



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY QUE NORMA EL DERECHO A PASES LIBRES Y PASAJES DIFERENCIADOS COBRADOS POR LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE URBANO E INTERURBANO DE PASAJEROS, LEY N° 26271

El congresista que suscribe **Waldemar José Cerrón Rojas**, integrante del **Grupo Parlamentario Perú Libre**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y según lo regulado por los artículos 22°; 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

LEY QUE DEROGA LA LEY QUE NORMA EL DERECHO A PASES LIBRES Y PASAJES DIFERENCIADOS COBRADOS POR LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE URBANO E INTERURBANO DE PASAJEROS, LEY N° 26271

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley.

La presente Ley tiene por finalidad modificar el artículo 1 de la Ley N.º 26271, Ley que regula el derecho a pases libres y pasajes diferenciados, con el propósito de suprimir el beneficio de pase libre otorgado a los miembros de la Policía Nacional del Perú, manteniendo los beneficios actualmente reconocidos a los miembros del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, así como a los estudiantes universitarios y escolares.

Artículo 2. Derogación del literal a) del Artículo 1, y el Artículo 2 de la Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de Transporte Urbano e Interurbano de pasajeros. Ley 23271

Se dispone derogar el literal a) del Artículo 1, y el Artículo 2; debiendo quedar en los términos siguientes:

“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; y,
- c) Escolares.”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Se dispone derogar el literal a) del Artículo 2, sobre 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, de la Ley N° 26271.

Lima, octubre del 2025.



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/10/2025 10:51:24-0500



Firmado digitalmente por:
CERRÓN ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2025 11:27:33-0500



Firmado digitalmente por:
BALCAZAR ZELADA Jose
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/10/2025 11:58:35-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2025 16:34:17-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2025 16:34:28-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2025 17:24:54-0500



Firmado digitalmente por:
TAÍPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/10/2025 12:35:44-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA.

1.1. ANTECEDENTES.

La Ley N° 26271, que fue promulgada en el año 1993, estableció el derecho a pases libres y pasajes diferenciados en el transporte urbano e interurbano de pasajeros para determinados sectores de la población, entre ellos los miembros de la Policía Nacional del Perú, los bomberos voluntarios, los estudiantes universitarios y escolares. En su momento, esta disposición respondió a una realidad social y económica distinta, que fue marcada por limitaciones salariales en las fuerzas del orden y un sistema de transporte con menor regulación.

Sin embargo, tres décadas después, el contexto nacional ha cambiado significativamente. El transporte público enfrenta hoy graves problemas de sostenibilidad económica, precariedad laboral, competencia desleal y costos operativos crecientes, mientras que la Policía Nacional cuenta con un régimen remunerativo estructurado y beneficios integrales que hacen innecesario mantener privilegios adicionales. En este escenario, la eliminación del pase libre para la PNP aparece como una medida razonable, equitativa y necesaria para restablecer el equilibrio entre los derechos de los usuarios, la sostenibilidad del sistema y la viabilidad económica de los transportistas.

Desde un punto de vista jurídico, la Ley N° 26271¹ regula en su artículo 1 el derecho a pases libres y diferenciados para los grupos antes mencionados, y en su artículo 2 establece que los

¹ Ley N° 26271. Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados.

pases libres son aplicables específicamente a los miembros de la Policía Nacional, excluyendo solo al personal de sanidad y especialistas. El Tribunal Constitucional, en el expediente N° 00034-2004-AI/TC², reconoció la validez constitucional de esta disposición, indicando que el legislador puede otorgar beneficios diferenciados siempre que exista una finalidad legítima y proporcional.

Empero, el propio Tribunal también precisó que los beneficios no son inmutables ni permanentes, sino que deben ser revisados cuando las condiciones sociales y económicas cambian. Hoy esa realidad ha cambiado de forma evidente. Ya que, la Policía Nacional del Perú ya no enfrenta las condiciones precarias de hace tres décadas, por lo contrario, con la aprobación del Decreto Legislativo N° 1132³, se implementó una nueva estructura de ingresos para el personal policial, con bonificaciones, compensaciones y un esquema de remuneración consolidados que reconoce su alto riesgo, su disponibilidad permanente y su aporte a la seguridad nacional. En consecuencia, mantener el pase libre como beneficio paralelo carece de sustento material y afecta indirectamente a un sector igualmente esencial.

La actividad transportista en el Perú constituye una de las más complejas y a la vez vulnerables dentro del sistema económico nacional. A diferencia de otros servicios públicos, el transporte urbano e interurbano de pasajeros es gestionado en su mayoría por empresas privadas, consorcios y asociaciones que deben sostener operaciones diarias bajo altos costos, baja rentabilidad y fuerte competencia desleal del transporte informal. De

² Sentencia Exp. N° 00034-2004-AI/TC

³ Decreto Legislativo N° 1132. Nueva estructura de ingresos aplicables al personal militar y policial

acuerdo con datos de la SUTRAN durante el año 2020, más del 60 % del transporte interprovincial y casi el 40 % del transporte urbano se realiza en condiciones de informalidad, lo que genera pérdidas millonarias al Estado y al sector formal. A ello se suman los altos precios de los combustibles, el encarecimiento de repuestos importados, las obligaciones tributarias, los seguros obligatorios y las regulaciones municipales, que incrementan los gastos operativos sin una contraprestación proporcional en ingresos. En este contexto, las exenciones al pago de pasajes, como los pases libres, representan un perjuicio económico directo para los transportistas, pues reducen su recaudación efectiva y trasladan la carga financiera a los demás pasajeros o a la empresa misma. Cada asiento ocupado gratuitamente significa un ingreso perdido en un sector donde el margen de ganancia promedio por pasajero puede ser inferior al 10 % del costo total.⁴

Los operadores de transporte señalan que, en promedio, los pases libres a policías pueden representar entre el 2 % y 5 % del total de pasajeros transportados por día, dependiendo de la ruta. En zonas urbanas de alta circulación, ese porcentaje equivale a una cantidad considerable de ingresos no percibidos, lo que a mediano plazo compromete la sostenibilidad de las rutas. El propio Ministerio de Transportes y Comunicaciones⁵ ha reconocido que los márgenes financieros del transporte urbano son insuficientes para cubrir las necesidades de renovación de la seguridad vial. Por ello, desde 2024 el Gobierno ha debido subsidiar directamente las tarifas del Metropolitano

4

<https://blogs.upn.edu.pe/estudios-generales/medio-pasaje-universitario#:~:text=El%20medio%20pasaje%20aplica%20a,vigente%20desde%20el%20a%C3%B1o%20pasado.>

⁵ Ministerio de Transportes y Comunicaciones subsidiara el transporte publico urbano para evitar posibles alzas de tarifa.

y los corredores complementarios para evitar incrementos en el precio del pasaje. Mantener beneficios como el pase libre para la Policía Nacional agrava este problema, porque impone a las empresas de transporte una carga económica sin compensación estatal, convirtiéndolas en financiadoras involuntarias de un beneficio ajeno a su responsabilidad social.⁶

En el ámbito económico, la eliminación del pase libre generaría un efecto positivo de orden y equidad. Primero, fortalecería la sostenibilidad de las empresas de transporte formal, al permitirles recuperar ingresos que hoy se pierden en subsidios no compensados. Segundo, enviaría una señal de coherencia regulatoria, al alinear los beneficios sociales con principios de focalización y necesidad. Los bomberos voluntarios, por ejemplo, prestan un servicio esencial y no remunerado al Estado, arriesgando su vida sin percibir salario alguno; los estudiantes, en cambio, representan un grupo que merece apoyo por su condición de formación y dependencia económica. Ambos casos justifican el mantenimiento del beneficio, en virtud de su contribución social y su situación económica vulnerable. En cambio, la Policía Nacional cuenta con un régimen remunerativo estable, uniforme y con incentivos específicos para su desempeño, por lo que no se justifica que reciba un subsidio adicional financiado indirectamente por los transportistas o usuarios del transporte público.⁷

Desde el punto de vista constitucional, eliminar el pase libre policial no vulnera derechos adquiridos ni afecta el principio de igualdad ante la ley. La Constitución Política del Perú reconoce

⁶ Infobae. (2024). Estimación del flujo de vehículos de pasajeros informales. Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía

⁷ Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). MEF aprueba financiamiento por US\$ 229 millones con la CAF para impulsar infraestructura vial regional y transporte urbano sostenible

la posibilidad de establecer tratos diferenciados, siempre que respondan a una finalidad objetiva y razonable. En este caso, la medida busca equilibrar el sistema, garantizar la sostenibilidad de un servicio público y focalizar los beneficios en grupos que realmente lo necesitan. No existe afectación a la seguridad pública ni limitación al derecho de los policías a desplazarse, ya que estos conservan la posibilidad de recibir viáticos, pasajes institucionales o facilidades logísticas en el marco de su labor. Por lo tanto, la eliminación del pase libre no implica una reducción de derechos fundamentales, sino una actualización razonable de la política pública conforme a las nuevas condiciones del país.

Los transportistas peruanos, por su parte, reclaman desde hace años una mayor consideración a su rol en la economía nacional. Ellos no solo movilizan personas, sino que sostienen miles de empleos formales e informales, dinamizan la economía regional y contribuyen al acceso a la educación, el trabajo y la salud. Pese a ello, enfrentan elevados costos de operación y una competencia desleal que el Estado no ha logrado controlar. La eliminación del pase libre sería un gesto de justicia económica hacia este sector, pues reduciría las cargas que no corresponden a su responsabilidad empresarial. Además, permitiría destinar esos ingresos a la modernización de sus unidades, al cumplimiento de normas ambientales y a la mejora del servicio. En un país donde el transporte público todavía se percibe como precario y riesgoso, fortalecer económicamente al transportista formal es una decisión estratégica para mejorar la movilidad urbana y la seguridad vial.⁸

⁸ SINIA. Ministerio del Ambiente. (2023). Financiamiento del transporte público sostenible en ciudades intermedias.

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

La medida propuesta también tiene una dimensión ética y social. La equidad es un principio esencial en toda política pública. Mantener un privilegio generalizado para un grupo que no lo necesita socava la confianza de la ciudadanía en el Estado. La población percibe como injusto que los policías, que gozan de salarios, seguros, pensiones y beneficios propios, no paguen el pasaje que sí pagan los demás ciudadanos. Esa percepción erosiona la legitimidad de las instituciones y genera un sentimiento de desigualdad. En cambio, eliminar este beneficio enviaría un mensaje de responsabilidad y coherencia, donde todos los ciudadanos contribuyen equitativamente a sostener los servicios que utilizan, y solo quienes se encuentran en situación de necesidad o prestan servicios voluntarios al país reciben un apoyo diferenciado.

Por lo tanto, la eliminación del pase libre para la Policía Nacional del Perú no es una medida contra la institución policial, sino una actualización necesaria para garantizar la equidad, sostenibilidad y transparencia del sistema de transporte nacional. La realidad económica del país exige revisar privilegios obsoletos que generan costos ocultos y que a su vez afectan la viabilidad de un servicio público esencial. La medida favorecerá directamente a los transportistas, fortalecerá la formalización del sector, permitirá una distribución más justa de los beneficios sociales y reafirmará el compromiso del Estado con una política pública moderna, eficiente y responsable. Asimismo, el principio de igualdad ante la ley no significa otorgar lo mismo a todos, sino brindar a cada quien lo que necesita en función de su realidad y su contribución a la sociedad.

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

La presente iniciativa legislativa se ajusta plenamente a las disposiciones de la Constitución Política del Perú, en particular a lo establecido en el numeral 2 del artículo 2, que reconoce el principio de igualdad ante la ley y proscribe toda forma de privilegio o trato desigual injustificado.

En ese sentido, la supresión del beneficio de pase libre otorgado a los miembros de la Policía Nacional del Perú responde a la necesidad de restablecer la equidad en el acceso y uso de los servicios públicos, así como de preservar la sostenibilidad económica del transporte urbano e interurbano.

La medida se sustenta en la adecuación de los beneficios legales a las condiciones sociales y económicas vigentes, garantizando un marco normativo coherente con el interés público y la justicia distributiva, y evitando distorsiones que perjudiquen tanto a los operadores del servicio como a los usuarios.

De esta manera, la propuesta materializa el mandato constitucional de promover un orden social justo y equilibrado, armonizando los derechos y deberes de todos los ciudadanos bajo los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad que rigen el Estado Social y Democrático de Derecho.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La **aprobación y entrada en vigencia de la presente iniciativa legislativa** no genera gasto fiscal ni compromete recursos adicionales del Estado. Por el contrario, su aplicación contribuirá al **fortalecimiento de la sostenibilidad económica**

del servicio público de transporte y a la promoción de la equidad en la distribución de los beneficios sociales.

La propuesta **no supone la creación de nuevas cargas presupuestales ni la asignación de subsidios estatales**, dado que se limita a **suprimir un beneficio que distorsionaba la rentabilidad de un sector privado de interés público**, garantizando un marco de competencia y justicia económica.

En tal sentido, la medida **refuerza los fundamentos del Estado Constitucional de Derecho**, al establecer condiciones equitativas tanto para los **operadores del servicio de transporte** como para los **usuarios**, asegurando que los beneficios públicos se otorguen de manera **selectiva, racional y conforme a los principios de eficiencia, justicia social y equilibrio económico** reconocidos por la **Constitución Política del Perú**.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL.

El presente Proyecto de Ley, se enmarca dentro del Marco Jurídico y el lineamiento de las Políticas Sectoriales del País fijadas por el Acuerdo Nacional, así como con los capítulos I y II de la Constitución Política del Estado, y se vincula con la Agenda Legislativa del Congreso de la República, respetando el Estado de derecho y la jerarquía de las leyes.

La presente iniciativa legislativa se enmarca dentro de las siguientes Políticas aprobadas por el Acuerdo Nacional:

- Política 1, sobre defender el imperio de la Constitución

asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran.

- Política 3, sobre desarrollar acciones que promuevan la solidaridad como el funcionamiento de la convivencia, que afirmen las coincidencias y estimulen la tolerancia y el respeto de diferencias, para la construcción de una auténtica unidad entre todos los peruanos.
- Política 7, sobre propiciar una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y deberes de los peruanos.
- Política 10, sobre promover la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo.