ‘Los Loritos’ empezaron a acatar la medida por temor a perder la vida. Antes ya lo habían anunciado ‘La Roma’, ‘Santa Catalina’ y ‘Corazón de Jesús’”.⁴⁰

Así también, el 08 de abril de 2025, el diario El Comercio informó que: “La empresa de transporte Rumi, más conocida como “La 49”, que cubre la ruta de Chorrillos a San Martín de Porres, anunció la suspensión de su servicio para este martes 8 de abril debido al temor por constantes extorsiones. Según denuncian los transportistas, desde hace tres años vienen siendo obligados a pagar una cuota diaria de 10 soles a bandas delictivas. Los conductores se muestran preocupados, ya que no es la primera vez que se ven obligados a detener sus operaciones. Desde la semana pasada, tomaron la decisión de suspender el servicio como medida de protección ante las amenazas. Actualmente, aproximadamente 20 buses permanecen paralizados en el paradero de Matellini, en Chorrillos”.⁴¹

En esa línea, el 08 de abril de 2025 RPP publicó una declaración de un chofer de transporte que manifestó: “Yo vivo de esto, soy un conductor profesional con licencia A3A. Hace cuatro días que no estoy trabajando por miedo, por temor a que me pase algo. Antes de salir mi familia me dice ‘Dios, te bendiga, te proteja’, me hacen una cruz en la frente, me dan un beso y me piden que me cuide, por favor”, cuenta. Tiene cuatro hijos, el más pequeño de solo dos años: “Si a mí me matan, ¿quién va a poder mantener a mis hijos?”, pregunta”.⁴²

³⁹ TV Perú (16 de setiembre de 2024) <https://tvperu.gob.pe/noticias/locales/se-iran-yendo-chofer-tras-chofer-amenazas-paralizan-empresas-de-buses>

⁴⁰ Arce Jordan (19 de setiembre de 2024) <https://www.infobae.com/peru/2024/09/19/buses-anconeros-y-loritos-dejan-de-circular-por-extorsiones-mas-empresas-de-transporte-afectadas-en-lima/>

⁴¹ Tosso Valeria (08 de abril de 2025) <https://larepublica.pe/sociedad/2025/04/08/buses-la-49-suspenden-servicios-tras-amenazas-extorsivas-pagan-s10-diarios-desde-hace-3-anos-600344>

⁴² Verano Paloma (08 de abril de 2025) <https://rpp.pe/peru/actualidad/mas-del-70-de-empresas-de-transporte-publico-formal-en-lima-y-callao-son-extorsionadas-noticia-1627164>

Bajo lo expuesto, se infiere que, la creciente inseguridad, particularmente por delitos como la extorsión afecta directamente la disponibilidad del servicio, ya que muchos operadores y trabajadores temen ser víctimas de atentados. Por tanto, fortalecer mecanismos de protección para conductores y cobradores —incluyendo un acompañamiento legal e institucional efectivo— permitirá no solo brindar seguridad al operador, sino también preservar un sistema de transporte ordenado, formal y accesible para todos.

1.8 Aspectos para considerar sobre el rol del Estado en la protección de bienes jurídicos y de su capacidad para ser considerada como parte procesal

Es importante señalar que los sujetos procesales que tienen la aptitud para realizar actos procesales cualquiera sea la posición que ocupen en éste. La doctrina diferencia entre quienes tienen la calidad de parte, terceros e intervinientes. El concepto de sujeto procesal es omnicomprendivo de todos ellos”.⁴³

Así, en la línea de lo expuesto, *“parte es quien pide en nombre propio de otro la actuación de la voluntad de la ley frente a otro en el proceso, por lo que adquiere la calidad de actor (pretende) o de opositor (resistente); igualmente el tercero es definido al unísono por la doctrina como aquél que con posterioridad al establecimiento de la relación jurídica procesal llega al proceso, entre otros adquiriendo en algunos eventos la calidad de parte y en otros de mero interviniente ; pero al definir interviniente se dice que es aquel que por voluntad propia o forzada llega al proceso con capacidad para realizar actos procesales de parte”*.⁴⁴

Concordante con lo expuesto, en el proceso las partes pueden intervenir dentro del proceso ya sea de forma voluntaria o forzada; en cuanto a la primera intervención, esta puede darse mediante una intervención adhesiva, litisconsorcial o como tercería. Así, los intervinientes voluntarios *“son aquellos que llegan al proceso por su propia voluntad”*⁴⁵ para apoyar o acompañar a una de las partes intervinientes.

Conforme con lo expuesto, el proceso está compuesto por partes procesales que puede ser aquella que pretende o la que resiste, y cualquiera de estas puede ingresar al proceso como una parte voluntaria o forzada.

Ahora bien, es importante recalcar que no solo basta contra con la capacidad de ser parte en el proceso, sino que se debe contar además con la capacidad procesal para actuar en este. En ese sentido, las partes o sujetos procesales son “aquellas personas que, modo directo o indirecto, y revestidas de un carácter que puede ser público o particular, intervienen en la relación jurídica procesal, es decir, juegan un papel determinado en el desarrollo de un proceso”.⁴⁶

⁴³ Ortiz Alzate John Jairo, Sujetos Procesales (Partes, terceros e intervinientes), Revista Facultad de Derecho Ratio Juris Vol. 5 N° 10, p. 49-63 en: <file:///C:/Users/do161/Downloads/Dialnet-SujetosProcesalesPartesTercerosEIntervinientes-6750300.pdf>

⁴⁴ Op. Ci. Loc. Cit

⁴⁵ Op. Ci. Loc. Cit

⁴⁶ Witker Velásquez, Jorge Alberto, Juicio orales y derechos humanos, en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4262-juicios-orales-y-derechos-humanos>

Conforme con lo expuesto, en el proceso, los sujetos procesales —partes, terceros e intervinientes— tienen capacidad para actuar y defender sus derechos. Esta participación es fundamental para garantizar justicia y fortalecer el Estado de derecho. Así, la protección efectiva requiere un enfoque integral que involucre tanto la defensa jurídica como la acción estatal.

En línea con lo expuesto, es importante mencionar que *“los intereses difusos son aquellos intereses pertenecientes a un grupo de personas absolutamente indeterminadas, entre las cuales no existe vínculo jurídico alguno, sino que más bien se encuentran ligadas por circunstancias de hecho genéricas, contingentes, accidentales y mutables, como habitar en una misma región, ser consumidores de un mismo producto, ser destinatarios de una campaña de publicidad, etc. Lo que hace difuso a este tipo de interés es precisamente la imposibilidad de determinar el alcance del grupo social afectado.”*⁴⁷

Conforme con lo expuesto, se tiene que los derechos fundamentales cumplen una doble función, conocida como la doctrina de la «doble naturaleza de los derechos fundamentales». Según esta perspectiva, dichos derechos operan en un ámbito subjetivo como garantías para el individuo, y simultáneamente ejercen una función en un plano objetivo, adquiriendo una dimensión institucional mediante la cual su contenido debe ser aplicado para alcanzar los objetivos y valores establecidos en la Constitución.

De acuerdo con lo indicado, actualmente, se reconoce que los derechos fundamentales cumplen una doble función, conocida como la doctrina de la «doble naturaleza de los derechos fundamentales». Por un lado, actúan en el plano subjetivo como garantías individuales que protegen a cada persona; por otro, cumplen una función objetiva al adquirir una dimensión institucional, que exige que su contenido se materialice para promover y asegurar los fines y valores proclamados en la Constitución.

En este contexto, resulta indispensable aplicar esta doble naturaleza en sectores estratégicos como el transporte público, donde convergen intereses colectivos que deben ser protegidos por el Estado. La alta incidencia de criminalidad en este sector afecta no solo a los operadores, empresarios, choferes y cobradores, sino también a todos los usuarios que dependen diariamente de este servicio esencial.

Por ello, es fundamental implementar mecanismos efectivos que garanticen la tutela integral de los derechos colectivos vinculados al transporte, asegurando no solo la protección individual, sino también la preservación de un sistema seguro, eficiente y confiable que responda a las necesidades de la población.

Aún más preocupante resulta que, ante el aumento sostenido de actos delictivos como la extorsión —que en los últimos meses ha dejado incluso secuelas fatales—, los operadores de transporte, sus familias y el personal asociado, como choferes y cobradores, viven bajo constante amenaza.

⁴⁷ Priori Posada Giovanni, La Tutela jurisdiccional de los derechos difusos: una aproximación desde el derecho procesal constitucional en: <file:///C:/Users/do161/Downloads/15709-Texto%20del%20art%C3%ADculo-62418-1-10-20161128.pdf>

Esta situación ha generado un clima de temor tan profundo que muchas víctimas optan por no denunciar, y aquellas que lo hacen frecuentemente abandonan el proceso por miedo a represalias, desconocimiento o, fundamentalmente, por la falta de confianza y credibilidad en las autoridades encargadas de garantizar su protección. Esta desconfianza erosiona la percepción ciudadana sobre la capacidad del Estado para brindar seguridad y justicia, agravando la sensación de vulnerabilidad y debilitando el tejido social.

Concordante con ello, en la nota publicada el 26 de setiembre de 2024 en “Edu”, el politólogo Noam López, indicó que “la ciudadanía ya no denuncia pues ha perdido la confianza en las instituciones policiales y entra a un espacio en el que busca solucionar por su propia cuenta el problema (extorsión). Por ejemplo, huye, cambia de teléfono o busca un intermediario que lo ayude a solucionar su situación”.⁴⁸

En esa línea, en la citada nota el politólogo Noam López también refirió que: “la proliferación de los delitos extorsivos, o de otra índole, ha generado desconfianza en los ciudadanos. “Cuando la ciudadanía ve una criminalidad exacerbada, hace que perciba inacción por parte de las instituciones públicas”, resaltó el politólogo. En esa línea se indica que, “esta información se ve respaldada por la última encuesta publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Esta recopila información sobre los niveles de confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones públicas, la gobernabilidad y democracia durante el periodo octubre 2023 – marzo 2024. Según las estadísticas, más del 70% de peruanos encuestados desconfían de la PNP (77.5%), el Poder Judicial (79.3%) y el Ministerio Público (74.8%).”⁴⁹

Ahora bien, en la actualidad, el Código Procesal Penal peruano no prevé un marco en el que las entidades públicas puedan representar a las víctimas de extorsión de manera directa. Esta situación genera un vacío legal que impide que el Estado actúe eficazmente en la protección de quienes son objeto de extorsión, especialmente en sectores vulnerables o en aquellos donde el miedo a represalias limita las denuncias. La falta de una respuesta institucional adecuada no solo desprotege a las víctimas, sino que también envía un mensaje de impunidad a los delincuentes, perpetuando la criminalidad y la informalidad en sectores clave como el transporte público.

La modificación de la Sección IV del Libro Primero: Disposiciones Generales del Título Preliminar del Código Procesal Penal propuesta en el proyecto de ley, con la que se busca incorporar a las entidades públicas como partes procesales para representar a las víctimas que, por temor, amenaza o coacción deciden no denunciar o abandonar el proceso penal, para que, por su intermedio, se pueda contribuir con el desarrollo de la investigación y/o el proceso.

Ello, busca llenar este vacío legal, permitiendo que entidades públicas como la ATU asuman la representación de las víctimas. Esta intervención estatal no excluye la participación directa de la víctima, pero asegura que el interés público sea defendido

⁴⁸ Trinidad Steffano, Ola de extorsiones: “La ciudadanía ya no denuncia pues ha perdido la confianza en las instituciones” (26 de setiembre de 2024) <https://puntoedu.pucp.edu.pe/coyuntura/ola-de-extorsiones-la-ciudadania-ya-no-denuncia-pues-ha-perdido-la-confianza-en-las-instituciones/>

⁴⁹ Op. Cit. Loc. Cit

en el proceso penal, incluso cuando la víctima se encuentre en situación de vulnerabilidad o riesgo.

El proyecto de ley no solo busca otorgar a la ATU la facultad de interponer denuncias ante el Ministerio Público o la Policía Nacional del Perú en caso de hechos delictivos que afecten la continuidad de dicho servicio o pongan en riesgo la seguridad de los operadores y usuarios, sino que también se propone su incorporación como Parte Interviniente en el proceso penal, en representación de la víctima, conforme a lo señalado precedentemente. Esta actuación proactiva permitirá una respuesta más ágil y efectiva frente a situaciones de riesgo, garantizando la protección de los bienes jurídicos colectivos relacionados con el transporte público.

Complementariamente, otorgar facultades a la ATU para crear un Centro de Asistencia Integral especializado, que brinde acompañamiento legal a los operadores del servicio público de transporte víctimas de hechos delictivos, fortalecerá el respaldo institucional hacia estas personas. Esta medida no solo apoyará la recuperación y reintegración de los operadores al servicio, sino que también contribuirá a garantizar un transporte público más seguro y confiable para todos los usuarios, promoviendo así un sistema de movilidad que proteja tanto a quienes lo operan como a quienes lo utilizan diariamente.

Por ello, el presente proyecto de ley tiene como finalidad fortalecer la capacidad de actuación de la ATU, en la defensa del servicio público de transporte, a través de mecanismos legales y operativos que permitan una intervención efectiva frente a delitos como la extorsión y otras conductas que ponen en grave riesgo la continuidad del servicio, la seguridad de los operadores y la integridad de los usuarios.

1.5 Propuesta legislativa

Una de las principales problemáticas para coadyuvar en la seguridad ciudadana en la prestación del servicio de transporte urbano, debido a la perpetración del delito de extorsión y conexos, es justamente la falta de denuncias por parte de los transportistas.

En efecto, muchos ciudadanos (y son la mayoría en realidad) no hacen la denuncia respectiva por temor a las represalias por parte de los delincuentes que pueden costarle la vida o dañar su integridad física, de ellos mismos o la de sus familiares; y, porque consideran que es inútil debido a la percepción de falta de operatividad de las entidades públicas encargadas de combatir este flagelo delictivo, como son las fuerzas policiales, el Ministerio Público y el Poder Judicial, prefiriendo en su lugar más bien pagar los cupos exigidos por los delincuentes, cerrar el negocio o no ejercer más el transporte urbano público, cambiar de domicilio y cambiar de número de teléfono, entre otros.

Al respecto, Julio Campos, vicepresidente de la Alianza Nacional de Transportistas M1M2 - ANT, en una entrevista otorgada al programa *Nunca es tarde* de Radio Programas del Perú - RPP, realizada el 23 de setiembre de 2024⁵⁰, explicó el temor

⁵⁰ Radio Programas del Perú - RPP.

<https://www.facebook.com/rppnoticias/videos/nadie-quiere-denunciar-por-miedo/1267828600893223/>

y reclamo de los transportistas ante la ola de extorsiones de la que son víctimas a diario, afirmando que: *nadie quiere denunciar por miedo, por el temor.*

Ese miedo a denunciar es de tal magnitud que, conforme al Ministerio Público, las cifras registradas de denuncias son bajas en comparación a la realidad, señalando, en un Informe de la Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad - OFAEC, de que el porcentaje de denuncias presentadas, en los últimos años, no supera el 25% de los hechos acaecidos⁵¹, llegando a afirmar que: *En el caso de la extorsión, buena parte de los hechos no se denuncian*⁵².

En ese sentido, la presente propuesta legislativa, con el objeto de contribuir a garantizar y preservar la seguridad ciudadana en la prestación de servicio de transporte urbano de Lima y Callao, propone dar prerrogativas a la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - ATU, en su calidad de organismo encargado de la gestión del servicio público de transporte terrestre de personas en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, para que pueda asumir la representación legal para el proceso penal, como parte agraviada, de las víctimas en caso de delitos de extorsión, sicariato, homicidio y todos aquellos conexos de la extorsión, cuando se afecte la prestación del servicio público de transporte terrestre de personas o pongan en riesgo la seguridad de los operadores y usuarios, sin necesidad de contar con la conformidad de los agraviados.

Ello por cuanto la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - ATU se constituye en la entidad competente de la gestión del servicio público de transporte terrestre urbano de personas en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao.

En efecto, el artículo 3 de la Ley 30900, *Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU)*, publicada el 28 de diciembre de 2018, crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, a fin de que se encargue de organizar, implementar y gestionar el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, que permita brindar el servicio público de transporte urbano de los pobladores, de manera eficiente, sostenible, accesible, segura, ambientalmente limpia y de amplia cobertura.

En ese sentido, el Estado tiene el deber funcional de garantizar la prestación de ese servicio público de transporte urbano por tratarse de actividades económicas de especial relevancia para la satisfacción de necesidades de desplazamiento de la ciudadanía.

Visto: 9 de julio de 2025.

⁵¹ Ministerio Público. Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad - OFAEC.

Informe de Análisis Estratégico Fiscal 005-2025-OFAEC. Extorsión en el transporte de Lima Metropolitana y Callao. Lima, 2025. p. 15.

⁵² Ministerio Público. Oficina de Análisis Estratégico contra la Criminalidad –

OFAEC. Informe de Análisis Estratégico Fiscal 005-2025-OFAEC. Extorsión en el transporte de Lima Metropolitana y Callao. Lima, 2025. p. 60.

Por ello, es necesario proteger y apoyar a los operadores del transporte urbano que son víctimas de delitos de extorsión y conexos, puesto que su perpetración está afectando no solo la integridad física y patrimonio de los transportistas, sino que también la seguridad de los usuarios y la disponibilidad del servicio de transporte urbano, ya que muchos transportistas tienen el constante temor de realizar sus labores, por lo que se torna de importancia que el Estado tome cartas en el asunto brindando apoyo institucional e implementando mecanismos de protección para los transportistas, por tratarse de elementos esenciales en la prestación de este servicio público de transporte urbano.

Esto por cuanto en el servicio de transporte urbano, según el Plan Regulador de Rutas para Lima y Callao⁵³, existen un total de 465 rutas de transporte, con un aproximado de 27,415 vehículos, por lo que se trata de un servicio esencial que involucra la movilización diaria de millones de ciudadanos, y que representa un componente clave del sistema de movilidad urbana, no solo por su volumen operativo, sino por el impacto directo que tiene en el día a día de millones de usuarios que tienen la necesidad de desplazarse para llegar a sus centros de trabajo o de estudio, entre otros motivos.

Pues, como se trató líneas, la creciente inseguridad ciudadana, particularmente por la perpetración de delitos como la extorsión, está teniendo el efecto de que muchos transportistas decidan en no trabajar por temor a sufrir algún tipo de atentado.

Así, la presente propuesta legislativa busca reducir los niveles de inseguridad y garantizar un servicio confiable para toda la población y dar un respaldo institucional a los transportistas, incluyéndose un acompañamiento legal e institucional efectivo, que no solo permita brindar seguridad al transportista, sino también preservar un sistema de transporte efectivo y accesible para todos.

En cuanto a la capacidad procesal del Estado, a través de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao - ATU como la instancia competente en transporte urbano, actuaría en calidad de parte agraviada; y, esa representación legal abarcaría la presentación y seguimiento de la denuncia penal, colaboración en la investigación y actuación en el proceso penal y demás conexos, teniendo capacidad para actuar y defender sus derechos; y, sin perjuicio de que la víctima puede intervenir en cualquier etapa del proceso penal si decide hacerlo.

Esa participación es fundamental para garantizar justicia y fortalecer el Estado de derecho; y, así, dicha protección efectiva estaría abarcando un enfoque integral que involucra tanto la defensa jurídica como la acción estatal.

A fin de hacer viable esta propuesta, en las disposiciones complementarias modificatorias se está proponiendo la modificación del artículo 98 del Nuevo Código Procesal Penal, a fin de incorporar un párrafo que disponga que, en el caso de tratarse de víctimas de delitos de extorsión, sicariato, homicidio y todos aquellos derivados de la extorsión, que brinden servicio de transporte público urbano, las entidades públicas competentes puedan asumir la representación legal para el

⁵³ Resolución de Presidencia Ejecutiva 099-2025-ATU/PE de 12 de abril de 2025.
Plan Regulador de Rutas para Lima y Callao. p. 86.

proceso penal, en calidad de parte agraviada, y pueden presentar la correspondiente solicitud de constitución en actor civil.

Algo parecido está regulado en el Nuevo Código Procesal Penal en las situaciones en que los perjudicados son menores de edad, ya que el mismo artículo 98 dispone que, tratándose de víctimas menores de edad, el defensor público de víctimas o el abogado del Centro de Emergencia Mujer del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables asume la representación legal para el proceso penal y presenta la correspondiente solicitud de constitución en actor civil, cuando corresponda.

Se busca, de esta manera, permitir que las entidades públicas competentes, como es la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU para esta problemática, asuman la representación de las víctimas, permitiéndose una respuesta más ágil y efectiva frente a situaciones de riesgo, para garantizar la protección de los bienes jurídicos colectivos relacionados con el transporte público.

Esta medida no solo apoyará la recuperación y reintegración de los transportistas a su labor de brindar este servicio público, sino que también contribuirá a garantizar un transporte público más seguro y confiable para todos los usuarios, promoviendo así que el Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao pueda darse en un panorama de protección tanto a quienes lo operan diariamente, como a los usuarios que lo utilizan.

Además de ello, en la presente propuesta legislativa se definen las prerrogativas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a fin de que pueda realizar esa función de preservación del servicio de transporte urbano, a través del organismo competente, por lo que se propone la modificación del artículo 8 de la Ley 29370, *Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones*, para que, entre sus funciones específicas, pueda adoptar las medidas pertinentes para que los organismos públicos adscritos a su competencia ejerzan funciones de representación legal en procesos penales, en caso sea pertinente y conforme a Ley.

De igual manera y, en el mismo sentido, se propone la modificación del artículo 7 de la Ley 29370, Ley 30900, *Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU)*, con el objeto de que, en materia de seguridad de la prestación del transporte público de personas, pueda representar legalmente en el proceso penal, como parte agraviada, a las víctimas de delitos de extorsión, sicariato, homicidio y conexos, cuando se afecte la prestación del servicio público de transporte terrestre de personas o pongan en riesgo la seguridad de los operadores y usuarios.

Asimismo, en una única Disposición Complementaria Final se dispone que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC adecúe la normativa reglamentaria respectiva a la normativa propuesta, en el marco de sus competencias, dentro de un plazo perentorio de 30 días calendarios contados a partir del día siguiente de su vigencia, en caso fuere aprobada.

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

La presente iniciativa legislativa se incorpora al ordenamiento jurídico nacional con la finalidad de fortalecer la intervención del Estado en la prevención y persecución de los delitos que afectan la seguridad ciudadana en el servicio de transporte público urbano en las provincias de Lima y Callao, mediante acciones a cargo de la entidad competente en materia de transporte urbano.

Si bien la propuesta no deroga expresamente normas vigentes, introduce ajustes sustantivos en el marco legal aplicable, ampliando las competencias y facultades de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), a fin de permitir su intervención en el proceso penal, particularmente en los casos de delitos como extorsión, sicariato, homicidio y conexos que afecten la prestación del servicio de transporte público urbano, cuando las víctimas opten por no denunciar directamente o no participen activamente en el desarrollo del proceso penal. Esta medida busca evitar la exposición de las víctimas a mayores riesgos y garantizar la continuidad y eficacia de la persecución penal.

En ese marco, la iniciativa modifica el artículo 98 del Nuevo Código Procesal Penal, para autorizar la representación legal de entidades públicas en los procesos penales vinculados a dichos delitos; el artículo 8 de la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, incorporando entre sus funciones la supervisión de la representación legal de los organismos adscritos; y el artículo 7 de la Ley N° 30900, Ley que crea la ATU, facultándola expresamente para asumir dicha representación legal en defensa de los operadores y usuarios del servicio de transporte urbano.

Asimismo, la vigencia de la norma exige la adecuación y actualización de la Ley N° 30900 y su Reglamento, del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la ATU, así como del Código Procesal Penal, a fin de asegurar una atención integral y efectiva a las víctimas, armonizando la normativa vigente y fortaleciendo el marco jurídico aplicable. En conjunto, estas disposiciones contribuyen al fortalecimiento institucional, a una persecución penal más eficiente y a la consolidación de un sistema de transporte público más seguro y confiable, en concordancia con la Constitución Política del Perú y sin afectar competencias de otras entidades del Estado.

La iniciativa es compatible con la Constitución Política del Perú y se adecua al marco jurídico vigente, sin contravenir normas de jerarquía superior ni afectar competencias de otras entidades del Estado.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo–beneficio de la presente iniciativa normativa se formula conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, así como a la Guía para la aplicación del Análisis Costo–Beneficio en los proyectos de

ley y dictámenes emitida por la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República.

3.1 Identificación del problema

El servicio de transporte público urbano en las provincias de Lima y Callao se encuentra gravemente afectado en su continuidad, seguridad y sostenibilidad como consecuencia del incremento del delito de extorsión dirigido contra operadores, choferes y cobradores. Esta situación ha generado paralización de rutas, reducción de flota operativa, incremento de costos informales y un elevado nivel de temor que desincentiva la interposición de denuncias.

El problema se ve agravado por la limitada capacidad de las víctimas para denunciar, debido al riesgo de represalias, así como por la inexistencia de un mecanismo institucional que permita garantizar condiciones de seguridad suficientes para la denuncia y la participación activa en el proceso penal.

3.2 Objetivo de la intervención normativa

La iniciativa legislativa tiene por objeto fortalecer la respuesta del Estado frente al delito de extorsión que afecta al servicio de transporte público urbano, mediante la habilitación de la intervención de entidades públicas, en particular de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), en la representación y defensa del interés público dentro de los procesos penales correspondientes.

Dicha intervención no excluye la participación directa de la víctima, sino que la complementa y refuerza, asegurando la actuación estatal incluso en aquellos supuestos en los que la víctima se encuentre en situación de vulnerabilidad, coacción o riesgo que le impida formular la denuncia o sostener el proceso penal.

3.3 Identificación de costos e impacto presupuestal

De conformidad con la metodología aplicable, se identifican los siguientes costos asociados a la implementación de la propuesta:

a) Costos fiscales.

La iniciativa no genera gasto público adicional significativo. Las funciones asignadas a la ATU se ejecutan con cargo a su presupuesto institucional vigente, el cual ya cuenta con recursos humanos, logísticos y financieros asignados dentro del sector correspondiente al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. En consecuencia, el costo fiscal directo es nulo.

b) Costos administrativos.

Los costos administrativos son marginales y se limitan a adecuaciones procedimentales internas, sin creación de nuevas unidades orgánicas ni incremento de personal. Comprenden principalmente acciones de coordinación interinstitucional con la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, adecuaciones operativas para la intervención en procesos penales y seguimiento de casos. Dichos costos se estiman en menos del 0,05 % del presupuesto operativo anual de la ATU, monto plenamente absorbible dentro de su marco presupuestal.

c) Costos para los administrados.

La norma no impone cargas económicas, tasas, contribuciones ni obligaciones adicionales a los operadores del servicio de transporte público ni a los usuarios, por lo que el costo para los administrados es nulo.

En conjunto, los costos de implementación son bajos, no permanentes y compatibles con el principio de eficiencia regulatoria.

3.4 Identificación de beneficios

La propuesta normativa genera beneficios amplios y sostenidos en las siguientes dimensiones:

a) Beneficios institucionales.

Fortalece el rol de la ATU como entidad garante de la continuidad del servicio público de transporte urbano, mejora la capacidad de intervención del Estado frente a delitos que afectan bienes jurídicos colectivos y optimiza la coordinación interinstitucional con la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público.

b) Beneficios en seguridad ciudadana.

Contribuye a una mayor protección de operadores, choferes y cobradores frente a organizaciones criminales, reduce el temor a denunciar y disminuye la revictimización. Se proyecta una reducción progresiva de los delitos de extorsión y amenazas, estimándose una disminución de hasta un 20 % en las denuncias por extorsión durante los primeros tres años de aplicación.

c) Beneficios sociales y económicos.

Reduce las pérdidas económicas derivadas de la paralización y suspensión de rutas del transporte público, actualmente estimadas en aproximadamente S/ 50 millones anuales, incrementa la percepción de seguridad de los usuarios y garantiza la continuidad de un servicio público esencial.

d) Beneficios en formalización del sector.

Genera incentivos para la formalización del servicio de transporte urbano, fortaleciendo el control institucional y reduciendo la informalidad mediante el respaldo y protección estatal a los operadores que actúan dentro del marco legal.

Considerando lo expuesto previamente, se presentan los beneficios y costos de las opciones contenidas en la propuesta normativa:

Cuadro 4
Beneficios y costos identificados

STAKEHOLDERS	Incorporación de facultades a la ATU en materia de atención de denuncias de operadores en casos de extorsión	
	Beneficios	Costos
Estado	<ul style="list-style-type: none"> Instrucciones de actuación claras, para los servidores que interactúan con los operadores de transporte ante la ocurrencia 	<ul style="list-style-type: none"> Ninguno

	<p>de un acto delictivo vinculado con la extorsión.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento institucional pues la norma refuerza la capacidad de intervención de la ATU, permitiéndole actuar con mayor eficiencia frente a delitos que afectan el transporte público. • Reducción de impunidad ya que, al facultar a la ATU para denunciar sin requerir la representación directa de la víctima, se combate la impunidad especialmente en casos de extorsión o amenazas a operadores vulnerables. 	
Operadores	<ul style="list-style-type: none"> • Protección legal y asistencia directa pues con el Centro de Asistencia, los operadores acceden a apoyo legal, y acompañamiento en casos de amenazas producto de las extorsiones de las que son víctimas. • Disminución del riesgo personal ya que, al transferir parte de la carga legal y la denuncia a la ATU, se evita que operadores sean revictimizados o expuestos a represalias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguno
Usuarios	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor seguridad en el transporte público pues el seguimiento institucional reduce situaciones de violencia, robos u otros delitos durante los desplazamientos. • Mejora en la continuidad del servicio ya que, al proteger a los operadores, se asegura la operación estable y sostenida del transporte, evitando paros o deserción por temor a delitos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguno

3.5 Evaluación costo–beneficio

La evaluación comparativa evidencia que los costos asociados a la propuesta son reducidos, absorbibles y de carácter administrativo, mientras que los beneficios son amplios, sostenidos y de alto impacto social, económico e institucional. En términos cuantitativos, cada sol destinado a adecuaciones administrativas genera un beneficio social estimado entre S/ 10 y S/ 15, considerando la reducción de pérdidas económicas, la mayor eficiencia operativa y el fortalecimiento institucional del sistema de transporte público urbano en Lima Metropolitana y el Callao.

En consecuencia, la relación costo–beneficio resulta claramente favorable, justificando la aprobación de la iniciativa legislativa como una respuesta integral y urgente frente a la problemática de extorsión y violencia que afecta al servicio público de transporte urbano, en concordancia con el mandato constitucional de garantizar la seguridad de la población.

IV. VÍNCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en los objetivos y políticas de Estado del Acuerdo Nacional⁵⁴, suscrito el 22 de julio de 2002, y contribuye directamente al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado peruano en materia de seguridad ciudadana y fortalecimiento institucional.

En primer lugar, guarda correspondencia con el primer objetivo: Democracia y Estado de Derecho, y específicamente con la Política de Estado N° 7: Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, mediante la cual el Estado se compromete a consolidar políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar conductas que pongan en riesgo la tranquilidad, integridad o libertad de las personas, así como la propiedad pública y privada. Asimismo, reafirma la obligación estatal de garantizar su presencia efectiva en zonas vulnerables a la violencia y de promover la especialización de los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana.

De igual modo, la propuesta se vincula con el cuarto objetivo: Estado eficiente, transparente y descentralizado, particularmente con la Política de Estado N° 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente, que compromete al Estado a incrementar la cobertura, calidad y celeridad en la prestación de los servicios públicos, establecer y evaluar periódicamente estándares básicos de servicio, mejorar la capacidad de gestión mediante la reforma integral de la administración pública y reducir los costos de acceso a bienes y servicios públicos.

En ese marco, la iniciativa fortalece la capacidad institucional del Estado para garantizar la seguridad ciudadana en el servicio de transporte público urbano, optimiza la eficiencia administrativa de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) y contribuye al cumplimiento de las políticas nacionales de seguridad y modernización del Estado.

V. CONCORDANCIA CON LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024- 2025

La presente iniciativa legislativa se formula en concordancia con los lineamientos establecidos en la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, aprobada mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2023-2024-CR, publicada el 2 de noviembre de 2024.

En ese marco, la propuesta contribuye al desarrollo y cumplimiento de los siguientes temas priorizados:

- Tema 19: Seguridad ciudadana y civismo.
- Tema 20: Medidas contra la extorsión y el crimen organizado.

⁵⁴ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>

- Tema 21: Medidas de seguridad ciudadana referidas a vehículos y transporte.
- Tema 23: Modificaciones al Código Procesal Penal.
- Tema 92: Modernización y eficiencia de la gestión del Estado y de la administración pública.

La iniciativa, al fortalecer la capacidad institucional de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) en la lucha contra la criminalidad organizada en el transporte público, coadyuva al cumplimiento de los objetivos señalados en la Agenda Legislativa vigente, orientados a reforzar la seguridad ciudadana, mejorar la administración de justicia penal y optimizar la gestión pública en el ámbito del transporte urbano.

Lima, enero de 2026