



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 26271 PARA ELIMINAR EL PASAJE GRATUITO DE LA POLICÍA EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO E INTERURBANO

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **RUTH LUQUE IBARRA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 26271 PARA ELIMINAR EL PASAJE GRATUITO DE LA POLICÍA EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO E INTERURBANO

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene como objeto modificar la Ley N° 26271, que norma el derecho a pasajes libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, para eliminar el beneficio de pases libres en favor de la Policía Nacional del Perú en el servicio de transporte.

Artículo 2. Modificación del artículo 1 de la Ley N° 26271

Se modifica el artículo 1 de la Ley N° 26271 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 del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú;
- b) Alumnos Universitarios y de Institutos Superiores Universitarios en profesión o carrera cuya duración no sea menor de seis semestres académicos;
- c) Escolares.”

Artículo 3. Derogación del artículo 2 de la Ley N° 26271

Se deroga el artículo 2 de la Ley N° 26271, que norma el derecho a pasajes libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros.

Lima, 10 de octubre de 2025



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigris Tesoro
FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 12:13:17-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 10:08:34-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 11:57:30-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 11:57:19-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes: la aprobación de la Ley 26271 y su impacto actual

La Ley 26271 reconoce los pases libres y diferenciados para cuatro colectivos: Policía Nacional del Perú (PNP) y bomberos; estudiantes universitarios y de instituto superior, así como de escolares. Se puede apreciar que la normativa cumplía varios objetivos simultáneos. Por un lado, tenía como finalidad incentivar y reconocer el servicio público gratuito y diferenciado en un contexto específico de los años noventa en favor de agentes de la PNP y de los bomberos; por otro lado, colaborar con el desarrollo educativo y formativo de los alumnos de educación superior y escolares.

En lo que respecta a la PNP, el artículo 2 de la mencionada ley otorgó expresamente pase libre a la PNP¹. Esta ley se puede verificar en la práctica. Así, la Autoridad de Transporte Urbano (ATU) difunde y orienta que policías en actividad y bomberos tienen derecho a viajar gratis en el transporte público, lo que confirma la vigencia operativa del beneficio². A diferencia de ellos, los alumnos universitarios, por ejemplo, pagan un pasaje reducido de máximo 50% del precio normal pero no tienen pases libres.

Siendo así, el artículo 2 de la Ley 26271 se ha convertido en un privilegio desproporcionado para los miembros de la Policía Nacional del Perú, quienes gozan del derecho a pase libre en el transporte público urbano e interurbano del país y que traslada el costo de dicho beneficio a los transportistas privados. Es en ese sentido que este beneficio se otorgó en 1994 en un contexto histórico y político determinado donde se buscaba reconocer el sacrificio de la institución policial; sin embargo, hoy lamentablemente ha perdido su sentido y legitimidad social, convirtiéndose en un privilegio injusto, anacrónico y socialmente rechazado.

En efecto, a diferencia de entonces, hoy en día la institución policial está gravemente deteriorada, con serios cuestionamientos en materia de ética pública, abuso de autoridad y participación en redes delictivas y organizaciones criminales. Diversos medios de comunicación y fuentes oficiales han documentado en los últimos años casos de corrupción, extorsión, robo agravado y narcotráfico que involucran a miembros de la PNP.

Así, por ejemplo, se ha confirmado la condena de un efectivo policial por integrar una banda de extorsionadores³. A su vez, el Ministerio Público informó sobre la detención preliminar de policías implicados en extorsiones en Jicamarca mientras que investigaciones periodísticas revelaron que efectivos del grupo Terna cobraban cupos a delincuentes para permitirles seguir operando en Barranca.

¹ Disponible en: <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26271.pdf>

² Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/atu/noticias/894964-atu-conoce-quienes-tienen-derecho-al-pase-libre-en-el-transporte-publico>

³ Disponible en: <https://lpderecho.pe/confirman-condena-policia-integraba-banda-extorsionadores-rol-evitar-victimas-denunciaran/>

También existen informes recientes que dan cuenta de siete policías detenidos en Juliaca por robo agravado a vivienda y asalto armado⁴.

De tal manera que la evolución negativa de la seguridad en el país, así como la creciente percepción del mal desempeño policial exige revisar la medida. El Perú enfrenta un incremento sostenido de homicidios y expansión del crimen organizado, con datos recientes del SINADEF que anticipan un récord anual en 2025⁵; además diversos reportes periodísticos y análisis sectoriales constatan que las extorsiones y la violencia se han "normalizado" en la vida cotidiana y golpean con especial crudeza al transporte público (con asesinatos de conductores por negarse a pagar cupos).

Siendo así, persistir en una gratuidad generalizada a la PNP no cumple más la finalidad por la que inicialmente fue concebida. Asimismo, la confianza ciudadana en la PNP es muy baja, ya que una encuesta de Ipsos del mes de febrero 2025 reporta que 70% desconfía del trabajo policial frente a la delincuencia⁶. En consecuencia, mantener privilegios no esenciales agudiza la crisis y falta de legitimidad institucional y erosiona la percepción de justicia e igualdad ante la ley.

2. Un balance de la situación actual y la problemática que se busca superar con la presente iniciativa

Como se ha mencionado, la coyuntura actual muestra un agravamiento de la inseguridad y un déficit de legitimidad de las instituciones encargadas de combatirla. En 2025, los homicidios muestran un crecimiento sostenido según registros del SINADEF (picos trimestrales y proyección de récord anual)⁷. En paralelo, la violencia y las extorsiones afectan con especial crudeza el servicio de transporte público de pasajeros (asesinatos de conductores y amenazas sistemáticas), evidenciando que el agravamiento de esta no se puede premiar con gratuidades, sino que se requiere resultados y control disciplinario.

Asimismo, la percepción ciudadana evidencia ese deterioro, puesto que Ipsos en su encuesta del mes de febrero del 2025, reporta que 70% de los peruanos desconfía del trabajo policial en su lucha contra la delincuencia⁸, lo que revela un déficit de confianza que desaconseja mantener privilegios no esenciales financiados de facto por un sector privado específico (transportistas).

Adicionalmente, existen casos que evidencian corrupción desmedida en la institución policial y delitos que involucran a efectivos, siempre sin generalizar a

⁴ Disponible en: <https://www.infobae.com/peru/2024/12/06/policias-terna-cobran-cupos-a-extorsionadores-para-que-sigan-cometiendo-delitos-en-barranca/>

⁵ Disponible en: <https://www.infobae.com/peru/2025/10/02/peru-registra-su-nivel-mas-violento-desde-2017-homicidios-en-2025-podrian-marcar-un-record-historico-segun-sinadef/>

⁶ Disponible en: <https://www.ipsos.com/es-pe/inseguridad-ciudadana-en-peru-encuesta-peru-21-ipsos-febrero-2025?utm>

⁷ Disponible en: <https://www.infobae.com/peru/2025/04/17/homicidios-van-en-aumento-en-peru-mas-de-640-casos-en-lo-que-va-del-2025-segun-sinadef/>

⁸ Disponible en: <https://www.ipsos.com/es-pe/inseguridad-ciudadana-en-peru-encuesta-peru-21-ipsos-febrero-2025?utm>

toda la institución, pero suficiente para exigir reorientar incentivos que no se justifican a la actualidad; ya que tenemos los siguientes casos:

- Condena firme contra suboficial PNP por integrar una banda de extorsión (confirmada por fiscalía superior)⁹.
- Detenciones preliminares de policías por extorsión (caso Jicamarca), donde el Tercer Despacho de la Primera Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Santa Anita obtuvo una resolución favorable del Juzgado Penal de Turno de Lima Este, mediante la cual se dispuso la detención preliminar, por un periodo de siete días, de varios agentes policiales investigados por su presunta implicación en actividades de extorsión contra empresarios, perpetradas en diversos distritos pertenecientes a la jurisdicción de Lima Este¹⁰.
- Investigación a policías "Terna" por cobros a extorsionadores en Barranca¹¹.
- Siete policías detenidos e investigados por robo agravado a vivienda en Juliaca (abril de 2025)¹².

Este cambio de contexto por la inseguridad en alza¹³, el déficit de confianza en la institución policial y las evidencias de fallas de control interno, hace irrazonable sostener un beneficio general e ilimitado como el pase libre para todo el personal PNP, pues no es el medio menos gravoso para reconocer su función y externaliza el costo sobre un gremio que opera en alta precariedad y riesgo. Por el contrario, el reconocimiento debe canalizarse mediante medidas de bienestar y profesionalización, y estándares de desempeño con control disciplinario efectivo, sin imponer cargas a terceros.

En este escenario, se debe recordar que, dentro de las atribuciones del Congreso de la República, la función legislativa comprende dar leyes, así como interpretar, modificar o derogar las existentes, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el Reglamento del Congreso de la República. En cuanto a la función de derogar una norma, ésta sólo se deja sin efecto al aprobarse otra ley, conforme al artículo 103 de la Constitución Política del Perú.

Por lo que, todo congresista puede revisar la normativa vigente y advertir que obra una contradicción con la realidad y legitimidad de un privilegio otorgado en un contexto social distinto. Así, a efectos de evitar mayor cuestionamiento a la institución policial y seguir deteriorando su imagen por el otorgamiento de privilegios no justificados en el contexto de inseguridad ciudadana actual, es

⁹ Disponible en: <https://lpderecho.pe/confirman-condena-policia-integraba-banda-extorsionadores-rol-evitar-victimas-denunciaran/>

¹⁰ Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/521620-detencion-preliminar-para-policias-involucrados-en-extorsion-en-jicamarca>

¹¹ Disponible en: <https://www.infobae.com/peru/2024/12/06/policias-terna-cobran-cupos-a-extorsionadores-para-que-sigan-cometiendo-delitos-en-barranca/>

¹² Disponible en: <https://rpp.pe/peru/puno/siete-policias-fueron-detenidos-y-seran-investigados-por-un-presunto-asalto-a-mano-armada-en-juliaca-noticia-1630533>

¹³ Disponible en: <https://elpais.com/america/2025-03-24/balas-a-la-puerta-de-colegios-extorsiones-y-asesinatos-la-violencia-se-ceba-con-lima.html>

preciso ejercer el control posterior de los actos parlamentarios, tales como modificar el artículo 1 de la Ley 26272 y derogar el artículo 2 de la normativa vigente en cuanto al pasaje gratuito, salvaguardando el derecho a la igualdad de todos los peruanos.

En ese sentido, tras más de tres décadas de vigencia, la Ley 26271 amerita una modificatoria para optimizar su regulación y evitar ventajas innecesarias. La propuesta elimina el pase gratuito para la PNP (derogando el art. 2) y mantiene el trato preferente a bomberos y los pases diferenciados para universitarios y escolares del artículo 1, cuyo sustento social y de interés público permanece legitimado. Con ello, se equilibra la carga entre usuarios y operadores, se reduce la conflictividad en la interacción autoridad-transportista y se refuerza el principio de igualdad frente a privilegios no esenciales.

3. Justificación jurídica de la propuesta

La presente iniciativa legislativa se centra en la protección del interés social, la corrección de privilegios no esenciales y la defensa de la economía de los transportistas, al eliminar la gratuidad del pasaje urbano e interurbano para la Policía Nacional del Perú prevista en la Ley 26271. Dicha gratuidad, concebida un contexto excepcional, hoy opera como un beneficio general e indiscriminado cuyo costo se externaliza sobre operadores y conductores, desnaturalizando la finalidad original de la norma y generando asimetrías frente a otros usuarios y sectores.

Por lo que, reconociendo la plena vigencia de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 2 de la Constitución y el principio de igualdad ante la ley, corresponde al Congreso modificar y derogar los extremos pertinentes de la Ley 26271 para suprimir el pase libre de la Policía Nacional, manteniendo los beneficios socialmente justificados -bomberos y pasajes diferenciados para universitarios y escolares-. Con esta medida se restablece la razonabilidad y proporcionalidad del régimen tarifario, evitando que un tercero privado asuma una carga sin justificación objetiva y sin mecanismos de focalización por desempeño o necesidad.

Mantener un privilegio no esencial socava la legitimidad del orden normativo frente a una opinión pública que exige efectividad contra el delito y estándares más estrictos de conducta. No se desconoce ni minimiza la existencia de buenos efectivos policiales; sin embargo, los casos de corrupción y delitos que involucran a policías, con condenas confirmadas por extorsión y detenciones por coimas o robos agravados, refuerza la necesidad de replantear incentivos, ya que antes de sostener gratuidades, corresponde fortalecer el control interno y la disciplina.

3.1. Marco constitucional: el derecho a la igualdad ante la ley

Este derecho fundamental se haya previsto en el artículo 2 de nuestra Carta magna que refiere:

Artículo 2.-Derechos fundamentales de la persona
Toda persona tiene derecho:

(...)

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

(...)

Conforme se desprende del articulado, todo ciudadano debe cumplir con sus obligaciones en igualdad de condiciones y gozar de los mismos derechos que todos los ciudadanos. Este supuesto no se viene aplicando en el caso de la Policía Nacional, quienes gozan de beneficios o privilegios anacrónicos en el servicio de transporte urbano e interurbano y son subvencionados por los mismos transportistas.

3.2. Principio de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad

El ejercicio del poder público y el diseño de cargas para particulares deben observar los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En lo que respecta al principio de proporcionalidad, este exige que toda medida restrictiva de derechos fundamentales cumpla con los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

El subprincipio de idoneidad implica que toda intervención estatal que limite un derecho fundamental debe ser apta para promover un fin constitucionalmente legítimo. Ello significa que debe existir una relación racional y directa de medio a fin entre la medida adoptada y el objetivo de relevancia constitucional que se pretende alcanzar mediante dicha restricción¹⁴.

En el fundamento 109 de la Sentencia del Tribunal Constitucional-STC 0050-2004-AI/TC, el Colegiado precisó que el principio de necesidad exige al legislador optar, entre las distintas medidas posibles para alcanzar un fin constitucionalmente legítimo, por aquella que afecte en menor grado el derecho fundamental restringido. Este subprincipio, por tanto, parte del reconocimiento de la existencia de múltiples alternativas igualmente idóneas para lograr el objetivo propuesto, imponiendo que se elija la menos lesiva o restrictiva, es decir, la que cause el menor sacrificio posible al ejercicio del derecho fundamental involucrado¹⁵.

Así, la gratuidad general e indiscriminada para la PNP no es el medio idóneo para reconocer su función, pues traslada el costo a un tercero privado sin criterios de focalización, necesidad ni desempeño. Resulta, por tanto, una medida desproporcionada que desnaturaliza la finalidad que se podía perseguir con la Ley 26271 en el contexto actual.

Tomando en consideración la problemática que genera la vigencia del artículo 2 de la Ley 26271, al imponer a los operadores del transporte urbano e interurbano la carga económica de un pase gratuito general e indiscriminado para todo el

¹⁴ Disponible en: <https://lpderecho.pe/medida-limitativa-observar-criterios-de-razonabilidad-proporcionalidad-y-necesidad-exp-2235-2004-aa-tc/>

¹⁵ Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-AI.pdf>

personal de la PNP, resulta evidente que dicho régimen ya no responde al interés nacional, desnaturaliza la finalidad histórica de la norma (contexto excepcional de 1993) y produce externalidades negativas sobre un sector privado altamente precarizado y expuesto a la inseguridad. Corresponde, por tanto, al Congreso de la República enmendar y modificar esta regulación para eliminar el privilegio y restablecer la razonabilidad y proporcionalidad en el trato tarifario, preservando solo los beneficios socialmente justificados (bomberos, estudiantes y escolares).

En tal sentido, debe aprobarse la presente iniciativa legislativa que deroga el artículo 2 de la Ley 26271 y modifica su artículo 1, pues el pase libre a favor de la PNP, al ser general e ilimitado, constituye un precedente legislativo riesgoso, ya que desnaturaliza el principio de igualdad ante la ley, traslada cargas a un tercero privado sin justificación objetiva y no incide en la mejora de la seguridad ciudadana ni en los estándares de desempeño policial.

Siendo así, es deber del Poder Legislativo promover marcos normativos que corrijan privilegios ineficientes, prevengan abusos y orienten los incentivos públicos hacia la profesionalización, el control disciplinario y los resultados en seguridad, en lugar de gratuidades obligatorias impuestas a particulares.

En consecuencia, corresponde al Congreso cumplir su función de adecuación normativa con estricto apego al marco constitucional, dejando de lado intereses particulares y legislando conforme a la realidad actual, ya que vivimos en un país que demanda seguridad efectiva, instituciones creíbles y reglas justas, donde los reconocimientos a la función policial se financien con cargo al presupuesto público y bajo criterios de desempeño y control, no mediante gratuidades trasladadas coercitivamente a los transportistas.

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

La presente iniciativa legislativa no contraviene ninguna norma de rango constitucional, sino que solo tiene como objeto modificar la Ley N° 26271, ley que norma el derecho a pasajes libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, a fin de que se suprima el beneficio de pase libre de los policías en el transporte urbano e interurbano. De modo que sus efectos básicamente se circunscriben a la mencionada norma, por lo que el impacto en la legislación es reducido.

Para ello, la iniciativa modifica el artículo 1 de la Ley N° 26271, a fin de suprimir en el literal a) del referido artículo, la mención de los miembros de la Policía Nacional del Perú como beneficiarios de la presente ley. En consecuencia, respecto del artículo 2 de la misma norma, el cual se encuentra referida exclusivamente al beneficio de pase libre que se otorga únicamente a los miembros de la Policía Nacional del Perú, corresponde su derogación.

Por ende, son dichos extremos de la Ley N° 26271 los que corresponden ser modificados, sin alterar los beneficios establecidos respecto de los bomberos

voluntarios, los alumnos universitarios y de institución superior, así como de los escolares.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Esta iniciativa legislativa no genera ningún gasto adicional para el tesoro público, puesto que la propuesta normativa incide sobre el ámbito del transporte que incluye a las empresas de transporte urbano e interurbano. De modo que, al no afectar el presupuesto público, se puede hacer una breve referencia a los efectos positivos sobre los grupos sociales en los que impactará la propuesta legislativa.

En ese sentido, se puede señalar que de manera general beneficiará a las personas dedicadas al transporte público permitiendo una mayor circulación de dinero dentro de sus ingresos. En efecto, se puede señalar que habrá beneficios para los transportistas que normalmente no registran ingresos ordinarios por cada pasajero policía que utiliza el servicio de transporte urbano e interurbano.

En suma, la propuesta no genera gasto público, reduce externalidades que hoy soporta un gremio altamente expuesto a la inseguridad y mejora la seguridad jurídica al actualizar una norma a la realidad del 2025, enviando una señal clara de que los reconocimientos a la función policial deben financiarse con cargo al presupuesto y otorgarse de acuerdo al desempeño y control disciplinario, no mediante gratuidades impuestas a terceros.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO

El presente proyecto guarda relación con la siguiente política de Estado promovida estratégicamente por el Acuerdo Nacional:

- **Punto 11, "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación"** (Eje Equidad y Justicia); ello en la medida que el presente proyecto de ley se encuentra orientado a suprimir privilegios o beneficios injustificados alrededor de un sector o grupo profesional, con los que no cuenta el resto de peruanas y peruanos, como es la gratuidad en el desplazamiento del transporte urbano e interestatal. Por otra parte, a diferencia del sector de los estudiantes universitarios y escolares que cuentan con el beneficio reducido del medio pasaje para su desplazamiento por fines de profesionalización o formativo y que, debido al rango etareo, no cuentan con recursos propios o estos son insuficientes, los agentes policiales sí cobran una remuneración del Estado.

Por ello, si en determinado contexto la ley tenía una finalidad de reconocimiento, el día de hoy ha perdido toda vigencia ante el desprestigio creciente del trabajo policial conforme se ha expuesto en la presente propuesta. De este modo, no se sostiene una situación de privilegio y desigualdad frente a otro grupo de profesionales o agentes del Estado. Por ello, la propuesta además de suprimir políticas que atentan contra la igualdad en el acceso al transporte por parte de



CONGRESISTA RUTH LUQUE IBARRA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

la ciudadanía busca que se retribuya de manera justa y equitativa el servicio que brindan los trabajadores del transporte.