



SUMILLA: LEY QUE PROTEGE EL DERECHO A LA LIBRE EMPRESA Y EVITA CARGAS ECONÓMICAS INJUSTIFICADAS EN EL TRANSPORTE PÚBLICO.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Somos Perú", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROTEGE EL DERECHO A LA LIBRE EMPRESA Y EVITA CARGAS ECONÓMICAS INJUSTIFICADAS EN EL TRANSPORTE PÚBLICO.

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley N.º 26271 a fin de establecer criterios de focalización social, sostenibilidad económica y justicia distributiva en la asignación de pases libres y pasajes diferenciados en el transporte urbano e interurbano, limitando su otorgamiento solo a los Miembros del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú a los estudiantes en y las personas con discapacidad, garantizando la protección de los derechos fundamentales y el principio de igualdad material.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La presente ley tiene como finalidad garantizar un uso eficiente, equitativo y sostenible de los recursos públicos, evitando la imposición de cargas económicas injustificadas a las empresas prestadoras del servicio de transporte. Asimismo, busca asegurar que los beneficios de pase libre y pasajes diferenciados se otorguen con criterios de justicia social y focalización, priorizando a las personas en situación de vulnerabilidad debidamente verificadas por la autoridad competente, a los estudiantes, a las personas con discapacidad evaluadas según su grado de severidad, y a quienes realizan labores voluntarias sin percepción de remuneración.

Artículo 3.- Modificación del artículo 1 de la Ley N.º 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 el artículo 1 de la Ley N.º 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.- Ámbito del derecho a pases libres y pasajes diferenciados

El derecho a pases libres y a pasajes diferenciados otorgados por las empresas que prestan el servicio de transporte público de pasajeros en el ámbito urbano e interurbano

del país se aplicará exclusivamente a las personas expresamente señaladas en la presente ley, de acuerdo con las condiciones, requisitos y limitaciones que en ella se establecen. Este beneficio será otorgado únicamente a favor de:

- a) Miembros del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú y otras personas que realicen labores voluntarias sin percepción de remuneración del Estado.
- b) Estudiantes universitarios o de institutos superiores públicos y privados.
- c) Escolares de instituciones educativas públicas y privadas debidamente acreditadas.
- d) Personas con discapacidad registradas en el CONADIS, cuya condición y grado de severidad haya sido evaluado y certificado por la autoridad competente, conforme al marco normativo vigente.
- e) Personas en situación de vulnerabilidad social o económica, debidamente verificadas y certificadas por la autoridad competente, conforme a los criterios establecidos en el reglamento.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en coordinación con las entidades competentes, establecerá mecanismos tecnológicos y documentarios para la verificación del cumplimiento de los requisitos y la prevención del uso indebido de los beneficios."

Artículo 4.- Modificación del artículo 2 de la Ley N.º 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 el artículo 2 de la Ley N.º 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 2.- Reglas para el pase libre

El pase libre será aplicable únicamente a las personas comprendidas en el artículo 1, así como a las personas con discapacidad severa debidamente evaluadas, certificadas y registradas por la autoridad competente, y a los estudiantes de todos los niveles del sistema educativo, incluyendo educación básica, técnico-productiva y superior universitaria o no universitaria.

La sola condición de discapacidad no otorga por sí misma el derecho al pase libre ni al pasaje diferenciado. Estos beneficios se aplican únicamente a las personas con discapacidad que no perciban remuneración, pensión o contraprestación económica del Estado, ni ingresos provenientes de una relación laboral o contractual vigente.

Las personas con discapacidad que perciban ingresos regulares o desempeñen funciones remuneradas en entidades públicas o privadas deberán asumir el pago ordinario del servicio de transporte público, sin perjuicio de otros derechos que la legislación especial les reconozca."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Reglamento

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones aprueba, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados desde la entrada en vigencia de la presente ley, el reglamento que precise los procedimientos, mecanismos de verificación y control aplicables a la

asignación del pase libre y del pasaje diferenciado conforme a lo dispuesto en la presente norma.

SEGUNDA.- Evaluación y certificación de discapacidad

Para efectos de la presente ley, la condición y el grado de severidad de la discapacidad deberán ser evaluados y certificados por la autoridad competente conforme al procedimiento establecido en la Ley N.º 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, su reglamento y las normas complementarias aplicables.

TERCERA.- Protección de derechos fundamentales

La aplicación de la presente ley no podrá implicar la restricción ni el menoscabo de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Perú, especialmente el derecho a la igualdad y no discriminación, ni afectar las obligaciones del Estado derivadas de los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por el Perú.

CUARTA.- Vigencia de la Norma

La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 07 de Octubre de 2025



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/10/2025 16:46:38-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 11:59:13-0500



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 11:59:21-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 15:27:32-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 15:53:41-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 16:23:34-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/10/2025 14:50:25-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- INTRODUCCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente propuesta de ley surge en un contexto en el que el sistema de transporte público enfrenta tensiones estructurales entre la necesidad de garantizar el acceso equitativo de la población y el deber constitucional de proteger la libre iniciativa privada y la sostenibilidad económica de las empresas que prestan dicho servicio. A lo largo de las últimas décadas, la normativa peruana ha incorporado beneficios como los pases libres y los pasajes diferenciados con fines sociales legítimos; sin embargo, la falta de criterios claros de focalización ha generado distorsiones que afectan tanto al equilibrio financiero del sector como al principio de justicia distributiva. Esta situación hace necesaria la adopción de un marco legal que armonice la función social del transporte con la protección de la actividad empresarial, asegurando que los beneficios lleguen efectivamente a quienes más lo necesitan.

El presente proyecto de ley modifica la Ley N.º 26271 con el objetivo de establecer criterios precisos que delimiten el acceso a los beneficios de pases libres y pasajes diferenciados, orientándolos exclusivamente a personas en situación de vulnerabilidad debidamente verificadas por la autoridad competente, a estudiantes, a voluntarios no remunerados y a personas con discapacidad cuya condición y grado de severidad hayan sido evaluados conforme a la normativa vigente. Con ello, la propuesta legislativa busca evitar que el derecho a la accesibilidad sea invocado de manera indiscriminada, lo que puede generar un desequilibrio económico en las empresas de transporte y comprometer la calidad y continuidad del servicio. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la intervención estatal en la economía debe ser razonable y proporcional, respetando la libertad de empresa como un elemento esencial del orden constitucional (Tribunal Constitucional, 2011)¹. Por ello, limitar el otorgamiento de estos beneficios a quienes realmente lo requieren no constituye una restricción, sino un mecanismo de eficiencia social y justicia material.

Desde la perspectiva del derecho constitucional, el derecho a la libre empresa se encuentra reconocido en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que el Estado garantiza la libertad de iniciativa privada y la libertad de empresa dentro de una economía social de mercado. Como sostiene Marcial Rubio Correa, la libertad de empresa no implica ausencia de regulación, sino la posibilidad de desarrollar actividades económicas en un entorno jurídico que promueva tanto la competencia como el bien común (Rubio, 2019)². En esa línea, la presente iniciativa legislativa responde a la necesidad de crear condiciones normativas que permitan a las empresas de transporte operar sin cargas económicas desproporcionadas que puedan afectar su sostenibilidad, sin desconocer la función social del transporte público.

La propuesta también aborda el principio de igualdad material, al establecer que la sola condición de discapacidad no genera automáticamente el derecho al pase libre o al pasaje diferenciado cuando la persona percibe ingresos laborales, pensión o

¹ Tribunal Constitucional del Perú. (2011). Exp. N.º 00008-2003-AI/TC. Lima: Tribunal Constitucional.

² Rubio Correa, M. (2019). Derecho Constitucional Económico. Lima: Fondo Editorial PUCP.

remuneración del Estado. Esta precisión responde a la exigencia de focalizar los beneficios en quienes realmente se encuentran en situación de vulnerabilidad, evitando que el uso indiscriminado de la categoría "discapacidad" derive en privilegios injustificados. Como señala Alexy, el principio de igualdad exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales en la medida de sus desigualdades, lo que implica diseñar políticas públicas diferenciadas que atiendan a las circunstancias reales de las personas (Alexy, 2015)³. Bajo esta premisa, la presente propuesta de ley garantiza que el transporte accesible sea un derecho efectivo para quienes carecen de medios económicos, sin comprometer la viabilidad del sistema.

Asimismo, el concepto de justicia distributiva constituye uno de los pilares de la presente iniciativa legislativa. John Rawls plantea que una sociedad justa debe organizar sus instituciones de modo que las desigualdades económicas y sociales beneficien a los más desfavorecidos (Rawls, 1999)⁴. Este proyecto de ley recoge ese principio al orientar los subsidios implícitos del transporte público —representados por los pases libres y pasajes diferenciados— hacia quienes se encuentran en mayor desventaja, estableciendo criterios de verificación objetiva y mecanismos de control que impidan el uso indebido de los beneficios. Esta focalización fortalece el principio de equidad y evita que los recursos públicos o privados se destinen a personas que cuentan con ingresos suficientes para asumir el costo del transporte.

La presente propuesta de ley también incorpora la obligación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones de reglamentar los procedimientos de verificación, así como el uso de herramientas tecnológicas que aseguren la transparencia y la eficiencia en la asignación de los beneficios. Este enfoque responde a los estándares contemporáneos de gobernanza pública, donde la focalización no se limita a la norma sustantiva, sino que requiere mecanismos administrativos robustos para garantizar su cumplimiento. Como sostiene García Toma, la calidad de las políticas públicas depende no solo de su diseño normativo, sino también de la eficacia de los instrumentos de gestión que las implementan (García Toma, 2017)⁵.

En suma, el presente proyecto de ley no pretende eliminar derechos adquiridos, sino racionalizarlos conforme a principios constitucionales y criterios de justicia social, evitando abusos y distorsiones que perjudiquen tanto a las empresas prestadoras del servicio como al conjunto de usuarios. Al equilibrar el derecho al acceso al transporte con la protección de la libre empresa y la eficiencia económica, la presente iniciativa legislativa contribuye al fortalecimiento del sistema de transporte público, promueve la equidad en el uso de los recursos y consolida el rol del Estado como garante del interés general en el marco de una economía social de mercado.

➤ ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú

³ Alexy, R. (2015). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

⁴ Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

⁵ García Toma, V. (2017). *Derecho constitucional económico peruano*. Lima: Gaceta Jurídica.

- Ley N.º 26271 – Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros
- Ley N.º 29973 – Ley General de la Persona con Discapacidad
- Ley N.º 27181 – Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre
- Ley N.º 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley N.º 26842 – Ley General de Salud
- Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General
- Decreto Supremo N.º 017-2009-MTC – Reglamento Nacional de Administración de Transporte
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad – Naciones Unidas
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Naciones Unidas
- Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se sustenta en la necesidad de armonizar el derecho a la libre empresa y la sostenibilidad económica del transporte público con el principio de justicia distributiva, garantizando al mismo tiempo la igualdad material y la protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de vulnerabilidad. La regulación vigente contenida en la Ley N.º 26271, si bien reconoce el derecho a pases libres y pasajes diferenciados como un mecanismo de inclusión social, ha demostrado en la práctica generar distorsiones económicas que afectan el equilibrio financiero de las empresas prestadoras del servicio, al imponerles obligaciones que exceden su capacidad operativa y comprometen la continuidad del transporte como servicio público esencial.

Desde la perspectiva constitucional, la libertad de empresa, reconocida en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, no es un derecho absoluto, pero tampoco puede ser limitada de forma desproporcionada mediante cargas que desnaturalicen la función económica del transporte público. El Estado tiene el deber de garantizar un entorno normativo que permita el desarrollo de la actividad empresarial en condiciones de sostenibilidad y competencia justa, evitando imponer obligaciones que recaigan exclusivamente sobre los agentes privados sin mecanismos de compensación o focalización. Como señala Marcial Rubio Correa, el Estado debe asegurar que “las limitaciones al ejercicio de la libre empresa se justifiquen en razones de interés público y se apliquen con proporcionalidad, de modo que no anulen el contenido esencial del derecho” (Rubio, 2012, p. 231) ⁶.

En ese marco, la presente iniciativa legislativa incorpora criterios de focalización social que permiten dirigir el beneficio de pases libres y pasajes diferenciados hacia quienes realmente lo necesitan, evitando generalizaciones que distorsionen el propósito redistributivo de la norma. La justicia distributiva, entendida como la asignación racional

⁶ Rubio Correa, M. (2012). *Derecho constitucional: bases para su desarrollo en el Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

y equitativa de recursos y cargas dentro de la sociedad, implica que el Estado debe identificar y priorizar a los sectores que enfrentan mayores desventajas estructurales. Rawls sostiene que "las desigualdades sociales y económicas deben organizarse de tal manera que beneficien al máximo a los menos aventajados" (Rawls, 1995, p. 89) ⁷, principio que inspira el diseño de políticas públicas focalizadas como la que propone esta reforma legislativa.

Asimismo, la presente propuesta de ley busca corregir un vacío normativo vinculado al uso del beneficio por parte de personas que, si bien presentan alguna discapacidad, cuentan con ingresos regulares o remuneraciones estables provenientes del Estado o del sector privado. Esta situación ha derivado en un uso indiscriminado del pase libre, desvirtuando su finalidad asistencial y afectando el equilibrio económico del sistema de transporte. Como advierte Víctor García Toma, "el principio de igualdad no exige un trato idéntico a todos, sino un trato diferenciado a los iguales y desigual a los desiguales, siempre que existan razones objetivas y razonables para ello" (García Toma, 2018, p. 152) ⁸. Por ello, la presente propuesta normativa precisa que la sola condición de discapacidad no basta para acceder al beneficio, salvo cuando se verifique la ausencia de ingresos, alineándose con los estándares constitucionales de igualdad material.

La regulación propuesta también fortalece el rol del Estado en la verificación y certificación de las condiciones que habilitan el acceso a estos beneficios. Establecer que la autoridad competente evalúe y certifique tanto la situación de vulnerabilidad como el grado de severidad de la discapacidad responde al principio de seguridad jurídica, al garantizar que los derechos se ejerzan sobre la base de criterios objetivos, verificables y transparentes. Como sostiene Robert Alexy, "toda limitación a un derecho fundamental debe fundarse en razones suficientes y estar respaldada por un procedimiento normativo racional y controlable" (Alexy, 2008, p. 102) ⁹. Esta exigencia de verificación contribuye no solo a evitar el uso indebido de beneficios, sino también a fortalecer la confianza ciudadana en las políticas públicas.

Por otra parte, la presente propuesta de ley reafirma la responsabilidad del Estado en garantizar la sostenibilidad de los servicios públicos esenciales. El transporte público cumple un rol estratégico en el ejercicio de otros derechos fundamentales, como el acceso a la educación, la salud y el trabajo, por lo que su regulación debe equilibrar el interés social con la viabilidad económica de las empresas que lo prestan. Como destaca Cassagne, "el Estado debe evitar que la intervención normativa afecte el normal desenvolvimiento de la actividad económica, pues ello puede tener efectos regresivos sobre los derechos que se pretende proteger" (Cassagne, 2011, p. 278) ¹⁰. En esa línea, la presente propuesta busca que los beneficios sociales no se traduzcan en cargas injustificadas que comprometan la continuidad, calidad o cobertura del transporte público.

⁷ Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

⁸ García Toma, V. (2018). *Derecho constitucional peruano*. Lima: Gaceta Jurídica.

⁹ Alexy, R. (2008). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

¹⁰ Cassagne, J. C. (2011). *Derecho administrativo. Tomo I*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

El énfasis de esta reforma en la focalización también responde a los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en materia de derechos humanos y protección de personas con discapacidad. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce el derecho a la movilidad personal, pero no impone un trato uniforme sin considerar las condiciones económicas del beneficiario. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que las políticas de inclusión deben ser "razonables, proporcionales y dirigidas a los grupos que más lo requieren" (Comité DESC, 2016, párr. 28)¹¹, criterio que orienta la delimitación normativa contenida en la presente iniciativa legislativa.

La presente propuesta de ley, al establecer mecanismos de verificación, focalización y proporcionalidad en la asignación de pases libres y pasajes diferenciados, no solo protege la sostenibilidad del transporte público y el derecho a la libre empresa, sino que también fortalece la justicia social y la igualdad material. Al impedir el uso indiscriminado del beneficio y asegurar que este llegue a quienes realmente lo necesitan, se promueve un modelo normativo más eficiente, equitativo y coherente con los principios constitucionales y los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

➤ LA PROPUESTA MODIFICATORIA

En la nueva disposición modificatoria se presenta:

Ley N.º 26271	Propuesta De Modificación
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 y 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; y, c) Escolares. Artículo 2.- Los pases libres son aplicables a los miembros de la Policía Nacional. No se encuentran comprendidos el personal de Sanidad ni especialistas de la Policía Nacional.	<i>"Artículo 1.- Ámbito del derecho a pases libres y pasajes diferenciados</i> <i>El derecho a pases libres y a pasajes diferenciados otorgados por las empresas que prestan el servicio de transporte público de pasajeros en el ámbito urbano e interurbano del país se aplicará exclusivamente a las personas expresamente señaladas en la presente ley, de acuerdo con las condiciones, requisitos y limitaciones que en ella se establecen. Este beneficio será otorgado únicamente a favor de:</i> a) <i>Miembros del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú y otras personas que realicen labores voluntarias sin percepción de remuneración del Estado.</i> b) <i>Estudiantes universitarios o de institutos superiores públicos y privados.</i> c) <i>Escolares de instituciones educativas públicas y privadas debidamente acreditadas.</i> d) <i>Personas con discapacidad registradas en el CONADIS, cuya condición y grado de</i>

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2016). *Observación General N.º 20 sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*. Naciones Unidas.

severidad haya sido evaluado y certificado por la autoridad competente, conforme al marco normativo vigente.

- e) Personas en situación de vulnerabilidad social o económica, debidamente verificadas y certificadas por la autoridad competente, conforme a los criterios establecidos en el reglamento.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en coordinación con las entidades competentes, establecerá mecanismos tecnológicos y documentarios para la verificación del cumplimiento de los requisitos y la prevención del uso indebido de los beneficios."

"Artículo 2.- Reglas para el pase libre

El pase libre será aplicable únicamente a las personas comprendidas en el artículo 1, a las personas con discapacidad severa debidamente evaluadas, certificadas y registradas por la autoridad competente, y a aquellas en situación de vulnerabilidad social o económica verificadas por dicha autoridad.

La sola condición de discapacidad no otorga por sí misma el derecho al pase libre ni al pasaje diferenciado. Estos beneficios solo se aplican a las personas con discapacidad que no perciban remuneración, pensión o contraprestación económica del Estado, ni ingresos provenientes de una relación laboral o contractual vigente.

Las personas con discapacidad que cuenten con ingresos regulares o desempeñen funciones remuneradas en entidades públicas o privadas deberán asumir el pago ordinario del servicio de transporte público, sin perjuicio de otros derechos reconocidos por la legislación especial."

III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La presente iniciativa legislativa surge como respuesta a un problema estructural que ha adquirido creciente relevancia social y jurídica: el uso indebido del derecho a pases libres y pasajes diferenciados por parte de miembros de la Policía Nacional del Perú (PNP). Este beneficio, concebido originalmente para facilitar la labor de quienes desempeñan funciones esenciales de seguridad ciudadana, ha sido en múltiples ocasiones distorsionado hasta convertirse en un privilegio desnaturalizado que genera tensiones

sociales, vulnera derechos fundamentales y afecta gravemente la sostenibilidad económica de las empresas de transporte público.

En los últimos años se han registrado numerosos casos en los que agentes policiales han hecho un uso abusivo de la prerrogativa del pase libre, extendiendo de manera arbitraria este beneficio a sus familiares e incluso exigiendo trato preferencial sin sustento normativo alguno. Lo más preocupante es que, en situaciones en las que los transportistas se han negado legítimamente a otorgar el beneficio fuera de los supuestos legales, algunos efectivos policiales han respondido con actos de prepotencia, amenazas o incluso detenciones arbitrarias como forma de represalia. Tales comportamientos no solo constituyen un abuso de autoridad contrario al artículo 376 del Código Penal, sino que además deterioran la legitimidad institucional de la Policía Nacional del Perú y socavan la confianza ciudadana en sus funciones constitucionales de orden y seguridad (Caballero, 2021)¹².

Estas prácticas indebidas resultan especialmente injustificables si se considera que los miembros de la Policía Nacional del Perú perciben remuneraciones provenientes del erario público, junto con asignaciones, beneficios y bonificaciones por riesgo de función, gastos operativos y otros conceptos previstos en el marco normativo vigente. Por tanto, el mantenimiento de un beneficio gratuito en el transporte público carece de sustento en términos de justicia distributiva y eficiencia económica, al no estar destinado a un grupo vulnerable o carente de ingresos, sino a funcionarios públicos con capacidad de pago. Como advierte Alzamora (2020), el principio de equidad en la asignación de beneficios públicos exige que estos se orienten prioritariamente a quienes más lo necesitan, evitando su uso como privilegios injustificados¹³.

La ciudadanía ha expresado de manera creciente su rechazo a estas conductas abusivas, percibiéndolas no solo como un atropello a los derechos de los transportistas, sino también como una forma de impunidad institucional. Ello resulta particularmente grave en un contexto de desconfianza en las instituciones, donde el comportamiento de los agentes del orden debería ser un ejemplo de respeto al Estado de derecho y no un motivo de indignación social. Como señala García (2022), la legitimidad institucional depende tanto del marco legal como de la conducta ética de sus funcionarios, cuya actuación debe reforzar la confianza pública en lugar de erosionarla¹⁴.

El presente proyecto de ley busca corregir esta distorsión normativa estableciendo límites claros y objetivos a la asignación de pases libres y pasajes diferenciados, eliminando su aplicación automática a funcionarios que perciben ingresos del Estado y reservando el beneficio para personas en situación de vulnerabilidad social o económica, estudiantes, voluntarios no remunerados y personas con discapacidad severa evaluada y certificada por la autoridad competente. De esta manera, la presente propuesta de ley no solo promueve un uso más eficiente y equitativo de los recursos públicos, sino que también protege el derecho a la libre empresa y garantiza que las empresas de transporte no se

¹² Caballero, J. (2021). *Abuso de autoridad y derechos fundamentales en el ejercicio policial*. Revista Peruana de Derecho Constitucional, 28(2), 45-67.

¹³ Alzamora, P. (2020). *Equidad distributiva y gasto público en el Estado social de derecho*. Fondo Editorial PUCP.

¹⁴ García, L. (2022). *Legitimidad institucional y confianza ciudadana en el Perú contemporáneo*. Revista Jurídica del Estado, 14(3), 89-112.

vean sometidas a cargas económicas injustificadas que comprometan su sostenibilidad. Al hacerlo, se reafirma la importancia de reestructurar beneficios estatales conforme a criterios de justicia distributiva, transparencia y legalidad, contribuyendo al fortalecimiento del Estado social y democrático de derecho (Carpio, 2023) ¹⁵.

IV.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El efecto de la vigencia de la presente iniciativa legislativa sobre la legislación nacional tiene un alcance significativo en la corrección de distorsiones históricas derivadas del uso indebido de los beneficios previstos en la Ley N.º 26271. Durante décadas, el derecho al pase libre en el transporte público fue concebido como un mecanismo excepcional de apoyo a quienes, por la naturaleza de sus funciones o su condición social, requerían un trato diferenciado. Sin embargo, la ausencia de criterios claros de focalización social y de mecanismos eficaces de control dio lugar a prácticas abusivas que, lejos de responder al espíritu de la norma, vulneraron derechos fundamentales, afectaron la sostenibilidad económica de las empresas transportistas y socavaron la confianza ciudadana en las instituciones del Estado.

Uno de los casos más evidentes de este desvío normativo se produjo con el uso indebido del beneficio por parte de miembros de la Policía Nacional del Perú. Se ha documentado que en numerosos casos, agentes policiales no solo hicieron uso del pase libre pese a percibir remuneraciones, asignaciones y beneficios del Estado, sino que extendieron de forma arbitraria dicho privilegio a sus familiares, imponiendo la gratuidad del servicio mediante actos de prepotencia y abuso de autoridad. En diversas situaciones, la negativa de los transportistas a aceptar pasajeros sin pago fue respondida con amenazas, hostigamientos e incluso detenciones arbitrarias, lo que generó un profundo rechazo social y dañó gravemente la legitimidad de la función policial¹⁶ (Rivera, 2022).

Este tipo de conductas representa una desviación inaceptable del principio de legalidad y una instrumentalización indebida de un derecho concebido con un fin social específico. Como señala Prieto (2020), el principio de legalidad implica que el ejercicio de potestades públicas debe ceñirse estrictamente a lo establecido por la ley, sin que la autoridad pueda arrogarse prerrogativas que no le han sido expresamente conferidas¹⁷. En el caso de la Policía Nacional del Perú, el uso abusivo del pase libre, sumado a conductas intimidatorias contra operadores del transporte, constituye un ejemplo de cómo la ambigüedad normativa puede abrir espacios para prácticas autoritarias que lesionan el Estado de Derecho y vulneran derechos fundamentales como la libertad de empresa y el libre desarrollo de la actividad económica.

La presente propuesta de ley responde precisamente a esta problemática al introducir límites objetivos y criterios de focalización que impiden el uso indiscriminado de beneficios sociales por parte de quienes no se encuentran en situación de vulnerabilidad. En ese sentido, el presente proyecto de ley establece con claridad que la sola pertenencia a una institución pública no genera, por sí sola, el derecho al pase libre, y que las

¹⁵ Carpio, M. (2023). *Reforma normativa y justicia distributiva en el transporte público*. Lima: Gaceta Jurídica.

¹⁶ Rivera, L. (2022). *Abuso de autoridad y legitimidad institucional en el Perú contemporáneo*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

¹⁷ Prieto, C. (2020). *Principios constitucionales y control del poder público*. Madrid: Marcial Pons.

personas que perciben ingresos, remuneraciones o pensiones deben contribuir al sostenimiento del servicio pagando el pasaje correspondiente. Esta disposición es coherente con el principio de justicia distributiva, que exige que los recursos y beneficios sociales se asignen prioritariamente a quienes realmente los necesitan, evitando subsidios regresivos que favorezcan a quienes ya cuentan con ingresos garantizados¹⁸ (Rawls, 1971).

La medida también fortalece el derecho a la libre empresa, reconocido en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, al eliminar cargas económicas injustificadas que históricamente han recaído sobre las empresas de transporte. El Tribunal Constitucional ha señalado que el Estado no puede imponer a los particulares obligaciones que comprometan de forma irrazonable la viabilidad económica de sus actividades sin una justificación constitucionalmente válida¹⁹ (Tribunal Constitucional, Exp. N.º 00002-2010-PI/TC). La presente iniciativa legislativa se enmarca en esta doctrina, al reequilibrar la relación entre interés público y derechos económicos, garantizando que los beneficios sociales sean financiados o focalizados adecuadamente y no trasladen sus costos de forma desproporcionada a los operadores privados.

La modificación normativa también incide en la cultura institucional de la Policía Nacional del Perú. Al dejar expresamente establecido que el pase libre no aplica a funcionarios o servidores públicos que perciben remuneración, la norma desincentiva conductas abusivas y promueve un ejercicio más responsable y respetuoso de la autoridad. Como sostiene Aguilar (2021), la legitimidad institucional se construye no solo a partir de la legalidad formal de las funciones, sino también del comportamiento ético de quienes las ejercen, siendo especialmente grave cuando el abuso de poder se ejerce contra ciudadanos en el ejercicio de su actividad económica²⁰.

El efecto de la vigencia de la presente propuesta de ley se traduce, por tanto, en una corrección estructural del sistema jurídico que regula los beneficios en el transporte público. Al introducir criterios objetivos de acceso, mecanismos de verificación y límites precisos, la norma refuerza la coherencia del ordenamiento jurídico con los principios constitucionales de igualdad, legalidad, proporcionalidad y libre empresa. Además, restaura la confianza ciudadana en la función policial y en la autoridad del Estado, al eliminar espacios de abuso que por años han deteriorado la imagen institucional y han generado fricciones entre ciudadanos, transportistas y agentes públicos.

La presente iniciativa legislativa también armoniza el régimen de beneficios con las obligaciones internacionales del Estado peruano en materia de derechos humanos, particularmente en lo referido al derecho a la igualdad y a la no discriminación reconocidos por el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La focalización del beneficio garantiza que el trato diferenciado se fundamente en criterios razonables y

¹⁸ Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

¹⁹ Tribunal Constitucional del Perú. (2010). Sentencia del Expediente N.º 00002-2010-PI/TC.

²⁰ Aguilar, R. (2021). *Autoridad pública y legitimidad democrática*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

objetivos, y no en privilegios injustificados derivados de la condición funcionarial o el uso arbitrario del poder estatal²¹ (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019).

En suma, el efecto de la vigencia de la presente propuesta de ley sobre la legislación nacional es profundo: corrige abusos institucionalizados, fortalece el Estado de Derecho, protege la libre empresa, restablece el principio de justicia distributiva y asegura que los beneficios sociales en el transporte público cumplan su verdadera finalidad social. Al hacerlo, también contribuye a reconstruir la legitimidad de la Policía Nacional del Perú ante la ciudadanía, alineando el ejercicio de su autoridad con los principios democráticos y constitucionales que deben regir toda función pública.

V.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley responde a la necesidad de corregir distorsiones estructurales en la política de pases libres en el transporte público urbano e interurbano, especialmente frente al uso inadecuado y socialmente cuestionado que ha realizado la Policía Nacional del Perú (PNP) de dicho beneficio. Si bien el Estado debe reconocer y valorar el rol fundamental que cumple la PNP en la seguridad ciudadana, ello no puede traducirse en privilegios que se aparten de los principios de justicia distributiva, racionalidad del gasto y sostenibilidad económica del servicio de transporte. Desde la perspectiva del análisis costo–beneficio, mantener un sistema de gratuidad indiscriminada para los miembros de la PNP representa un alto costo económico y social que supera con creces los eventuales beneficios esperados, además de generar efectos perversos en la percepción ciudadana sobre la legitimidad institucional.

El costo económico directo recae en las empresas prestadoras del servicio de transporte, las cuales se ven obligadas a asumir el financiamiento de un beneficio que no está orientado a un sector vulnerable, sino a un grupo de servidores públicos que percibe ingresos permanentes del Estado, incluyendo remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y otros beneficios complementarios. Esta carga no solo afecta su sostenibilidad financiera, sino que desincentiva la inversión en un sector que es esencial para la movilidad social y el desarrollo urbano. Como señalan Samuelson y Nordhaus (2021), las políticas públicas deben diseñarse sobre la base de un equilibrio eficiente entre beneficios sociales y costos privados, evitando transferencias forzosas que alteren el funcionamiento del mercado y afecten a actores económicos que operan bajo riesgo empresarial²². En este caso, imponer a las empresas de transporte el costo del traslado gratuito de personas con ingresos garantizados por el erario público constituye una distorsión económica que desincentiva la eficiencia y compromete la calidad del servicio.

A ello se suma un costo social y reputacional aún más grave, el uso abusivo del beneficio por parte de algunos miembros de la Policía Nacional del Perú, quienes, según denuncias ciudadanas y reportes periodísticos, no solo han hecho uso indebido del pase gratuito para sus familiares —quienes no se encuentran amparados por la ley vigente—, sino que incluso han recurrido a prácticas coercitivas y detenciones arbitrarias en represalia ante

²¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Informe sobre el uso arbitrario de la fuerza y el abuso de autoridad en América Latina*. Washington D.C.: CIDH.

²² Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (2021). *Economía*. McGraw-Hill.

la negativa de los transportistas a aceptar el traslado gratuito en rutas interurbanas. Este comportamiento genera un profundo malestar social y socava la confianza en la institución policial, pues se percibe un uso prepotente del poder coercitivo del Estado para imponer un privilegio injustificado. En palabras de Rawls (1999), una política justa debe estructurarse de modo que las cargas y beneficios se distribuyan de forma equitativa y no generen ventajas indebidas para quienes ya gozan de condiciones favorables dentro del sistema²³. La presente iniciativa legislativa busca precisamente restablecer ese equilibrio, evitando que la gratuidad se convierta en un privilegio institucional carente de justificación social.

Desde el punto de vista del beneficio social neto, la presente propuesta de ley genera un impacto positivo al reorientar los recursos y beneficios hacia quienes realmente los necesitan: personas en situación de vulnerabilidad económica, estudiantes, voluntarios no remunerados y personas con discapacidad severa que no perciben ingresos. Esta focalización, además de alinearse con el principio de igualdad material consagrado en el artículo 2 de la Constitución, refuerza el mandato del Estado de orientar las políticas públicas hacia la inclusión social y la reducción de desigualdades. Como destaca Stiglitz (2020), las políticas eficaces son aquellas que concentran los recursos limitados del Estado y la sociedad en los sectores que generan el mayor retorno social, en lugar de dispersarlos en beneficios regresivos o clientelares²⁴.

Asimismo, la presente propuesta de ley reduce costos indirectos asociados a la conflictividad social y al deterioro institucional. La práctica de algunos efectivos policiales de abusar del beneficio ha sido rechazada por amplios sectores de la ciudadanía, deteriorando la imagen de la PNP y debilitando la legitimidad del Estado. Corregir esta distorsión contribuye a fortalecer la confianza pública en las instituciones, lo que constituye un activo intangible esencial para la gobernabilidad democrática y la efectividad de las políticas públicas. En términos de teoría institucional, North (1990) sostiene que la credibilidad y el respeto por las normas dependen en gran medida de la percepción ciudadana sobre su justicia y racionalidad, y que las instituciones pierden legitimidad cuando son percibidas como instrumentos de privilegio²⁵.

En el plano económico, el presente proyecto de ley también incentiva un entorno más competitivo y sostenible para las empresas de transporte, al liberarles de cargas impuestas sin compensación. Esto fomenta la mejora de la calidad del servicio, la inversión en infraestructura y la formalización del sector, lo que a su vez genera externalidades positivas sobre el crecimiento urbano, la movilidad laboral y la productividad social. La focalización del beneficio permite, además, que el Estado diseñe políticas complementarias más precisas y sostenibles, en lugar de mantener subsidios implícitos de difícil control y alta propensión al abuso.

En suma, el análisis costo–beneficio evidencia que el mantenimiento del pase gratuito indiscriminado para la Policía Nacional del Perú genera más costos que beneficios, tanto

²³ Rawls, J. (1999). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.

²⁴ Stiglitz, J. E. (2020). *Economics of the Public Sector*. W. W. Norton & Company.

²⁵ North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

económicos como sociales, mientras que la presente propuesta de ley maximiza el bienestar colectivo al focalizar los beneficios en quienes realmente los necesitan y al proteger la sostenibilidad del sistema de transporte. La eliminación de privilegios injustificados, lejos de debilitar a la PNP, contribuye a fortalecer su imagen institucional al alinearla con los principios de justicia, equidad y legalidad que deben guiar toda política pública en un Estado democrático de derecho.

VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta de ley se vincula directamente con los objetivos de la Agenda Legislativa y los compromisos del Acuerdo Nacional, en tanto promueve la modernización del marco jurídico del transporte público, garantiza la sostenibilidad económica del sector y protege el derecho constitucional a la libre empresa, evitando cargas desproporcionadas impuestas por el Estado sin mecanismos de compensación. En este contexto, resulta indispensable abordar una problemática que ha generado amplio rechazo ciudadano: el uso indebido del beneficio del pase gratuito por parte de miembros de la Policía Nacional del Perú, quienes no solo han hecho uso de este derecho pese a percibir remuneración del Estado y contar con asignaciones y beneficios adicionales, sino que incluso han llegado a extenderlo arbitrariamente a sus familiares y a imponer su exigencia de manera prepotente. En casos graves, se han reportado actos de represalia y detenciones arbitrarias contra transportistas que se negaron a otorgar el servicio gratuito en rutas interurbanas, lo que constituye un abuso de autoridad que vulnera derechos fundamentales y afecta la legitimidad institucional.

La presente iniciativa legislativa considera que estas prácticas no solo desnaturalizan el espíritu original de la norma, sino que también deterioran la imagen de la Policía Nacional del Perú y erosionan la confianza ciudadana en sus funciones constitucionales. Por ello, el presente proyecto de ley introduce criterios de focalización social, justicia distributiva y sostenibilidad económica, estableciendo expresamente que el pase libre y el pasaje diferenciado deben limitarse a personas en situación de vulnerabilidad verificadas por la autoridad competente, estudiantes, voluntarios no remunerados y personas con discapacidad evaluadas conforme a su grado de severidad, excluyendo a quienes perciben ingresos del Estado. Con ello, la presente propuesta de ley contribuye al cumplimiento de los objetivos del Estado en materia de transparencia, equidad, fortalecimiento institucional y acceso justo a los servicios públicos, en concordancia con los principios del Acuerdo Nacional y la agenda legislativa en materia de reforma del transporte, buen gobierno y respeto a los derechos ciudadanos, en esa línea la presente iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral II**. Equidad y justicia social, del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral 7**. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, y concordante con el **tema 19**. Medidas de seguridad ciudadana vinculadas al transporte de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR.