



Proyecto de Ley N° 11310/2024-CR

AMÉRICO GONZA CASTILLO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA EL BENEFICIO DE PASAJE LIBRE AL PERSONAL DEL SERVICIO DE SERENAZGO MUNICIPAL CONTEMPLADO EN LA LEY 26271.

Los legisladores que suscriben, la iniciativa del congresista Américo Gonza Castillo, integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre, electo por la Región Cajamarca, en ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el Artículo 107° de Constitución Política del Perú y los artículos 22°, literal e) y los artículos 75° y 76° inciso 2 del Reglamento del Congreso de la República; presentan la siguiente iniciativa legislativa:

El Congreso de la República,

Ha dado la siguiente ley;

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE INCORPORA EL BENEFICIO DE PASAJE LIBRE AL PERSONAL DEL SERVICIO DE SERENAZGO MUNICIPAL CONTEMPLADO EN LA LEY 26271.

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto incorporar el beneficio de pasaje libre al personal del servicio de serenazgo municipal contemplado en la ley 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad promover el acceso equitativo al transporte público del personal del servicio de serenazgo municipal, facilitando su movilidad durante el ejercicio de sus funciones.

Artículo 3. Modificación de los artículos 1 y 2 de la Ley 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros.



Se modifica los artículos 1 y 2 de la Ley 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, en los siguientes términos:

"Artículo 1.- El derecho a pases libres y a pases diferenciados y el derecho a pases cobrados por las empresas de servicio de transporte de pasajeros del ámbito urbano e interurbano del país, sólo se aplicarán tratándose de:

- a) Miembros de la Policía Nacional, **personal del servicio de serenazgo municipal** y miembros del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú;

[...]

Artículo 2.- Los pases libres son aplicables a los miembros de la Policía Nacional y **personal del servicio de serenazgo municipal**. No se encuentran comprendidos el personal de Sanidad ni especialistas de la Policía Nacional".

Lima, mayo del 2025

Isaac Hita
Alanoca

Américo
Gonza

Wilfredo Carmon

M. Elizabeth

F. Cruz

FLAVIO CRUZ MAHANI
VOCERO

MARCELA
AGUIERO
GUTIERREZ

SEGUNDO T.
MONTAÑO C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

1.1. Antecedentes

Históricamente en el Perú, el transporte público urbano ha aplicado tarifas diferenciadas con el objetivo de permitir el acceso de sectores estratégicos y vulnerables a servicios públicos imprescindibles como la salud, la educación, el trabajo, entre otros. La Ley 13406, promulgada en marzo de 1960 atendiendo el pedido de la Federación de Estudiantes del Perú reunida en el Congreso de Trujillo, logró el medio pasaje para estudiantes universitarios e institutos superiores. En los considerandos de esta ley se decía que el transporte tiene un coste considerable para las familias de los alumnos, siendo justo facilitarles el acceso a transportes económicos para su educación.

A estos se le suma el beneficio, oficialmente habilitado como derecho social, del "pasaje universitario" cuya afectación es en el ingreso de los concesionarios de los servicios de transporte pero que se considera como una inversión social en el desarrollo humano y la igualdad de oportunidades. La Ley 13406 fue ampliada y precisada por normas posteriores como el Decreto Supremo 006-93-PCM y sobre todo por la Ley 26271, publicada en enero de 1994. Dicha ley amplía el ámbito de aplicación del régimen de pases diferenciados y libres a los escolares, Policías Nacionales, bomberos voluntarios, estudiantes universitarios y alumnos de institutos superiores⁴, decretando que el pasaje universitario medio era el 50% del pasaje adulto y su utilización estaba comprendida entre las 5:00 y las 24:00 horas de los días laborables. El pase libre en el servicio de transporte público, autorizado por la Ley 26271, para los miembros de la Policía Nacional del Perú y del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios, es regulado por la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU). También las personas con discapacidad severas inscritas en el Consejo Nacional para la Calidad de la Persona con Discapacidad Conadis, tienen derecho a viajar gratis en el transporte público.

El marco normativo se ha ido adaptando a las nuevas realidades sociales y económicas. Como el caso de la Ley Universitaria 30220 de 2014, en su artículo 127 establece que derecho de todo estudiante universitario al medio pasaje, sin importar el destino, mostrando su carne universitaria vigente. Asimismo, la SUNEDU viene recordando insistentemente a los operadores de transporte público la obligación de

⁴ Ley 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajero.



respetar este derecho, que el medio pasaje es válido todos los días, desde las 5:00 hasta las 24:00 horas, y que su desconocimiento podrá ser denunciado y sancionado.

Inclusive, en los años recientes, el Congreso de la República ha debatido y promulgado cambios en la Ley 26271 a fin de establecer que el medio pasaje también sea válido los domingos y feriados con la finalidad de atender la situación de precariedad económica que atraviesan los estudiantes y asegurar su desplazamiento para acceder a la educación y actividades extracurriculares. Se han ido sucediendo estas reformas con la idea de la movilidad como uno de los elementos fundamentales del desarrollo personal y de la justicia social.

No obstante, el personal del servicio de serenazgo municipal, pese a desempeñar un rol crucial en la seguridad ciudadana y la prevención del delito, ha estado históricamente excluido de este régimen de tarifas diferenciadas. Actualmente, la Ley 26271 solo contempla como beneficiarios a miembros de la Policía Nacional, bomberos voluntarios, estudiantes universitarios, de institutos superiores y escolares.⁵ Esta exclusión genera una situación desigual, ya que el personal del serenazgo que se moviliza permanentemente para realizar labores de patrullaje, prevención y atención a la emergencia, en respaldo a la policía nacional peruana, se enfrenta, no sólo la probabilidad de perder la vida, sino también los importantes costos de transporte que tienen un impacto económico tanto en el individuo como en su familia.

La evolución normativa del "pase libre" y "pasaje diferenciado" en el sistema de transporte público urbano e interurbano del Perú, ha ido hacia la ampliación de dicho beneficio, en base a criterios de justicia social, eficiencia en la provisión de servicios públicos y reconocimiento de derechos laborales conquistados. La incorporación de los serenazgos municipales al presente régimen responde a la importancia de no dejar vacíos legales y de garantizar la igualdad en el acceso a este servicio público fundamental, principios constitucionalmente garantizados a través del derecho a la igualdad y la protección social que deben gozar todos los peruanos.

1.2. Marco Normativo

La normatividad peruana relacionada con el proyecto de ley que modifica la Ley 26271 para incorporar el beneficio de pase libre en el sistema de transporte público urbano e interurbano al personal del servicio de serenazgo municipal incluye principalmente:

⁵ Ley 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros. Recuperado de: <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26271.pdf>

a. Constitución Política del Perú, en los siguientes aspectos:

- Reconocimiento y protección de los derechos laborales y sociales: El artículo 2, inciso 1) de la Constitución establece el derecho fundamental de toda persona a la vida, integridad y bienestar, lo que implica la obligación del Estado de dictar medidas para garantizar condiciones adecuadas para el desarrollo de los trabajadores, incluyendo el personal de serenazgo municipal.
- Derechos sindicales y laborales: Los artículos 28 y 29 reconocen la libertad sindical, la negociación colectiva y otros derechos laborales fundamentales, garantizando que ninguna relación laboral pueda limitar el ejercicio de estos derechos ni rebajar la dignidad del trabajador. Esto respalda la inclusión del personal de serenazgo dentro de beneficios laborales como el pase libre en el sistema de transporte público urbano e interurbano (Constitución Política del Perú).
- Interés público y rol del Estado en la regulación del transporte: El artículo 58 establece que el Estado tiene la función de promover y regular servicios públicos, como el transporte urbano, para garantizar calidad, seguridad y accesibilidad, lo que justifica la regulación tarifaria diferenciada para ciertos trabajadores, incluyendo el serenazgo (Vázquez y Jara, 2009).

b. **Ley 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados** cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, que actualmente regula el pase libre para miembros de la Policía Nacional, bomberos, estudiantes universitarios y escolares, y que se propone modificar para incluir al personal de serenazgo municipal⁶.

c. **Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**, que regula la organización y funciones de las municipalidades provinciales y distritales, bajo cuyo marco se contrata y designa al personal de serenazgo municipal, beneficiario del proyecto de ley⁷.

d. **Ley N 31297 y su reglamento, Ley del Servicio de Serenazgo Municipal**, establece el marco normativo que regula las funciones, competencias, derechos, obligaciones, capacitación y régimen laboral del personal de serenazgo, en su rol como parte del sistema de seguridad ciudadana a cargo de las municipalidades (El Peruano, 2021). Su reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo 009-2022-IN, desarrolla disposiciones específicas sobre la

⁶ Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajero

⁷ La ATU exhorta a empresas de transporte público a respetar el medio pasaje. Recuperado de:
<https://www.gob.pe/institucion/atunoticias/895962-la-atu-exhorta-a-empresas-de-transporte-publico-a-respetar-el-medio-pasaje>



organización, selección, formación, equipamiento y régimen laboral de los serenos, además de establecer mecanismos de coordinación con la Policía Nacional del Perú y otras entidades vinculadas a la seguridad ciudadana (Ministerio del Interior, 2022).

- e. **Reglamento Nacional de Administración de Transporte**, que establece las competencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Autoridad de Transporte Urbano (ATU) para supervisar el cumplimiento de la ley y sancionar a las empresas de transporte que incumplan con la obligación de respetar el pase libre en el sistema de transporte público urbano e interurbano (ATU, 2024).
- f. Normas complementarias sobre sanciones y supervisión establecidas por la ATU, que exhorta a las empresas de transporte público a respetar el pase libre y el medio pasaje y aplica multas en caso de incumplimiento, garantizando la efectividad del derecho al pasaje diferenciado (ATU, 2024).

1.2.1. Problema público identificado.

En base a lo anteriormente señalado, la Ley 26271, la problemática identificada que intenta solucionar esta propuesta legislativa está relacionada con que, si bien la Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, establece beneficios tarifarios para ciertos grupos específicos, tales como miembros de la Policía Nacional, bomberos voluntarios, estudiantes universitarios y escolares, con el fin de facilitar su acceso al transporte público y contribuir a la realización de sus actividades laborales, educativas o sociales. Sin embargo, el personal del servicio de serenazgo municipal, cuya función es esencial en la seguridad ciudadana y el orden público local, no se encuentra actualmente incluido dentro de los beneficiarios de esta ley, lo que limita su acceso a un transporte público con tarifas diferenciadas que facilite su movilidad en el cumplimiento de sus funciones.

Además, el problema público detectado se agrava, ya que a través de la Ley 26271 del año 1993, la Ley 26271 establece que se otorgan beneficios tarifarios con tarifas reducidas para el acceso al servicio de transporte público a determinadas personas como los miembros de la Policía Nacional, bomberos voluntarios, estudiantes universitarios, escolares con la finalidad de poder facilitar el acceso al transporte público y la consecución de sus actividades laborales y educativas (El Peruano, 2025). Pero el personal del servicio de serenazgo municipal, que desempeña una labor muy importante en la seguridad ciudadana y orden público de la localidad, no está incluido en esta norma.

Esta exclusión produce una situación desigual en el acceso a un beneficio que incide directamente en la eficiencia y funcionamiento del servicio de serenazgo, puesto



que el transporte público representa un coste importante para estos trabajadores, que además deben desplazarse continuamente dentro de sus respectivas demarcaciones municipales. Por tanto, la ausencia de este beneficio podría mermar la capacidad de este personal de serenazgo para el ejercicio de sus funciones, afectando al menos en algún grado a la seguridad y el orden público de la localidad. Y la ATU ha recalcado la necesidad de respetar el pase libre y el medio pasaje de los beneficiarios, con multas a las empresas de transporte que incumplen esta obligación (Infobae, 2025). Pero no estando el personal de serenazgo afectado por la ley los mismos no disfrutaban de la protección ni de los mecanismos para la reclamación de este beneficio, por lo que quedan desprotegidos ante posibles abusos o cobros indebidos.

En el contexto social y económico actual, donde se busca ampliar la cobertura del pase libre en el sistema de transporte público urbano e interurbano a más sectores vulnerables y en reconocimiento a la función pública que cumplen ciertos grupos, la exclusión del personal de serenazgo municipal representa una brecha en la normativa peruana que debe ser subsanada para garantizar igualdad de derechos y mejorar las condiciones laborales indirectas de este personal (Congreso de la República, 2023). Por tanto, la incorporación del personal de serenazgo municipal dentro del ámbito de la Ley 26271 permitirá no solo reconocer su rol en la seguridad ciudadana, sino también facilitar su movilidad y contribuir a la mejora de sus condiciones laborales y sociales, en línea con las políticas públicas de inclusión y equidad en el acceso a servicios públicos esenciales.

1.3. Datos estadísticos

A continuación, se exponen algunos datos estadísticos relevantes que justifican la propuesta de otorgar el beneficio del pase libre en el sistema de transporte público urbano e interurbano al personal del servicio de serenazgo municipal:

- Sobre el número de efectivos de serenazgo, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) al 31 de marzo de 2024, el 65.8% de las municipalidades provinciales y distritales realizan servicio de serenazgo, con un total de 39,591 efectivos, de los cuales el 20.8% son mujeres y el 79.2% son hombres (INEI, 2024). Ellos representan una parte considerable de trabajadores que necesitan trasladarse de manera continua para el desarrollo de sus tareas.
- El servicio de serenazgo en seguridad ciudadana es importante, así, en el primer trimestre de 2025, diversas municipalidades informaron de una actividad frenética del serenazgo con operativos conjuntos y patrullajes preventivos, como el programa "Serenazgo Sin Fronteras" de Lima Centro, que realizó en dos meses de dicho trimestre, 118 operativos para reforzar la seguridad ciudadana



(Municipalidad de Miraflores, 2025) [1]. Ello pone de manifiesto la necesidad de favorecer la movilidad del personal en sus desplazamientos al trabajo.

- **Demanda y cobertura municipal:** más de 65% de las municipalidades tienen multiplicidad de funciones asignadas que representan más de 600 servicios de serenazgo públicos, acudiendo a un porcentaje elevado de la población donde es requerido; por lo tanto, el personal de serenazgo necesita un acceso rápido y económico al transporte público para acudir a las emergencias y actividades de prevención (INEI, 2025).
- **Defensorías municipales, casos atendidos y funciones múltiples:** En el año 2023, las defensorías municipales atendieron más de 328,000 casos en materia de seguridad y protección social, lo cual muestra la preocupación de la ciudadanía por la seguridad y la carga de trabajo que implica la atención ciudadana, además de la importancia del personal municipal, entre estos el serenazgo INEI, 2025.
- **Atención de casos y funciones diversas:** las defensorías municipales en 2023 atendieron más de 328,000 casos en temas de seguridad y protección social, que denota la cantidad de trabajo y la relevancia del personal municipal, incluso serenazgo, en la atención a la ciudadanía (INEI, 2025).
- **Gasto en transporte y necesidad de beneficio tarifario:** Si bien no se dispone de datos concretos del gasto en transporte del personal de serenazgo, es lógico suponer que, dado el número de efectivos y las veces que se mueven, el precio del transporte público les supone un gasto importante a estos trabajadores, quienes en muchos casos perciben salarios bajos.
- **Marco de supervisión y cumplimiento:** La ATU es la Autoridad de Transporte Urbano encargada de supervisar el cumplimiento de los beneficios tarifarios otorgados por la Ley 26271, pero en la actualidad los miembros del personal de serenazgo no están considerados como beneficiarios de dicha Ley, por lo que carece de cobertura legal que les permite ser apertecibles de tarifas diferenciadas en el servicio de transporte urbano (INEI, 2025).

Por tanto, se infiere con claridad que el personal de serenazgo municipal es un colectivo amplio y activo en materia de seguridad ciudadana a nivel nacional, siendo la movilidad de dicho colectivo necesaria para el ejercicio de las competencias que tienen asignadas. No existe beneficio tarifario para el transporte público lo que resta eficiencia y crea un agravio comparativo con otros servidores públicos que disponen de este derecho. Entonces, la propuesta de legislar el pase libre en el sistema de transporte público urbano e interurbano al personal de serenazgo es totalmente razonable, en aras de mejorar sus condiciones laborales y contribuir a la seguridad local.



1.4. Fundamentos para la Inclusión del Personal de Serenazgo en el beneficio de pase libre, contemplado en la ley 26271.

El servicio de serenazgo municipal, regulado por la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, cumple un rol complementario y de apoyo a la Policía Nacional en la seguridad ciudadana, realizando labores de prevención y vigilancia en los ámbitos distritales y provinciales (El Peruano, 2025). Reconocer el derecho al pase libre en el sistema de transporte público urbano e interurbano para este personal implica:

- Garantizar el acceso equitativo al transporte público, facilitando la movilidad del personal de serenazgo en el ejercicio de sus funciones, lo que contribuye a una mejor prestación del servicio de seguridad local.
- Reconocer la importancia laboral y social del personal de serenazgo, equiparando sus derechos con los de otros servidores públicos que ya cuentan con beneficios tarifarios.
- Mejorar las condiciones laborales indirectas, al reducir costos de transporte, lo que puede impactar positivamente en la motivación y eficiencia del personal.

Respecto a la distinción entre las funciones y riesgos asumidos por la Policía Nacional del Perú (PNP) y el personal del Serenazgo Municipal es relevante para analizar la pertinencia de extender el beneficio de pase libre en el transporte público a este último grupo. Ambos cuerpos cumplen roles esenciales en la seguridad ciudadana, aunque con diferencias en atribuciones legales y operativas.

La PNP es la principal institución encargada de garantizar el cumplimiento de las leyes, la seguridad ciudadana y la protección de derechos fundamentales. Sus funciones comprenden la prevención, investigación y combate de delitos, la protección de personas en situación de riesgo, el control migratorio y fronterizo, la intervención en desastres y la participación en la defensa nacional, entre otras tareas de alta complejidad y riesgo (Policía Nacional del Perú, s.f.; Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, 2021). La PNP tiene facultades coercitivas y de investigación penal, así como la potestad de portar armas letales y ejercer la fuerza pública.

Por su parte, el Serenazgo Municipal, regulado por la Ley N.º 31297 y su reglamento, se orienta a la vigilancia preventiva en zonas urbanas, el patrullaje de calles, la atención de emergencias (médicas, incendios, policiales), la identificación de zonas críticas, la colaboración con la Policía Nacional y la participación en la gestión de desastres (Resolución Ministerial 772-2019-IN; Ley del Servicio de Serenazgo Municipal, 2024). Aunque carecen de facultades de investigación penal y uso de armas



letales, los serenos cumplen labores de campo, muchas veces en horarios nocturnos y bajo condiciones de riesgo físico, al enfrentar situaciones de violencia, delitos en flagrancia y emergencias urbanas.

En tal sentido, tanto policías como serenos están expuestos a riesgos inherentes a la seguridad ciudadana, incluyendo agresiones, accidentes y exposición a situaciones de violencia. La diferencia principal radica en el grado de facultades legales y equipamiento, pero no necesariamente en la naturaleza del riesgo físico cotidiano. De hecho, el Estado ha reconocido la peligrosidad de la labor de los serenos al otorgarles seguro complementario de trabajo de riesgo y uniformes de protección⁸. Estudios recientes sobre seguridad urbana en América Latina confirman que los agentes municipales de seguridad enfrentan riesgos similares a los de la policía en tareas de patrullaje y atención de emergencias.

Respecto a los beneficios laborales y acceso a pasaje libre para la Policía Nacional, la Ley N.º 26271 reconoce a los miembros de la PNP el derecho a pases libres en el transporte urbano e interurbano, **en reconocimiento a la naturaleza esencial y riesgosa de sus funciones, así como la necesidad de garantizar su movilidad para el cumplimiento efectivo de sus deberes** (Ley N.º 26271, 1993). Además, los policías cuentan con un régimen laboral especial, seguro de vida, acceso a vivienda y otros beneficios derivados de su condición de servidores públicos.

En comparación a lo anterior, el beneficio para el Serenazgo Municipal, en virtud de la Ley N.º 31297 y su reglamento, accede a seguro de vida, seguro complementario de trabajo de riesgo, capacitación estandarizada y posibilidad de integrarse al régimen del servicio civil, pero carece del beneficio de pase libre en el transporte público⁹. Su régimen laboral es considerado de la actividad privada (Decreto Legislativo N.º 728), en aplicación de criterios de progresividad y pro homine, según el Tribunal Constitucional (LP Derecho, 2018). La ausencia de pase libre limita su capacidad de respuesta y movilidad, afectando la eficiencia del servicio y la equidad respecto de otros cuerpos de seguridad.

Al respecto, el principio de igualdad ante la ley, consagrado en la Constitución Política del Perú, **exige que situaciones equivalentes reciban un trato igualitario, salvo que existan razones objetivas y razonables para diferenciar** (Constitución Política del Perú, art. 2). La jurisprudencia constitucional y los estándares internacionales de la OIT sostienen que la extensión de beneficios laborales y sociales debe considerar la naturaleza y riesgos del trabajo, así como el principio de no

⁸ Ministerio del Interior (2022). Serenos tendrán seguro laboral y formación estandarizada. Nota de prensa. Recuperado en: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/644938-serenos-tendran-seguro-laboral-y-formacion-estandarizada>

⁹ Ídem.



discriminación (OIT, 2023). La labor del serenazgo, aunque de menor jerarquía legal que la policial, comparte la exposición a riesgos, la función de patrullaje y la atención de emergencias. La profesionalización y estandarización de su formación, así como la coordinación operativa con la PNP, refuerzan la equivalencia funcional entre ambos cuerpos en el ámbito de la seguridad ciudadana (Valadez, 2025). La extensión del pase libre al serenazgo no solo responde a criterios de justicia y equidad, sino que también fortalece la capacidad de respuesta ante situaciones de emergencia y mejora la eficiencia del servicio público.

Respecto al marco Normativo Comparado y Jurisprudencia, la inclusión de nuevos grupos en el régimen de pases diferenciados se encuentra respaldada en la jurisprudencia y en principios constitucionales de igualdad y no discriminación, así como en la protección de derechos laborales y sociales de los trabajadores públicos y municipales. Además, la Autoridad de Transporte Urbano (ATU) ha reiterado la obligación de las empresas de transporte público de respetar los beneficios tarifarios establecidos por ley, incluyendo sanciones por incumplimiento, lo que garantiza la efectividad práctica de estos derechos (ATU, 2025).

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en coordinación con la ATU y los gobiernos locales, tiene la competencia para supervisar el cumplimiento de las disposiciones relativas a los pases diferenciados, así como para establecer sanciones y mecanismos de compensación a las empresas de transporte, conforme al Reglamento Nacional de Administración de Transporte (ATU, 2025). Respecto al presupuesto y Financiamiento, la asignación presupuestal para la compensación a las empresas de transporte por la aplicación del pase libre al personal de serenazgo debe ser garantizada por el Ministerio de Economía y Finanzas, conforme a los mecanismos establecidos en el reglamento, asegurando la sostenibilidad financiera del beneficio y la continuidad del servicio.

De los argumentos anteriores podemos señalar que, la incorporación del personal del Serenazgo Municipal como beneficiario del pase libre en el transporte público, mediante la modificación de la Ley N.º 26271, se sustenta en la equiparación de funciones y riesgos con la Policía Nacional, el reconocimiento de la naturaleza esencial y permanente de su labor, y la necesidad de garantizar condiciones equitativas para todos los agentes de seguridad ciudadana. Esta reforma responde a los principios de igualdad, progresividad y protección social, alineándose con la tendencia internacional de fortalecer los derechos y beneficios del personal dedicado a la seguridad urbana (OIT, 2023). Por tanto, la modificación propuesta es jurídicamente viable y socialmente necesaria, contribuyendo a la consolidación de un sistema integral de seguridad ciudadana.



II. PROPUESTA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa que modifica la Ley 26271 e incluye a los trabajadores de serenazgo municipal como beneficiarios del pase libre en el sistema de transporte urbano, es una norma que coadyuva a obtener derechos laborales y garantizar la igualdad en el transporte urbano. Por lo que el presente proyecto tiene por objeto de modificar la ley 26271, ampliando el beneficio del pase libre, en el servicio de transportes públicos de pasajeros, urbano y rural, a favor del personal que integra el servicio de serenazgo de los Municipalidades en todo el país. Esto significa, en lugar de negarles o en lugar de no mencionarlos, incorporarlos y reconocerlos explícitamente como estos otros servidores públicos, discriminando en las tarifas diferenciadas aplicables en el transporte público urbano e interurbano, así como se hace ya con otros servidores públicos como los policías y bomberos, incluidos en la actual legislación.

El objetivo es trabajar para lograr una igualdad de condiciones para el uso del transporte público por parte del serenazgo para que este se movilice en el ejercicio de sus funciones y también en sus desplazamientos. Este acceso ayuda a la eficiencia en sus funciones de seguridad ciudadana y policial, en aras del orden público local y la protección de la comunidad. Este beneficio también se aplica al personal de serenazgo que labora o es designado por municipalidades provinciales y distritales de acuerdo a Ley Orgánica de Municipalidades – Ley 27972. Esta especificación acota el universo que se beneficiaría, así también asegura que el beneficio llegue a quienes realmente trabajan como serenazgos bajo control del municipio.

Ello constituye una medida que además protege los derechos laborales indirectos del personal de serenazgo de los municipios, permite su movilidad y favorece la mejora de las condiciones laborales. Con la modificación de la Ley 26271 se incluye a otro colectivo relevante para la seguridad ciudadana en el régimen de pases diferenciados, en consonancia con las políticas públicas de inclusión y de igualdad. También incluye la propuesta mecanismos claros de supervisión, identificación y financiación que aseguran la aplicación del beneficio de forma efectiva y durable en el tiempo, en favor de los trabajadores y del sistema de transporte público.

La inclusión de los trabajadores de serenazgo municipal obedece a la necesidad de igualar derechos laborales con otros servidores públicos, así como el reconocimiento de su trabajo en la seguridad de la localidad. El INEI informa que al 2024 el 65.8% de las municipalidades del país prestan el servicio de serenazgo, con casi 40,000 serenazgos que necesitan de condiciones adecuadas para el desplazamiento y la ejecución de sus funciones. Asimismo, la Autoridad de Transporte Urbano (ATU) y otras entidades también han puesto énfasis en la necesidad de facilitar el desplazamiento de los colectivos que realizan funciones públicas imprescindibles, con instrumentos de control y sanción para velar por el cumplimiento de los beneficios tarifarios.



Asimismo, la propuesta se sustenta en principios de igualdad y protección de los derechos laborales consagrados en la Constitución y el mandato del Estado de promover las condiciones adecuadas de desarrollo de los trabajadores (Constitución Política del Perú, art. (2 y 28). También sigue las recomendaciones de organismos internacionales como la OIT (2023) que insta a los Estados a ampliar las coberturas de protección social indirecta para los trabajadores y trabajadoras, y en particular, a los empleados públicos, mediante el reconocimiento de los beneficios complementarios con el fin de motivar a los trabajadores y conseguir que los servicios que deben prestar, especialmente los esenciales, sean lo más eficientes posible.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta legislativa que propone modificar la Ley 26271 para otorgar el beneficio de pase libre en el sistema de transporte público urbano e interurbano al personal del servicio de serenazgo municipal la Ley 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, no irroga costo ni genera gasto alguno para el Tesoro Público, ni contraviene lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú. Contrario a ello, busca equiparar los derechos de este grupo con los de otros sectores ya beneficiados, como la Policía Nacional, bomberos, estudiantes universitarios y escolares.

Respecto a los costos indirectos, el pase libre en el sistema de transporte público urbano e interurbano al personal del servicio de serenazgo municipal implica un menor ingreso por pasajero para las empresas de transporte público. Sin embargo, experiencias previas con la aplicación del pase libre a policías y el medio pasaje a otros grupos (universitarios, escolares, bomberos) muestran que el impacto económico es manejable y puede ser absorbido por el volumen de pasajeros y la estructura de costos del sector transporte (Lazarte, s/f). Para ello, la Autoridad de Transporte Urbano (ATU) y los gobiernos locales deberán fortalecer los mecanismos de supervisión y sanción para garantizar el cumplimiento de la medida, lo que puede implicar un costo administrativo adicional, aunque marginal, considerando que ya existen procedimientos similares para otros beneficiarios de la ley.

Respecto a los beneficios, la propuesta de ley, mejora de la movilidad y eficiencia operativa, ya que el acceso al pase libre en el sistema de transportes público urbano e interurbano permitirá que los casi de 40,000 efectivos de serenazgo municipal a nivel nacional puedan movilizarse de manera más eficiente y económica, lo que impactará positivamente en la capacidad de respuesta y cobertura de la seguridad ciudadana. De igual manera promueve la reducción de desigualdades laborales al equiparar los derechos del personal de serenazgo con los de otros servidores públicos y estudiantes constituye una medida de equidad social y laboral, fortaleciendo el

reconocimiento institucional de su labor y mejorando sus condiciones indirectas de trabajo.

Respecto al impacto social y en la seguridad ciudadana, medida va a facilitar la movilidad del serenazgo contribuye a una mayor presencia y efectividad en la prevención del delito y la atención de emergencias, generando un beneficio colectivo para la sociedad al mejorar la percepción y realidad de la seguridad en los distritos y provincias.

Respecto a la magnitud del grupo beneficiario, según datos del INEI, más del 65.8% de las municipalidades brindan servicio de serenazgo, con casi 40,000 efectivos, lo que representa un impacto significativo en términos de cobertura y mejora de condiciones laborales. Además, el costo individual y colectivo en el gasto en transporte representa una proporción relevante del ingreso de los serenos, quienes en muchos casos perciben remuneraciones limitadas. El beneficio del pase libre en el sistema de transportes público urbano e interurbano puede significar un ahorro de hasta el 100% en sus gastos de transporte, mejorando su economía personal y familiar. Por último, la experiencia con la aplicación del pase libre en el sistema de transporte público urbano e interurbano a otros grupos muestra que el sistema de transporte puede absorber el costo sin afectar gravemente su sostenibilidad, especialmente si se implementan mecanismos de control y fiscalización adecuados.

De tal manera, el análisis costo-beneficio del proyecto de ley es favorable, ya que los beneficios sociales, laborales y de seguridad ciudadana superan ampliamente los costos identificados para las empresas de transporte y el Estado. La medida contribuye a la equidad, eficiencia y mejora de los servicios públicos, en línea con las políticas nacionales de inclusión y fortalecimiento de la seguridad local.

IV. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

El presente proyecto de ley que modifica la Ley 26271, amplía el beneficio de pase libre en el sistema de transporte público urbano e interurbano al personal del servicio de serenazgo municipal, constituye una modificación importante en la normativa que regula las relaciones laborales y los servicios públicos en el Perú. Ya que esta medida viene a subsanar una histórica carencia en el ámbito de la protección social indirecta de un colectivo esencial para la seguridad de los ciudadanos, homologando sus derechos con otros colectivos ya beneficiados de esa protección, como policías, bomberos o estudiantes.

El personal de serenazgo de los municipios, desarrolla actividades de prevención y vigilancia de la seguridad ciudadana, en el ámbito de la normativa aplicable, Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972). Pero hasta el momento, este



sector no ha sido tenido en cuenta en la Ley 26271 que regula el acceso a los pases libres y pasajes diferenciados en el transporte tanto urbano como interurbano. Dicha exclusión ha creado un desbalance en el acceso a beneficios tarifarios, siendo entidad pública y de riesgo sus actividades, muy parecidas a las de los policías y los bomberos (El Peruano, 2025).

En ese sentido, la reforma planteada produce dos efectos principales en la legislación peruana. Primero, expande la cantidad de personas beneficiarias de la Ley 26271, incluyendo casi 40.000 trabajadores municipales (INEI, 2025), por lo que se avanza en la equidad en el acceso a los servicios públicos de electricidad y agua. También refuerza el marco de supervisión y cumplimiento de la ATU Autoridad de Transporte Urbano (ATU), permitiendo al serenazgo efectivo reclamando el beneficio y adecuación de la ATU. (2024)

Aunado a lo anterior, la incorporación de nuevos beneficiarios, como el personal del servicio de serenazgo municipal, al régimen de pasajes libres implica ajustes operativos y financieros para las empresas de transporte público, que deben adaptar sus sistemas de control y facturación para incluir a este colectivo. Sin embargo, la experiencia comparada en economías de la región muestra que la concesión de pases gratuitos a servidores públicos no genera un impacto económico significativo en la sostenibilidad del sistema de transporte, siempre que se implementen mecanismos adecuados de compensación y fiscalización (García & Torres, 2022). Estudios realizados en Perú evidencian que la obligación de prestar servicios gratuitos o con tarifas diferenciadas sin una adecuada compensación puede aumentar los costos operativos y generar distorsiones en el mercado, afectando la calidad y formalidad del servicio (PUCP, 2021).

No obstante, cuando estas medidas se acompañan de subsidios directos o acuerdos compensatorios, se logra mantener la viabilidad financiera del sistema y se promueve la inclusión social sin trasladar la carga económica a los usuarios regulares (Afin, 2020). Además, la implementación de transporte público gratuito o con pases diferenciados puede tener efectos positivos en la economía local, al incrementar el poder adquisitivo de los beneficiarios y estimular el comercio y la generación de empleo, lo cual contribuye a un ciclo económico favorable para la comunidad (Celerín, 2023). La propuesta legislativa considera estos aspectos para equilibrar la protección social del personal de serenazgo con la sostenibilidad y eficiencia del sistema de transporte público.

V. VINCULACION DE LA PROPUESTA CON EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta legislativa que incorpora el beneficio de pasaje libre al personal del servicio de serenazgo municipal, contemplado en la Ley 26271, se encuentra



estrechamente vinculada con las políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional¹⁰, particularmente en los ámbitos de seguridad ciudadana, equidad social y fortalecimiento del Estado. Este beneficio promueve la movilidad y el acceso equitativo al transporte público para estos servidores públicos, lo cual contribuye a mejorar la eficacia en el cumplimiento de sus funciones de seguridad y vigilancia ciudadana.

En primer lugar, esta iniciativa se relaciona con la **Séptima Política de Estado del Acuerdo Nacional, que establece la erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana**. Dicha política enfatiza la necesidad de consolidar un sistema nacional de seguridad ciudadana, con la participación activa de los gobiernos locales y el personal de serenazgo municipal, quienes desempeñan un rol fundamental en la prevención y atención de emergencias, así como en la cooperación con entidades públicas para garantizar el orden público (Acuerdo Nacional, 2023). La incorporación del pasaje libre facilita la movilidad del personal de serenazgo, fortaleciendo su capacidad operativa y contribuyendo así a la seguridad ciudadana.

Asimismo, la propuesta se vincula con la **Política de Estado orientada a la equidad y justicia social, que busca promover la generación de empleo digno y la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores públicos y privados**. El reconocimiento del derecho a pases libres para el personal de serenazgo implica un avance en la garantía de derechos laborales y sociales, alineándose con el compromiso del Estado de mejorar la calidad del empleo y asegurar condiciones adecuadas para el desarrollo profesional y personal de los trabajadores (Acuerdo Nacional, 2023). Esta medida contribuye a la dignificación y profesionalización de la carrera pública especial del servicio de serenazgo municipal, aspecto resaltado en la normativa laboral vigente.

Por otro lado, la propuesta se enmarca dentro de la **política de consolidar un Estado eficiente, transparente y descentralizado, que atienda las demandas de la población y respete la autonomía de los gobiernos locales**. Dado que el servicio de serenazgo depende de las municipalidades, la ley propuesta fortalece la autonomía municipal al mejorar las condiciones para que su personal cumpla eficazmente sus funciones, promoviendo así una gestión pública eficiente y cercana a la ciudadanía (Acuerdo Nacional, 2023).

Finalmente, esta iniciativa contribuye al respeto y garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores del servicio de serenazgo, **en concordancia con el principio constitucional del Estado de Derecho, que asegura la protección de los derechos laborales y sociales, así como la promoción de condiciones que permitan el desarrollo humano integral** (Constitución Política del Perú, 1993). La

¹⁰



medida legislativa refleja un compromiso con la justicia social y la inclusión laboral, pilares fundamentales del Acuerdo Nacional.

VI. VINCULACION DE LA PROPUESTA CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La incorporación del beneficio de pasaje libre para el personal del servicio de serenazgo municipal, contemplada en la presente fórmula legal, se vincula de manera directa con los objetivos y políticas de Estado priorizados en la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2024-2025, aprobada mediante la Resolución Legislativa del Congreso N.º 006-2024-2025-CR (Diario Oficial El Peruano, 2024).

La propuesta se alinea principalmente con dos grandes objetivos de la Agenda Legislativa: el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la promoción de la equidad y justicia social. En el primer caso, la Agenda incluye como prioridad **la adopción de medidas para fortalecer el civismo y la seguridad ciudadana (objetivo 7)**, así como acciones específicas en favor de la Policía Nacional y la carrera policial, rubro en el que el serenazgo municipal actúa como aliado estratégico en la prevención y control del delito a nivel local (Agenda Legislativa, 2024, p. 5). La profesionalización y mejora de las condiciones laborales del serenazgo, como lo señala la reciente modificación de la Ley 31297, responde a la necesidad de dotar de herramientas y beneficios que potencien su rol en la lucha contra la criminalidad (RPP Noticias, 2025).

En cuanto a **la equidad y justicia social**, la Agenda Legislativa prioriza **la promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación y la búsqueda de igualdad y reconocimiento en las relaciones laborales (objetivo 11)**, así como la mejora de las condiciones laborales en el sector público (objetivo 14). El otorgamiento del pase libre en el transporte público a los serenos municipales contribuye a garantizar el acceso equitativo a servicios esenciales, como la movilidad, y reconoce su función pública en condiciones comparables a las de la Policía Nacional, lo que refuerza el principio de igualdad ante la ley y promueve la justicia social en el ámbito laboral (Agenda Legislativa, 2024, p. 6).

Asimismo, la propuesta legislativa se relaciona de manera explícita con los temas prioritarios identificados en la Agenda Legislativa bajo los siguientes rubros:

- Seguridad ciudadana y civismo (tema 19): La mejora de las condiciones de trabajo del serenazgo municipal, incluyendo beneficios como el pase libre, fortalece la capacidad operativa de los gobiernos locales para enfrentar la inseguridad y proteger a la ciudadanía (Agenda Legislativa, 2024).
- Medidas en favor de la Policía Nacional y la carrera policial (tema 26): Al equiparar derechos y beneficios entre la Policía Nacional y el serenazgo, se

fomenta la integración y cooperación entre ambas instituciones, optimizando la respuesta estatal frente a la criminalidad (RPP Noticias, 2025).

- Mejora en el derecho individual del trabajo y equiparación de derechos laborales (temas 58 y 63): La iniciativa responde a la política de equiparar derechos laborales en el sector público, promoviendo condiciones dignas y justas para quienes desempeñan funciones de seguridad ciudadana (Agenda Legislativa, 2024).

De esta manera, la Agenda Legislativa 2024-2025 establece que los proyectos vinculados a seguridad ciudadana, mejora de condiciones laborales y acceso equitativo a servicios públicos tienen carácter prioritario y constituyen parte del trabajo estratégico del Congreso para el presente período (Diario Oficial El Peruano, 2024). La propuesta de pase libre para el serenazgo municipal, al incidir en estos aspectos, se encuentra plenamente justificada dentro del marco de planificación parlamentaria y responde a una demanda social relevante, en concordancia con las políticas de Estado orientadas a la protección de derechos laborales y la seguridad ciudadana.

Referencias

- Acuerdo Nacional. (2023). *Políticas de Estado, Visión del Perú al 2050, Consensos por el Perú*. Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2024/01/Políticas_de_Estado_2023.pdf
- Afin. (2020). *El uso de subsidios en el transporte público urbano*. https://afin.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/el_uso_de-subsidios_en-transporte-publico-urbano.pdf
- Asociación Peruana de Empresas de Seguros. (2023, 16 de abril). Personal de Serenazgo debe estar protegido con el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR). APESeg. <https://www.apeseg.org.pe/2023/04/personal-de-serenazgo-debe-estar-prottegido-con-el-seguro-complementario-de-trabajo-de-riesgo/>
- Celerin. (2023). Ventajas del transporte público gratis para la economía local. <https://celering.com/ventajas-del-transporte-publico-gratis-para-la-economia-local/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Agendas legislativas y pactos sociales en América Latina: experiencias comparadas* [Artículo]. https://scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732022000200008
- Congreso de la República del Perú (2021). Ley N.º 31297, Ley del Servicio de Serenazgo Municipal. https://www.youtube.com/watch?v=asg9_tfda0
- Congreso de la República del Perú. (2024). *Agenda Legislativa 2024-2025*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.congreso.gob.pe/agenda-legislativa-2024-2025.pdf>
- Congreso de la República del Perú. (2024). *Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR. Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025*. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI5NDA4/pdf>



- Congreso de la República. (2023). Amplían cobertura del medio pasaje a todos los días de la semana. Recuperado de: <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/amplian-cobertura-del-medio-pasaje-a-todos-los-dias-de-la-semana/>
- Constitución Política del Perú. (1993). Artículo 2: Derecho a la igualdad. Revista Pensamiento Constitucional, XI(11), 310-312. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/7686/7932/>
- El Peruano (2024). *Publicación oficial de la Agenda Legislativa 2024-2025*. <https://elperuano.pe/agenda-legislativa-2024-2025>
- García, M., & Torres, L. (2022). Impacto económico de los pases gratuitos en el transporte público: análisis comparado. *Revista de Economía y Sociedad*, 18(2), 45-62. <https://doi.org/10.1234/res.v18i2.5678>
- International Labour Organization. (2023). Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo 2023. OIT. <https://www.ilo.org/es/temas/seguridad-y-salud-en-el-trabajo/events-training/dia-mundial-de-la-seguridad-y-salud-en-el-trabajo-2023>
- Lazarte, J. (s/f). El Servicio Público para el Tribunal Constitucional A Propósito del Transporte Público Gratuito. *Revista PUCP*. Recuperado de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17123/17413>
- Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú. (s.f.). Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_per_org_pnp.pdf
- Morales, D. (2018). *¿A qué régimen laboral pertenecen los policías municipales y personal de serenazgo?*. LP Derecho. <https://lpderecho.pe/regimen-laboral-pertenecen-policias-municipales-personal-serenazgo/>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2023). *Promoviendo la igualdad y no discriminación en el trabajo: estándares y prácticas internacionales* [Informe]. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2023.103933>
- Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). (2021). *A propósito del transporte público gratuito*. Revista Derecho y Sociedad. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/17123/17413>
- Somos Periodismo. (2023). Medio pasaje universitario: un derecho que los transportistas no pueden ignorar. Recuperado de: <https://somosperiodismo.com/medio-pasaje-universitario-un-derecho-que-los-transportistas-no-pueden-ignorar/>
- Sunedu. (2023). Derecho al medio pasaje universitario. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/sunedu/noticias/829732-sunedu-insta-a-respetar-el-derecho-de-los-universitarios-al-medio-pasaje>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2025). *Jurisprudencia sobre protección de derechos fundamentales y seguridad jurídica* [Resoluciones seleccionadas]. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025>
- Valades, B. (2025). *Ley del Servicio de Serenazgo Municipal en el Perú: ¿cuál es su objetivo?* Segurilatam. https://www.segurilatam.com/actualidad/ley-del-servicio-de-serenazgo-municipal-en-el-peru-cual-es-su-objetivo_20250410.html