



DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026
Segunda Legislatura Ordinaria

Señor presidente:

Han sido remitidos para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República las siguientes proposiciones legislativas:

- El **Proyecto de Ley 13970/2025-CR¹**, presentado por el **grupo parlamentario Alianza para el Progreso**, a iniciativa del congresista **Jorge Luis Flores Ancachi**, mediante el cual se propone la Ley que modifica los artículos 1 y 2 de la Ley N° 26271, que regula el derecho a pases libres en el servicio de transporte público urbano e interurbano.
- El **Proyecto de Ley 12978/2025-CR²**, presentado por el **grupo parlamentario Perú Libre**, a iniciativa del congresista **Waldemar José Cerrón Rojas**, mediante el cual se propone la 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.
- El **Proyecto de Ley 12972/2025-CR³**, presentado por el **grupo parlamentario Somos Perú**, a iniciativa del congresista **Héctor Valer Pinto**, mediante el cual se propone la Ley que modifica la Ley 26271, para eliminar el pase libre de los miembros de la Policía Nacional del Perú en el uso del transporte público en el ámbito urbano e interurbano del país.
- El **Proyecto de Ley 12865/2025-CR⁴**, presentado por el **grupo parlamentario Somos Perú**, a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, mediante el cual se propone la Ley que protege el derecho a la libre empresa y evita cargas económicas injustificadas en el transporte público.
- El **Proyecto de Ley 12794/2025-CR⁵**, presentado por el **grupo parlamentario Perú Libre**, a iniciativa del congresista **Flavio Cruz Mamani**, mediante el cual se propone la Ley que deroga la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros.
- El **Proyecto de Ley 12766/2025-CR⁶**, presentado por el **grupo parlamentario Bloque Democrático Popular**, a iniciativa de la congresista **Ruth Luque Ibarra**, mediante el cual

¹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzwcOTU1/pdf>

² <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQwNzlw/pdf>

³ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzQwNjl3/pdf>

⁴ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzM2MjM2/pdf>

⁵ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzM1MTI3/pdf>

⁶ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzM0NTI3/pdf>

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

se propone la Ley que modifica la Ley N° 26271 para eliminar el pasaje gratuito de la policía en el servicio de transporte urbano e interurbano

- El **Proyecto de Ley 12743/2025-CR⁷**, presentado por el **grupo parlamentario Bloque Democrático Popular**, a iniciativa de la congresista **Susel Ana María Paredes Pique**, mediante el cual se propone la Ley que modifica la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados, a fin de regular el derecho a pase libre de los miembros de la Policía Nacional del Perú restringiéndolos exclusivamente a casos de actos de servicio, emergencia u operativos oficiales.

Después del debate correspondiente, la Comisión de Transportes y Comunicaciones, en la decimoquinta sesión ordinaria realizada en Lima el 6 de abril de 2026, aprobó por unanimidad el presente dictamen.

Votaron a favor los señores congresistas Juan Carlos Mori Celis, Karol Ivett Paredes Fonseca, Segundo Héctor Acuña Peralta, María Antonieta Agüero Gutiérrez, Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Jorge Luis Flores Ancachi, Jeny Luz López Morales, Auristela Ana Obando Morgan, Alfredo Pariona Sinche, José Bernardo Pazo Nunura, Luis Raúl Picón Quedo, Hilda Marleny Portero López, Héctor Valer Pinto y Oscar Zea Choquechambi.

Presentaron licencia los congresistas Lady Mercedes Camones Soriano, Patricia Rosa Chirinos Venegas, Mery Eliana Infantes Castañeda, Roberto Sánchez Palomino, María Elizabeth Taipe Coronado, Rosío Torres Salinas, Norma Martina Yarrow Lumbreras y Cruz María Zeta Chunga.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

- a. **Proyecto de Ley 13970/2025-CR**, fue presentado por el congresista Jorge Luis Flores Ancachi, del grupo parlamentario Alianza para el Progreso, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

La iniciativa legislativa fue presentada ante el Área de Trámite Documentario el 13 de febrero de 2026. Fue decretado e ingresó a la Comisión de Transportes y Comunicaciones como única comisión dictaminadora, el 16 de febrero del 2026, para su estudio y dictamen.

- b. **Proyecto de Ley 12978/2025-CR**, fue presentado por el congresista Waldemar José Cerrón Rojas, del grupo parlamentario Perú Libre, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

⁷ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzM0MTI5/pdf>

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

La iniciativa legislativa fue presentada ante el Área de Trámite Documentario el 24 de octubre de 2025. Fue decretado e ingresó a la Comisión de Transportes y Comunicaciones como única comisión dictaminadora, el 27 de octubre del 2025, para su estudio y dictamen.

- c. Proyecto de Ley 12972/2025-CR**, fue presentado por el congresista Héctor Valer Pinto, del grupo parlamentario Somos Perú, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

La iniciativa legislativa fue presentada ante el Área de Trámite Documentario el 24 de octubre de 2025. Fue decretado e ingresó a la Comisión de Transportes y Comunicaciones como única comisión dictaminadora, el 27 de octubre del 2025, para su estudio y dictamen.

- d. Proyecto de Ley 12865/2025-CR**, fue presentado por el congresista Paul Silvio Gutiérrez Ticona, del grupo parlamentario Somos Perú, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

La iniciativa legislativa fue presentada ante el Área de Trámite Documentario el 17 de octubre de 2025. Fue decretado e ingresó a la Comisión de Transportes y Comunicaciones como única comisión dictaminadora, el 20 de octubre del 2025, para su estudio y dictamen.

- e. Proyecto de Ley 12794/2025-CR**, fue presentado por el congresista Flavio Cruz Mamani, del grupo parlamentario Perú Libre, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

La iniciativa legislativa fue presentada ante el Área de Trámite Documentario el 14 de octubre de 2025. Fue decretado e ingresó a la Comisión de Transportes y Comunicaciones como única comisión dictaminadora, el 15 de octubre de 2025, para su estudio y dictamen.

- f. Proyecto de Ley 12766/2025-CR**, fue presentado por la congresista Ruth Luque Ibarra, del grupo parlamentario Bloque Democrático Popular, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

La iniciativa legislativa fue presentada ante el Área de Trámite Documentario el 13 de octubre de 2025. Fue decretado e ingresó a la Comisión de Transportes y Comunicaciones como única comisión dictaminadora, el 13 de octubre de 2025, para su estudio y dictamen.

- g. Proyecto de Ley 12743/2025-CR**, fue presentado por la congresista Susel Ana María Paredes Pique, del grupo parlamentario Bloque Democrático Popular, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

La iniciativa legislativa fue presentada ante el Área de Trámite Documentario el 10 de octubre de 2025. Fue decretado e ingresó a la Comisión de Transportes y Comunicaciones como única comisión dictaminadora, el 13 de octubre de 2025, para su estudio y dictamen.

1.2. Antecedentes parlamentarios

Es oportuno precisar que durante el presente periodo legislativo 2021-2026, no existen iniciativas legislativas similares, referidas a la modificación del derecho a pases libres otorgados a los miembros de la Policía Nacional del Perú en el servicio de transporte de pasajeros del ámbito urbano e interurbano del país.

II. CONTENIDO DE LA PROPOSICIONES LEGISLATIVAS

DEL PROYECTO DE LEY 13970/2025-CR

El **Proyecto de Ley 13970/2025-CR -CR** materia de estudio, cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 y en el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, y propone un texto legal con el título *Ley que modifica los artículos 1 y 2 de la Ley N.º 26271, que regula el derecho a pases libres en el servicio de transporte público urbano e interurbano.*

La propuesta cuenta con dos artículos. En el artículo 1 se establece el objeto de la ley, en el artículo 2 se propone la modificación del artículo 1 y 2 de la Ley 26271, fundamentalmente para modificar la aplicación del derecho a pases libres de la Policía Nacional, aplicándosele solo cuando se encuentren debidamente uniformados en el ejercicio de sus funciones.

El autor de la iniciativa sustenta su propuesta, en la sección "*Exposición de Motivos*", detallando que la presente iniciativa legislativa tiene como finalidad modificar los artículos 1 y 2 de la Ley N.º 26271, con el propósito de fortalecer la aplicación del derecho al pase libre, adecuarlo a las condiciones actuales del sistema de transporte público y garantizar un reconocimiento justo y efectivo a quienes sirven a la Nación. Asimismo, busca establecer criterios claros y uniformes para la aplicación de este beneficio, a fin de evitar interpretaciones arbitrarias o restrictivas que perjudiquen el cumplimiento de las funciones públicas esenciales. De esta manera, el proyecto de ley se enmarca en el principio de equidad y eficiencia administrativa, promoviendo el respeto a la función pública y reforzando la cooperación entre las entidades del Estado y los prestadores de servicios de transporte. Su aprobación contribuirá a optimizar la movilidad del personal que protege, atiende y sirve a la población, coadyuvando al cumplimiento de los fines supremos del Estado, como son la defensa de la soberanía, la preservación del orden interno y la protección de la vida y la seguridad de las personas.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

También incluye una sección titulada “*Identificación del problema*”, donde se precisa que, en primer lugar, la norma no define con precisión el alcance y los límites del beneficio, lo que ha dado lugar a interpretaciones dispares entre las autoridades, los beneficiarios y los operadores de transporte, en segundo lugar, no existen mecanismos efectivos de supervisión y sanción que garanticen el cumplimiento de la norma. La Ley N.º 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece en su artículo 5 la responsabilidad del Estado de fiscalizar y promover un transporte público accesible y seguro; sin embargo, no se han implementado procedimientos específicos que aseguren el respeto del pase libre por parte de los operadores de transporte, en tercer lugar, la ley no contempla la incorporación de otros servidores públicos que también cumplen funciones esenciales para el bienestar y la seguridad ciudadana.

Asimismo, se incluye el “*Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional*” señalando que la iniciativa legislativa no genera incompatibilidades ni contradicciones con el marco jurídico vigente, Además, se incluye el “*Análisis costo – beneficio*” en donde el autor señala que la “...*iniciativa legislativa no implica la generación de gasto alguno ni ocasiona egresos adicionales para el Estado peruano*”. Y, finalmente, señala en la sección “*Vinculación con el acuerdo nacional y la agenda legislativa 2024-2025*”, que el Proyecto de Ley tiene vinculación con las Políticas del Acuerdo Nacional 11, y para la política de Estado 31, 32.

DEL PROYECTO DE LEY 12978/2025-CR

El **Proyecto de Ley 12978/2025-CR** materia de estudio, cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 y en el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, y propone un texto legal con el título *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*.

La propuesta cuenta con dos artículos. En el artículo 1 se establece el objeto y finalidad de la ley, en el artículo 2 se propone la 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, fundamentalmente para derogar el beneficio a pases libres de los miembros de la Policía Nacional.

El autor de la iniciativa sustenta su propuesta, en la sección “*Exposición de Motivos*”, detallando que la Ley 26271 fue promulgada en el 1993, y que esta 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. El transporte público enfrenta hoy graves problemas de sostenibilidad económica, precariedad laboral, competencia desleal y

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

costos operativos crecientes, mientras que la Policía Nacional cuenta con un régimen remunerativo estructurado y beneficios integrales. Asimismo, menciona que, 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. En esa línea señalan que el propio Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha reconocido que los márgenes financieros del transporte urbano son insuficientes para cubrir las necesidades de renovación de la seguridad vial. Por ello, desde el 2024 el Gobierno ha debido subsidiar directamente las tarifas del Metropolitano y corredores complementarios para evitar incrementos en el precio del pasaje.

También incluye una sección titulada “*Identificación del problema*”, donde se precisa que 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.

Asimismo, se incluye el “*Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional*” señalando que la 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 proscribire toda forma de privilegio o trato desigual injustificado.

Además, se incluye el “*Análisis costo – beneficio*” en donde el autor señala que la “...iniciativa no irroga costo alguno al 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”. Y, finalmente, señala en la sección “*Relación con la agenda legislativa y las políticas del Estado expresadas en el acuerdo nacional*”, que el Proyecto de Ley tiene vinculación con las Políticas del Acuerdo Nacional 1, 3, 7 y 10.

DEL PROYECTO DE LEY 12972/2025-CR

El **Proyecto de Ley 12972/2025-CR** materia de estudio, cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 y en el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, y propone un texto legal con el título *Ley que modifica la Ley 26271, para eliminar el pase libre de los miembros de la Policía Nacional del Perú en el uso del transporte público en el ámbito urbano e interurbano del país.*

La propuesta cuenta con cuatro artículos. En el artículo 1 se establece el objeto de la ley, en el artículo 2 se propone la modificación del inciso a) del artículo 1 de la Ley 26271,

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

fundamentalmente para derogar el beneficio a pases libres de los miembros de la Policía Nacional. El artículo 3 se establece la derogación del artículo 2 de la Ley 26271. El artículo 4 establece la vigencia de la Ley.

El autor de la iniciativa sustenta su propuesta, en la sección “Exposición de Motivos”, detallando que la Ley 26271, que entró en vigor el 1 de enero de 1994, proporcionó a los integrantes de la Policía Nacional del Perú (PNP) el derecho a utilizar el transporte público sin costo alguno. Esta iniciativa se introdujo en un contexto histórico específico, caracterizado por una grave crisis en términos de seguridad y condiciones salariales insuficientes para las fuerzas policiales. En ese momento, el pase gratuito era considerado como un subsidio indirecto financiado por las empresas de transporte público, destinado a facilitar el desplazamiento continuo del personal policial en situaciones de emergencia, especialmente para impedir el resurgimiento del terrorismo en el país. Asimismo, menciona que hoy en día, la situación social ha cambiado significativamente; la violencia terrorista generalizada que afectó al Perú entre 1980 y 2000 ha disminuido y se han tomado medidas contra las principales organizaciones subversivas. Además, durante los últimos 30 años, las condiciones económicas para los policías han mejorado con aumentos salariales, gratificaciones por años de servicio y pensiones más favorables. Sumado a ello, señala que el principal problema radica en que las circunstancias sociales y económicas que justificaron su creación ya no son iguales. Ante esta problemática, el cuerpo policial ha estado haciendo uso indiscriminado del beneficio del pase libre, y se han observado abusos, ya que en ciertos casos se ha extendido a familiares o situaciones personales, lo que ha provocado conflictos con transportistas y ciudadanos.

Asimismo, se incluye el “*Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional*” señalando que la iniciativa legislativa, el Estado pone fin a su intervención indirecta en los costos del servicio de transporte público dirigido a los miembros de la PNP, lo cual respeta la libertad empresarial establecida en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú. Este artículo asegura la libertad en el trabajo, la empresa, el comercio y la industria, fomentando así la creación de riqueza. Dicha libertad posibilita el cobro por los servicios prestados, ya que abarca el derecho a realizar actividades económicas con fines lucrativos. Este derecho se refleja en la producción y provisión de bienes o servicios, siendo el cobro por estos un elemento fundamental para el desarrollo empresarial.

Además, se incluye el “*Análisis costo – beneficio*” en donde el autor señala sobre el Costo “*Se elimina la carga económica a los transportistas y no se afecta el presupuesto del Ministerio del Interior.*” Y sobre el Beneficio: “*Institucional y Social: Se elimina una de las principales causas de conflicto entre la policía y la comunidad, lo que refuerza la legitimidad y la percepción pública de la PNP. Económico: Se pone fin a una pérdida operativa recurrente para miles de transportistas, ajustando así la estructura de costos del servicio de*

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

transporte formal. Para el Personal Policial: Se reestablece su deber ciudadano de asumir el costo por el servicio de transporte adquirido y se contribuye a restaurar la confianza con la comunidad. Jurídico: Se proporciona mayor certidumbre legal al sistema de transporte al eliminar la coerción que enfrentan los conductores."

Y, finalmente, señala en la sección "*vinculación con la agenda legislativa y con las políticas del acuerdo nacional*", que el Proyecto de Ley tiene vinculación con las Políticas del Acuerdo Nacional 7 y 24.

DEL PROYECTO DE LEY 12865/2025-CR

El **Proyecto de Ley 12865/2025-CR** materia de estudio, cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 y en el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, y propone un texto legal con el título *Ley que protege el derecho a la libre empresa y evita cargas económicas injustificadas en el transporte público*.

La propuesta cuenta con cuatro artículos. En el artículo 1 se establece el objeto de la ley, en el artículo 2 se señala la finalidad de la ley, en el artículo 3 se establece la 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 establece 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 4 establece la 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 estableciendo reglas para el pase libre. Asimismo, contiene 4 disposiciones complementarias finales, señalándose en la primera el reglamento, en la segunda la evaluación y certificación de discapacidad, en la tercera la protección de derechos fundamentales, y en la cuarta la vigencia de la norma.

El autor de la iniciativa sustenta su propuesta, en la sección "*Exposición de Motivos*", detallando que el 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. En esa línea, la presente iniciativa legislativa responde a la necesidad de crear condiciones normativas que permitan a las

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

empresas de transporte operar sin cargas económicas desproporcionadas que puedan afectar su sostenibilidad, sin desconocer la función social del transporte público. 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.

También incluye una sección titulada “*Fundamentos de la propuesta legislativa*”, donde se precisa que 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 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. 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. 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.

Adicionalmente, se incluye la “*Identificación del problema*” mencionando que 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.

Asimismo, se incluye el “*Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional*” señalando que la iniciativa legislativa se traduce, por tanto, en una corrección estructural del sistema jurídico que regula los beneficios en el transporte público. Al introducir criterios

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

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. 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.

Además, se incluye el “Análisis costo – beneficio” en donde el autor señala que la *“...evidencia que el mantenimiento del pase gratuito indiscriminado para la Policía Nacional del Perú genera más costos que beneficios, tanto 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.”*. Y, finalmente, señala en la sección “Vinculación con la agenda legislativa y el acuerdo nacional”, que el Proyecto de Ley está alineado 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.

DEL PROYECTO DE LEY 12794/2025-CR

El **Proyecto de Ley 12794/2025-CR** materia de estudio, cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 y en el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, y propone un texto legal con el título *Ley que deroga 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.*

La propuesta cuenta con tres artículos. En el artículo 1 se establece el objeto de la ley, en el artículo 2 se señala la derogación del literal a) del Artículo 1 de la Ley N° 26271, con el propósito de excluir al personal de la Policía Nacional del Perú del régimen de pases libres y pasajes diferenciados establecidos en dicha norma, en el artículo 3 se establece la

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

derogación del 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. Asimismo, contiene una disposición complementaria transitoria, señalándose la adecuación de la norma.

El autor de la iniciativa sustenta su propuesta, en la sección *“Exposición de Motivos”*, detallando que la Ley N.º 26271, promulgada en 1993, reconoció el derecho de determinados grupos —entre ellos el personal de la Policía Nacional del Perú (PNP)— a gozar de pases libres o pasajes diferenciados en el transporte urbano e interurbano de pasajeros. Sin embargo, en la práctica, la aplicación de este beneficio ha generado conflictos operativos con empresas de transporte, percepción de privilegio injustificado, y dificultades de fiscalización por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y las municipalidades. En consecuencia, el beneficio del pase libre en transporte urbano ha perdido su justificación económica y social, por lo que, el proyecto busca modernizar la legislación vigente, eliminando este beneficio específico y manteniendo un trato equitativo frente a la ciudadanía, sin perjuicio de otros beneficios laborales legítimos del personal policial.

También incluye una sección titulada *“Problemática y motivos de la reforma”*, donde se precisa que el pase libre para el personal policial, otorgado desde la Ley N.º 26271, ha sido percibido por diversos sectores como un privilegio que distorsiona la igualdad de trato entre ciudadanos y servidores públicos. En contextos urbanos donde el acceso al transporte es un problema social y económico, mantener beneficios específicos para fuerzas del orden puede generar tensiones sociales y cuestionamientos de justicia distributiva.

Asimismo, se incluye el *“Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional”* señalando que la iniciativa no genera gasto público adicional. Al eliminar una obligación normativa impuesta a empresas privadas, el impacto financiero del Estado es neutral. Y, finalmente, señala en la sección *“Relación con la agenda legislativa y las políticas de estado expresadas en el acuerdo nacional.”*, que el Proyecto de Ley está alineado con las siguientes Políticas aprobadas por el Acuerdo Nacional: Objetivo I. Democracia y Estado de Derecho. Política de Estado 1, sobre fortalecimiento del régimen democrático y estado de Derecho. Tema 6 Leyes de Desarrollo Constitucional. Objetivo II Equidad y Justicia Social. Política de Estado 10. Reducción de la Pobreza. Tema 30. Lucha contra la pobreza. Política de Estado 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación. 32. Búsqueda de la igualdad y reconocimiento de las relaciones laborales.

DEL PROYECTO DE LEY 12766/2025-CR

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

El **Proyecto de Ley 12766/2025-CR** materia de estudio, cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 y en el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, y propone un texto legal con el título *Ley que modifica la Ley N° 26271 para eliminar el pasaje gratuito de la policía en el servicio de transporte urbano e interurbano*.

La propuesta cuenta con tres artículos. En el artículo 1 se establece el objeto de la ley, en el artículo 2 se señala la modificación del artículo 1 de la Ley N° 26271, para eliminar el beneficio de pases libres en favor de la Policía Nacional del Perú en el servicio de transporte, en el artículo 3 se establece la derogación del artículo 2 de la Ley N° 26271.

El autor de la iniciativa sustenta su propuesta, en la sección "*Exposición de Motivos*", detallando que 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. Asimismo, mencionan que 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 consecuencia, mantener privilegios no esenciales agudiza la crisis y falta de legitimidad institucional y erosiona la percepción de justicia e igualdad ante la ley.

También incluye una sección titulada "*Un balance de la situación actual y la problemática que se busca superar con la presente iniciativa*", donde se menciona que, 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.

Adicionalmente, se incluye la "*Justificación jurídica de la propuesta*" mencionando que, respecto del principio de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, la gratuidad general

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

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. Asimismo, hace mención que 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 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.

Asimismo, se incluye el "*Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional*" señalando que la 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.

Además, se incluye el "*Análisis costo – beneficio*" en donde el autor señala que la 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. Y, finalmente, señala en la sección "*Relación con las políticas nacionales del estado*", que el Proyecto de Ley guarda relación con la siguiente política de Estado promovida estratégicamente por el Acuerdo Nacional: Punto 11, "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación".

DEL PROYECTO DE LEY 12743/2025-CR

El **Proyecto de Ley 12743/2025-CR** materia de estudio, cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 y en el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, y propone un texto legal con el título *Ley que modifica la Ley N 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados, a fin de regular el derecho a pase libre de los miembros de la Policía Nacional del Perú restringiéndolos exclusivamente a casos de actos de servicio, emergencia u operativos oficiales.*

La propuesta cuenta con tres artículos. En el artículo 1 se establece el objeto de la ley, en el artículo 2 se señala la modificación del artículo 1 de la Ley N° 26271, a fin de delimitar el

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

derecho de pases libre otorgado a los miembros de la Policía Nacional del Perú, restringiéndolo exclusivamente a situaciones de actos de servicio, tareas de emergencia u operativos policiales, en el artículo 3 se establece la derogación del artículo 2 de la Ley N° 26271. Asimismo, contiene dos disposiciones complementarias finales, señalándose en la primera la adecuación de la norma, y en la segunda la derogación de las normas que se opongan a la norma.

El autor de la iniciativa sustenta su propuesta, en la sección “*Exposición de Motivos*”, señalando que la propuesta legislativa tiene por objeto modificar la Ley 26271, de modo que el derecho a pase libre se reconozca solo a los miembros de la Policía Nacional del Perú (PNP) cuando se encuentren en acto de servicio, emergencia o en operativos oficiales. Además, en la sección titulada “*Marco normativo*” menciona que es importante destacar que la constitucionalidad de la Ley 26271 fue objeto de control por el Tribunal Constitucional (TC) en 2005, a raíz de una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por miles de ciudadanos que cuestionaban el pase libre y pasaje diferenciado por supuesta vulneración de la igualdad y la libertad de empresa. En su sentencia (Exp. N° 00034-2004-PI/TC), el TC declaró infundada la demanda, afirmando que la ley responde a fines legítimos de solidaridad nacional y no infringe desproporcionadamente la libertad de empresa ni la libre competencia. El Tribunal reconoció que el beneficio de pase libre a policías y bomberos constituye un reconocimiento a labores vinculadas a la seguridad ciudadana, las cuales reciben escaso apoyo económico estatal. De igual modo consideró que la medida coadyuva a la presencia policial en las calles y a una reacción rápida ante situaciones de emergencia, en concordancia con los deberes constitucionales de la PNP. No obstante, el TC enfatizó que la determinación de a qué sectores otorgar tales beneficios corresponde a la libre configuración del legislador, dentro de los límites de razonabilidad. En suma, el marco normativo vigente avala la existencia de pases libres por razones de interés público, pero deja margen para que el legislador adapte su alcance conforme a las necesidades y circunstancias actuales.

También incluye una sección titulada “*Fundamentos de la propuesta legislativa*”, donde se menciona que, si bien el pase libre fue concebido como un mecanismo de apoyo a la labor policial y de estímulo a su presencia en vías públicas, en la práctica se ha convertido en un beneficio de uso cotidiano para cualquier desplazamiento de los efectivos de la PNP, incluyendo aquellos de carácter personal o fuera de sus turnos de servicio. Esta situación ha generado diversos conflictos y cuestionamientos en el contexto social actual. Además, se menciona que no existe en el ordenamiento una delimitación explícita que condicione su uso a la situación de servicio efectivo policial. En la práctica basta la calidad de miembro de la PNP para que este exija el beneficio, usualmente identificándose mediante el uniforme o la placa correspondiente. Las empresas de transporte público están obligadas a respetar el pase libre, su incumplimiento constituye una infracción sancionable por la autoridad

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

competente. La ATU, por ejemplo, ha establecido un régimen de fiscalización y sanción, donde la negativa a admitir el pase libre de un policía acarrea multas que ascienden a S/ 1,030.00 y la suspensión de la autorización de la ruta por 5 días hábiles, sanción que se duplica en caso de reincidencia. En ese sentido, el proyecto de ley propone que únicamente gocen del pase libre aquellos miembros de la PNP que se encuentren en acto de servicio, en desplazamientos motivados por sus funciones.

Asimismo, se incluye el "*Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional*" señalando que la iniciativa legislativa no colisiona, ni va a generar conflicto con norma alguna. La entrada en vigor de la norma propuesta incidirá directamente sobre el texto de la Ley N° 26271, modificando sus disposiciones pertinentes para restringir el pase libre policial a los supuestos indicados.

Además, se incluye el "*Análisis costo – beneficio*" en donde el autor señala que la iniciativa legislativa no representa ninguna iniciativa de gasto que signifique algún tipo de egreso adicional al Estado peruano. Si bien la medida implica la eliminación de un beneficio material para los miembros de la Policía Nacional del Perú, en sus traslados personales, los beneficios esperados superan con creces los posibles costos o efectos negativos. Y, finalmente, señala en la sección "*Relación con las políticas nacionales del estado*", que el Proyecto de Ley guarda relación con la siguiente política de Estado promovida estratégicamente por el Acuerdo Nacional: Punto 11, "Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación".

III. MARCO NORMATIVO

La evaluación de los proyectos de ley se sustenta en el siguiente marco normativo, que propone las políticas y lineamientos relacionados con sector transportes y comunicaciones:

- **Constitución Política del Perú.**
- **Reglamento del Congreso de la República.**
- **Ley 26271**, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros.
- **Ley 27972** Ley Orgánica de Municipalidades
- **Ley 30900**, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao.
- **Decreto Legislativo 1678**, Decreto Legislativo que garantiza la continuidad del servicio público de transporte terrestre regular de persona que se presta en los corredores complementarios del sistema integrado de transporte de Lima y Callao.
- **Decreto Legislativo 1267**, Ley de la Policía Nacional del Perú.
- **Decreto Supremo N° 017-2009-MTC**, Reglamento Nacional de Administración de Transporte.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

- **Decreto Supremo 005-2019-MTC**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).
- **Tribunal Constitucional**, Expediente N° 00034-2004-PI/TC, Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de fecha 15 de febrero de 2005.

IV. ANALISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACION SOLICITADAS

4.1 Opiniones solicitadas

Se han cursado las siguientes solicitudes de opinión para los Proyectos de Ley:

PL 13970/2025-CR

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
04.MAR.2026	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Oficio 01696-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

PL 12978/2025-CR

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
28.OCT.2025	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Oficio 830-2025-2026-CTC-JCMC-CR	SI
28.OCT.2025	Municipalidad Provincial del Callao	Oficio 0834-2025-2026-CTC-JCMC-CR	SI
28.OCT.2025	Director de la Cámara de Transportes	Oficio 0839-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
28.OCT.2025	Defensoría del Pueblo	Oficio 0832-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
28.OCT.2025	Presidente de la Asociación Automotriz del Perú (AAP)	Oficio 0836-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
28.OCT.2025	Ministerio del Interior	Oficio 0831-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
28.OCT.2025	Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE	Oficio 0835-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
28.OCT.2025	Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano - ACTU	Oficio 0840-2025-2026-CTC-JCMC-CR	SI
28.OCT.2025	Municipalidad Metropolitana de Lima	Oficio 0833-2025-2026-CTC-JCMC-CR	SI
28.OCT.2025	Coordinadora de Empresas de Transporte Urbano de Lima	Oficio 0838-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

PL 12972/2025-CR

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
28.OCT.2025	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Oficio 830-2025-2026-CTC-JCMC-CR	SI
28.OCT.2025	Municipalidad Provincial del Callao	Oficio 0834-2025-2026-CTC-JCMC-CR	SI
28.OCT.2025	Director de la Cámara de Transportes	Oficio 0839-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
28.OCT.2025	Defensoría del Pueblo	Oficio 0832-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
28.OCT.2025	Presidente de la Asociación Automotriz del Perú (AAP)	Oficio 0836-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
28.OCT.2025	Ministerio del Interior	Oficio 0831-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
28.OCT.2025	Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE	Oficio 0835-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
28.OCT.2025	Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano - ACTU	Oficio 0840-2025-2026-CTC-JCMC-CR	SI
28.OCT.2025	Municipalidad Metropolitana de Lima	Oficio 0833-2025-2026-CTC-JCMC-CR	SI
28.OCT.2025	Coordinadora de Empresas de Transporte Urbano de Lima	Oficio 0838-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

PL 12865/2025-CR

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
24.OCT.2025	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Oficio 785-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
24.OCT.2025	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Oficio 801-2025-2026-CTC-JCMC-CR	SI
24.OCT.2025	Asociación Empresas del Sindicato de Transportistas del Callao	Oficio 805-2024-2025-CTC-JCMC-CR	NO
24.OCT.2025	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Oficio 809-2025-2026-CTC-JCMC-CR	SI
24.OCT.2025	Asociación de conductores	Oficio 806-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
24.OCT.2025	Asociación Nacional de Integración de Transportistas - ANITRA	Oficio 804-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
24.OCT.2025	Defensoría del Pueblo	Oficio 0808-2025-2026-CTC-JCMC-CR	SI
24.OCT.2025	Presidente de la Asociación Automotriz del Perú (AAP)	Oficio 0802-2025-2026-CTC-JCMC-CR	SI
24.OCT.2025	Ministerio del Interior	Oficio 0800-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
24.OCT.2025	Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano - ACTU	Oficio 0803-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
24.OCT.2025	Coordinadora de Empresas de Transporte Urbano de Lima	Oficio 0807-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

PL 12794/2025-CR

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
24.OCT.2025	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Oficio 785-2025-2026-CTC-JCMC-CR	SI
24.OCT.2025	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Oficio 801-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
24.OCT.2025	Asociación Empresas del Sindicato de Transportistas del Callao	Oficio 805-2024-2025-CTC-JCMC-CR	NO
24.OCT.2025	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Oficio 809-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
24.OCT.2025	Asociación de conductores	Oficio 806-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
24.OCT.2025	Asociación Nacional de Integración de Transportistas - ANITRA	Oficio 804-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
24.OCT.2025	Defensoría del Pueblo	Oficio 0808-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
24.OCT.2025	Presidente de la Asociación Automotriz del Perú (AAP)	Oficio 0802-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
24.OCT.2025	Ministerio del Interior	Oficio 0800-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
24.OCT.2025	Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano - ACTU	Oficio 0803-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
24.OCT.2025	Coordinadora de Empresas de Transporte Urbano de Lima	Oficio 0807-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

PL 12766/2025-CR

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
20.OCT.2025	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Oficio 662-2025-2026-CTC-JCMC-CR	SI
20.OCT.2025	Ministerio del Interior	Oficio 663-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
21.OCT.2025	Cámara de Transportes	Oficio 722-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
21.OCT.2025	Asociación Nacional de Integración de Transportistas - ANITRA	Oficio 719-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
21.OCT.2025	Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano - ACTU	Oficio 0721-2025-2026-CTC-JCMC-CR	SI
21.OCT.2025	Coordinadora de Empresas de Transporte Urbano de Lima	Oficio 0720-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

PL 12743/2025-CR

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
20.OCT.2025	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	Oficio 680-2025-2026-CTC-JCMC-CR	SI
22.OCT.2025	Confederación Nacional de Mototaxistas del Perú	Oficio 812-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
22.OCT.2025	Federación Nacional de Mototaxistas del Perú	Oficio 811-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
22.OCT.2025	Confederación de Transportistas en vehículos menores del Perú	Oficio 810-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
20.OCT.2025	Ministerio del Interior	Oficio 681-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
22.OCT.2025	Cámara de Transportes	Oficio 724-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
22.OCT.2025	Asociación de Transportistas	Oficio 725-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
22.OCT.2025	Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano - ACTU	Oficio 0723-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
20.OCT.2025	Coordinadora de Empresas de Transporte Urbano de Lima y Callao	Oficio 0679-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
22.OCT.2025	Defensoría del Pueblo	Oficio 0751-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO
22.OCT.2025	Coordinadora de Empresas de Transporte Urbano de Lima Callao	Oficio 0734-2025-2026-CTC-JCMC-CR	NO

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

4.2. Opiniones recibidas

Se han recibido las siguientes opiniones para los Proyectos de Ley:

Para la evaluación del **PROYECTO DE LEY 13970/2025-CR**, la Comisión de Transporte y Comunicaciones no ha recibido la opinión de las instituciones.

OPINIONES CIUDADANAS

Respecto al **Proyecto de Ley 13970/2025-CR**, en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, no se han registrado opiniones ciudadanas.

Para la evaluación del **PROYECTO DE LEY 12978/2025-CR**, la Comisión de Transporte y Comunicaciones ha recibido la opinión de la siguiente institución:

ASOCIACIÓN DE CONCESIONARIOS DE TRANSPORTE URBANO (ACTU)

La Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano (ACTU), a través del Gerente General, señor **Ángel Mendoza Aguirre**, mediante carta s/n, de fecha 4 de noviembre de 2025, emite opinión, con las siguientes conclusiones:

*“(…) consideramos que **la eliminación total del beneficio** —como se plantea en el proyecto— **no constituye una solución estructural**, pues se limita a suprimir un efecto sin resolver la causa: la ausencia de una política pública de financiamiento estatal que respalde las gratuidades sociales impuestas por ley. El transporte urbano formal cumple una función de interés público, garantizando el acceso a la movilidad de millones de ciudadanos. En consecuencia, cuando el Estado decide otorgar reconocimientos o beneficios sociales —como el pase gratuito policial—, estos deben financiarse con cargo al presupuesto público, no con los ingresos de las empresas operadoras del transporte público de pasajeros. Por ello, **no promovemos la eliminación del pase libre**, sino su redefinición bajo criterios de funcionalidad, control y financiamiento estatal, en concordancia con lo previsto en el Decreto Legislativo N°1678, que establece la Política de Subsidios del Transporte Urbano de Pasajeros. (…)*”

[Resaltado y subrayado es nuestro]

MUNICIPALIDAD DE LIMA

La Municipalidad de Lima, a través del Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo, señor **José Alberto Danós Ordóñez**, mediante Oficio N° D000493-2005-MML-OGSC, de fecha 23 de diciembre de 2025, emite opinión, con las siguientes conclusiones:

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

“Se recomienda tomar en consideración la opinión formulada por la Gerencia de Movilidad Urbana y la Gerencia de Seguridad Ciudadana, respecto de los Proyectos de Ley 12978/2025-CR y 12972/2025-CR.

Gerencia de Seguridad Ciudadana

De los párrafos precedentes, se concluye:

- 3.1. Que, la Ley N.° 26271, fue emitida hace 31 años y la misma se dio en un contexto social y económico totalmente distinto al actual conforme a los ingresos económicos de los efectivos policiales.*
- 3.2. Que, la legislación vigente permite a los efectivos policiales brindar servicios policiales extraordinarios encontrándose en situación de franco, vacaciones o licencia, por lo que, en dicha situación la prerrogativa de la Ley N.° 26271, se desnaturaliza.*
- 3.3. Que, la Ley N.° 26271, no estableció que dicha prerrogativa se brinda a los efectivos policiales que se desplazan a realizar labores particulares o personales, ajenas al servicio policial.*
- 3.4. Que, actualmente los efectivos policiales han mejorado considerablemente sus ingresos económicos a través de su remuneración, bonos y posibilidad de laborar en forma particular como efectivo policial.*
- 3.5. Que, el sistema de transporte urbano e interurbano viene atravesando una crisis de seguridad que afecta considerablemente sus ingresos, los cuales requieren ser mejorados.*
- 3.6. **Que, este Equipo de Asesoría Legal es de opinión favorable a las propuestas normativas** que se han tenido a la vista, por las razones antes expuestas.*
- 3.7. Se sugiere que la Gerencia de Seguridad Ciudadana, haga suyo el presente informe y el mismo sea remitido a la Oficina General de Asuntos Jurídicos, en atención al documento b) de la referencia.*

Gerencia de Movilidad Urbana

Se debe tener en cuenta que la implementación de dichas normas conlleva ciertos riesgos que deben tomarse en consideración:

- Impacto Económico en la PNP: La eliminación directa del pase libre constituye una reducción en el ingreso disponible del personal policial.*
- Impacto en el Reclutamiento: El beneficio funciona como un incentivo complementario para la carrera policial. Su supresión podría afectar negativamente el atractivo y reclutamiento de nuevos efectivos.*
- Competencia Institucional: La Subgerencia de Estudios y Regulación y la Subgerencia de Gestión y Fiscalización señala que la Autoridad de Transporte Urbano (ATU) y el MTC son ahora las únicas entidades competentes para emitir opinión o participar en la modificación regulatoria.*

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

- **Este despacho legal opina que la iniciativa de eliminar el pase libre a la PNP es legalmente viable** y económicamente justificada para promover la sostenibilidad del sector transporte formal, dadas las mejoras remunerativas en la PNP.
- No obstante, la eliminación debe ser condicionada y coordinada para evitar efectos adversos:
- Acumulación: Se ratifica la recomendación de acumular los Proyectos de Ley N° 12978/2025-CR y N° 12972/2025-CR en la Comisión de Transportes y Comunicaciones para un tratamiento legislativo eficiente.
- Consulta Previa: Se debe exigir la opinión técnica obligatoria de la ATU y el MTC antes de cualquier dictamen.
- Compensación: La implementación debe ir acompañada de un mecanismo de compensación económica para el personal policial, o, en su defecto, mantener el beneficio de pase libre limitado exclusivamente a los efectivos que se encuentren en servicio efectivo y uniformados. Esto garantizaría el apoyo a la sostenibilidad del transporte sin impactar negativamente los ingresos del policía ni la función de seguridad."

[Resaltado y subrayado es nuestro]

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES – AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO (ATU)

La Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), a través del Gerente General, señor **Iván Igor Rodríguez Jadrosich**, mediante oficio D-000161-2026-ATU/GG, de fecha 28 de enero de 2026, emite **opinión no favorable**, con las siguientes conclusiones:

"V. CONCLUSIONES

Tras la revisión integral de los Proyectos de Ley N°12978/2025-CR y N°12972/2025-CR, los cuales proponen la modificación de la Ley N°26271, Ley que regula el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, y en atención a los informes técnicos emitidos por las unidades orgánicas competentes de la ATU, este despacho considera que **no resulta legalmente procedente emitir opinión favorable** sobre los mencionados proyectos, de conformidad con las consideraciones expuestas de los numerales 3.25 a 3.32, a fin de que dichas observaciones sean tomadas en cuenta por la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República.

(...)

3.25 En el apartado 48 de la citada sentencia, se señala que existe una afectación constitucional únicamente cuando se vulnera efectivamente la libertad de empresa o la libre iniciativa privada. Por ello, resulta indispensable analizar si la acción legislativa concreta en

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

este caso, la Ley N°26271 cumple o contraviene los fines constitucionales en materia económica.

3.26 Al confrontar la Sentencia N° 00034-2004-PI/TC, con la exposición de motivos de los Proyectos de Ley materia de análisis, se advierte que no se ha realizado un test de proporcionalidad en sentido estricto, requisito esencial para justificar intervenciones que afecten derechos económicos como la libertad de empresa y la libre iniciativa privada.

3.27 La ausencia de un análisis técnico-económico detallado sobre el impacto de la supresión de beneficios, como los pases libres otorgados a los miembros de la Policía Nacional del Perú, limita la solidez jurídica de la medida y genera posibles cuestionamientos sobre su constitucionalidad. Esto es relevante, ya que cualquier restricción a la libertad de empresa debe ser idónea, necesaria y proporcional, de acuerdo con la jurisprudencia vinculante del TC, para garantizar que las intervenciones estatales no excedan los límites constitucionales.

3.28 En consecuencia, la medida propuesta carece de una justificación jurídica plenamente sustentada, en tanto no se demuestra de manera concreta que los beneficios eliminados impliquen una afectación razonable y equilibrada frente a los operadores privados del sistema de transporte.

3.29 Al respecto, en el apartado 49 de la Sentencia, el TC señala que el principio de libertad de empresa comprende diversas dimensiones: 1. Libertad de creación y acceso al mercado: derecho a fundar empresas y participar en actividades económicas. 2. Libertad de organización: facultad para definir objeto social, estructura, personal y políticas internas. 3. Libertad de competencia: derecho a competir en igualdad de condiciones. 4. Libertad de cese de actividades: facultad para cerrar o disolver la empresa cuando se estime conveniente.

3.30 Si bien la libertad de empresa y la libre iniciativa privada abarcan derechos como la creación y acceso al mercado, la organización, la competencia y el cese de actividades, estas no son absolutas, permitiendo al Estado establecer regulaciones objetivas y razonables para su ejercicio. No obstante, en la exposición de motivos de los Proyectos de Ley materia de opinión no se evidencia un análisis concreto del impacto económico sobre los operadores de transporte, lo que limita la evaluación de la proporcionalidad, razonabilidad y objetividad de la medida, así como su compatibilidad con la protección de la libre iniciativa privada.

3.31 Por consiguiente, se sugiere a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República desarrollar su exposición de motivos, de conformidad con el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, analizando la razonabilidad y proporcionalidad de la medida propuesta, a través de los principios de idoneidad o de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad, conforme los fundamentos de la Sentencia N°00034-2004-PI/TC.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

3.32 Finalmente, esta oficina también coincide con la DIR en el sentido de recomendar al Congreso de la República evaluar la acumulación de los dos proyectos de ley materia de análisis, ya que persiguen los mismos objetivos."

[Resaltado y subrayado es nuestro]

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO

La MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO, a través del Gerente General, señor **Giancarlo Guido Casassa Sánchez**, mediante oficio 545-2025/MPC-GM, de fecha 17 de noviembre de 2025, emite opinión, con las siguientes conclusiones:

"IV. OPINIÓN Y RECOMENDACIÓN:

(...) En ese sentido y en base a todo lo expuesto, ésta Jefatura de Asesoría Jurídica (...) opina que **no tenemos competencia para opinar respecto al Proyecto de Ley 12978/2025-CR** (...)"

[Resaltado y subrayado es nuestro]

OPINIONES CIUDADANAS

Respecto al **Proyecto de Ley 12978/2025-CR**, en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, se han registrado las siguientes opiniones ciudadanas:

CHARLES JAVIER GAMARRA TERAN

27/10/2025

Respecto a esto, es obvio que esto se volvió político en base a los escándalos mediáticos donde presuntamente la policía que estaba de civil y no quiso pagar su pasaje ni de sus acompañantes, sin embargo, existen buenos policías y estos no deberían perjudicarse debido a un mal elemento, asimismo, esto debería ser regularizado. También es evidente que hay quienes hacen mal uso del mismo, en este sentido, es necesario que solamente esta diferenciación se realice cuando el policía esté **DEBIDAMENTE UNIFORMADO** ya que es una garantía menor de que se encuentra en servicio y/o tiene las herramientas para actuar frente a un momento de crisis, estando de civil nadie lo asegura, en este contexto y como ÚNICA medida correctiva se propone el siguiente cambio: "LEY N° 26271 (...) Artículo 2.- Los pases libres son aplicables a los miembros de la Policía Nacional que se encuentren debidamente uniformados y se identifiquen al momento de reclamar este beneficio, el cual es de carácter personal e intransferible. No se encuentran comprendidos el personal de Sanidad ni especialistas de la Policía Nacional.(...)" Al modificarse con el texto antes mencionado dicha Ley, evitaremos este tipo de comportamientos nuevamente, así como también se evite el mal

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

uso del mismo, ya que solo tendrán acceso a este beneficio aquellos policías que estén en servicio y/o estén en las condiciones de brindar socorro a la población en casos de emergencia por delincuencia, existen policías que hacen mal uso del mismo, pues esto se acaba. Con esta modificación, se mantiene el compromiso con los buenos elementos de la policía y se reduce los abusos de los malos, permitiendo a la población poder denunciar abusos de forma más sencilla y práctica. Asimismo, se valora la buena voluntad de los efectivos policiales en su contribución a la lucha contra el crimen y la inseguridad ciudadana.

RICARDO GIL ESPADIN

28/10/2025

Con todo respeto Señor Congresista Cerrón, considero que arrebatar un derecho adquirido a los miembros de la POLICIA NACIONAL DEL PERU, no solo sería injusto sino una afrenta a la institución policial. Recordemos el contexto no solo de que tenían un sueldo irrisorio y que por eso se les otorgo dicho PASE LIBRE. recordemos que el acceso a dicho beneficio se dio en el contexto de la VIOLENCIA TERRORISTA que vivía nuestro país, y que fueron los policías quienes enfrentaron a estos grupos terroristas hasta la CAIDA DE SENDERO LUMINOSO y por ende el inicio del fin de más de 12 años de TERRORISMO, y fueron nuestros policías quienes se enfrentaron al TERRORISMO en defensa de la democracia y nuestra sociedad en general. por eso se les concedió el año 1993 dicho pase no solo por lo que significaba un ahorro económico en su desplazamiento de un lugar a otro, sino porque se lo merecían, al haber enfrentado al terror, donde muchos de los policías ofrendaron su vida. No se puede caer en el juego político de quienes sistemáticamente durante más de 20 años vienen denigrando a nuestra POLICIA NACIONAL, no se puede arrebatar un derecho adquirido por el solo capricho de un sector que pretende destruir la institución, por lo que MI POSICIÓN como ciudadano ES EN CONTRA DEL PROYECTO DE LEY

Para la evaluación del **PROYECTO DE LEY 12972/2025-CR**, la Comisión de Transporte y Comunicaciones ha recibido la opinión de la siguiente institución:

ASOCIACIÓN DE CONCESIONARIOS DE TRANSPORTE URBANO (ACTU)

La Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano (ACTU), a través del Gerente General, señor **Ángel Mendoza Aguirre**, mediante carta s/n, de fecha 4 de noviembre de 2025, emite opinión, con las siguientes conclusiones:

*"(...) consideramos que **la eliminación total del beneficio** —como se plantea en el proyecto— **no constituye una solución estructural**, pues se limita a suprimir un efecto sin resolver la causa: la ausencia de una política pública de financiamiento estatal que*

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

*respalde las gratuidades sociales impuestas por ley. El transporte urbano formal cumple una función de interés público, garantizando el acceso a la movilidad de millones de ciudadanos. En consecuencia, cuando el Estado decide otorgar reconocimientos o beneficios sociales —como el pase gratuito policial—, estos deben financiarse con cargo al presupuesto público, no con los ingresos de las empresas operadoras del transporte público de pasajeros. Por ello, **no promovemos la eliminación del pase libre**, sino su redefinición bajo criterios de funcionalidad, control y financiamiento estatal, en concordancia con lo previsto en el Decreto Legislativo N°1678, que establece la Política de Subsidios del Transporte Urbano de Pasajeros. (...)"*

[Resaltado y subrayado es nuestro]

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

La Municipalidad de Lima, a través del Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo, señor **José Alberto Danós Ordóñez**, mediante Oficio N° D000493-2005-MML-OGSC, de fecha 23 de diciembre de 2025, emite opinión, con las siguientes conclusiones:

"Se recomienda tomar en consideración la opinión formulada por la Gerencia de Movilidad Urbana y la Gerencia de Seguridad Ciudadana, respecto de los Proyectos de Ley 12978/2025-CR y 12972/2025-CR.

Gerencia de Seguridad Ciudadana

De los párrafos precedentes, se concluye:

3.1. *Que, la Ley N.° 26271, fue emitida hace 31 años y la misma se dio en un contexto social y económico totalmente distinto al actual conforme a los ingresos económicos de los efectivos policiales.*

3.2. *Que, la legislación vigente permite a los efectivos policiales brindar servicios policiales extraordinarios encontrándose en situación de franco, vacaciones o licencia, por lo que, en dicha situación la prerrogativa de la Ley N.° 26271, se desnaturaliza.*

3.3. *Que, la Ley N.° 26271, no estableció que dicha prerrogativa se brinda a los efectivos policiales que se desplazan a realizar labores particulares o personales, ajenas al servicio policial.*

3.4. *Que, actualmente los efectivos policiales han mejorado considerablemente sus ingresos económicos a través de su remuneración, bonos y posibilidad de laborar en forma particular como efectivo policial.*

3.5. *Que, el sistema de transporte urbano e interurbano viene atravesando una crisis de seguridad que afecta considerablemente sus ingresos, los cuales requieren ser mejorados.*

3.6. **Que, este Equipo de Asesoría Legal es de opinión favorable a las propuestas normativas** que se han tenido a la vista, por las razones antes expuestas.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

3.7. Se sugiere que la Gerencia de Seguridad Ciudadana, haga suyo el presente informe y el mismo sea remitido a la Oficina General de Asuntos Jurídicos, en atención al documento b) de la referencia.

Gerencia de Movilidad Urbana

Se debe tener en cuenta que la implementación de dichas normas conlleva ciertos riesgos que deben tomarse en consideración:

- *Impacto Económico en la PNP: La eliminación directa del pase libre constituye una reducción en el ingreso disponible del personal policial.*
- *Impacto en el Reclutamiento: El beneficio funciona como un incentivo complementario para la carrera policial. Su supresión podría afectar negativamente el atractivo y reclutamiento de nuevos efectivos.*
- *Competencia Institucional: La Subgerencia de Estudios y Regulación y la Subgerencia de Gestión y Fiscalización señala que la Autoridad de Transporte Urbano (ATU) y el MTC son ahora las únicas entidades competentes para emitir opinión o participar en la modificación regulatoria.*
- **Este despacho legal opina que la iniciativa de eliminar el pase libre a la PNP es legalmente viable** y económicamente justificada para promover la sostenibilidad del sector transporte formal, dadas las mejoras remunerativas en la PNP.
- *No obstante, la eliminación debe ser condicionada y coordinada para evitar efectos adversos:*
- *Acumulación: Se ratifica la recomendación de acumular los Proyectos de Ley N° 12978/2025-CR y N° 12972/2025-CR en la Comisión de Transportes y Comunicaciones para un tratamiento legislativo eficiente.*
- *Consulta Previa: Se debe exigir la opinión técnica obligatoria de la ATU y el MTC antes de cualquier dictamen.*
- *Compensación: La implementación debe ir acompañada de un mecanismo de compensación económica para el personal policial, o, en su defecto, mantener el beneficio de pase libre limitado exclusivamente a los efectivos que se encuentren en servicio efectivo y uniformados. Esto garantizaría el apoyo a la sostenibilidad del transporte sin impactar negativamente los ingresos del policía ni la función de seguridad."*

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES – AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO (ATU)

La Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), a través del Gerente General, señor **Iván Igor Rodríguez Jadrosich**, mediante oficio D-000161-2026-ATU/GG, de fecha 28 de enero de 2026, emite opinión no favorable, con las siguientes conclusiones:

"V. CONCLUSIONES

*Tras la revisión integral de los Proyectos de Ley N°12978/2025-CR y N°12972/2025-CR, los cuales proponen la modificación de la Ley N°26271, Ley que regula el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, y en atención a los informes técnicos emitidos por las unidades orgánicas competentes de la ATU, este despacho considera que **no resulta legalmente procedente emitir opinión favorable** sobre los mencionados proyectos, de conformidad con las consideraciones expuestas de los numerales 3.25 a 3.32, a fin de que dichas observaciones sean tomadas en cuenta por la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República.*

(...)

3.25 En el apartado 48 de la citada sentencia, se señala que existe una afectación constitucional únicamente cuando se vulnera efectivamente la libertad de empresa o la libre iniciativa privada. Por ello, resulta indispensable analizar si la acción legislativa concreta en este caso, la Ley N°26271 cumple o contraviene los fines constitucionales en materia económica.

3.26 Al confrontar la Sentencia N° 00034-2004-PI/TC, con la exposición de motivos de los Proyectos de Ley materia de análisis, se advierte que no se ha realizado un test de proporcionalidad en sentido estricto, requisito esencial para justificar intervenciones que afecten derechos económicos como la libertad de empresa y la libre iniciativa privada.

3.27 La ausencia de un análisis técnico-económico detallado sobre el impacto de la supresión de beneficios, como los pases libres otorgados a los miembros de la Policía Nacional del Perú, limita la solidez jurídica de la medida y genera posibles cuestionamientos sobre su constitucionalidad. Esto es relevante, ya que cualquier restricción a la libertad de empresa debe ser idónea, necesaria y proporcional, de acuerdo con la jurisprudencia vinculante del TC, para garantizar que las intervenciones estatales no excedan los límites constitucionales.

3.28 En consecuencia, la medida propuesta carece de una justificación jurídica plenamente sustentada, en tanto no se demuestra de manera concreta que los beneficios eliminados impliquen una afectación razonable y equilibrada frente a los operadores privados del sistema de transporte.

3.29 Al respecto, en el apartado 49 de la Sentencia, el TC señala que el principio de libertad de empresa comprende diversas dimensiones: 1. Libertad de creación y acceso al mercado:

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

derecho a fundar empresas y participar en actividades económicas. 2. Libertad de organización: facultad para definir objeto social, estructura, personal y políticas internas. 3. Libertad de competencia: derecho a competir en igualdad de condiciones. 4. Libertad de cese de actividades: facultad para cerrar o disolver la empresa cuando se estime conveniente.

3.30 Si bien la libertad de empresa y la libre iniciativa privada abarcan derechos como la creación y acceso al mercado, la organización, la competencia y el cese de actividades, estas no son absolutas, permitiendo al Estado establecer regulaciones objetivas y razonables para su ejercicio. No obstante, en la exposición de motivos de los Proyectos de Ley materia de opinión no se evidencia un análisis concreto del impacto económico sobre los operadores de transporte, lo que limita la evaluación de la proporcionalidad, razonabilidad y objetividad de la medida, así como su compatibilidad con la protección de la libre iniciativa privada.

3.31 Por consiguiente, se sugiere a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República desarrollar su exposición de motivos, de conformidad con el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, analizando la razonabilidad y proporcionalidad de la medida propuesta, a través de los principios de idoneidad o de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad, conforme los fundamentos de la Sentencia N°00034-2004-PI/TC.

3.32 Finalmente, esta oficina también coincide con la DIR en el sentido de recomendar al Congreso de la República evaluar la acumulación de los dos proyectos de ley materia de análisis, ya que persiguen los mismos objetivos."

[Resaltado y subrayado es nuestro]

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO

La Municipalidad Provincial del Callao, a través del Gerente General, señor **Giancarlo Guido Casassa Sánchez**, mediante oficio 545-2025/MPC-GM, de fecha 17 de noviembre de 2025, emite opinión, con las siguientes conclusiones:

"IV. OPINIÓN Y RECOMENDACIÓN:

(...) En ese sentido y en base a todo lo expuesto, ésta Jefatura de Asesoría Jurídica (...) opina que no tenemos competencia para opinar respecto al Proyecto de Ley 12972/2025-CR (...)"

[Resaltado y subrayado es nuestro]

OPINIONES CIUDADANAS

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

Respecto al **Proyecto de Ley 12972/2025-CR**, hasta la aprobación del presente dictamen, NO se han recibido opiniones y tampoco se encuentran registradas en el sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República.

Para la evaluación del **PROYECTO DE LEY 12865/2025-CR**, la Comisión de Transporte y Comunicaciones ha recibido la opinión de la siguiente institución:

ASOCIACIÓN AUTOMOTRIZ DEL PERÚ

La Asociación Automotriz del Perú, a través del Gerente General, señor **Jaime Graña Belmont**, mediante carta 136-2025/AAP-GG, de fecha 26 de noviembre de 2025, emite opinión, con las siguientes conclusiones:

"(...) reiteramos nuestra posición, estamos de acuerdo con la finalidad del Proyecto de Ley 12865/2025-CR, pero su contenido no se condice con dicha finalidad por lo que se requiere ser revisado y reestructurado a fin de proponer una alternativa razonable y proporcional que no genere cargas adicionales a las que hoy tiene el transporte urbano formal que está atravesando una crisis grave, profunda y estructural que afecta no solo el propio sistema, sino a la movilidad en general de las personas en las principales ciudades del país."

[Resaltado y subrayado es nuestro]

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La Defensoría del Pueblo, a través de la Primera Adjunta, señora **Rina Karen Rodríguez Luján**, mediante oficio N°0391-2025-DP/PAD, de fecha 25 de noviembre de 2025, emite opinión desfavorable, con las siguientes conclusiones:

"CONCLUSIONES:

El proyecto de ley:

- Contrariamente a lo que señala en su artículo 1°, busca incrementar el tipo de personas que se beneficien con los pases libres, excluyendo a los miembros de la Policía Nacional del Perú.
- Propone el viaje gratuito en favor de un conjunto importante de personas que actualmente deben pagar pasaje, como es el caso de escolares, estudiantes de educación superior (universitaria y no universitaria), voluntarios y personas en situación de vulnerabilidad social o económica. Esto contraviene incluso el espíritu de la norma, la cual es, proteger el derecho a la libre empresa y evitar cargas económicas injustificadas en el transporte público.
- Carece de justificación técnica y económica suficiente.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

- Genera afectación indirecta al derecho a la seguridad ciudadana y a las condiciones adecuadas del trabajo policial.
- Es contrario a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y no regresividad.
- Constituye una medida regresiva, porque propone retirar un beneficio consolidado que coadyuva al funcionamiento de un servicio público esencial.
- Afecta las condiciones necesarias para el adecuado cumplimiento de la función policial.
- No demuestra afectación sustantiva a la libre empresa que amerite eliminar un beneficio de alto valor público.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo, en estricto cumplimiento de sus facultades establecidas en los artículos 161° y 162° de la Constitución Política, como ente supervisor de la actuación de la administración estatal y de promoción de la vigencia plena de los derechos fundamentales de las personas y de la comunidad con énfasis en quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, emite opinión técnico jurídico desfavorable respecto del Proyecto de Ley 12865/2025-CR, "Ley que protege el derecho a la libre empresa y evita cargas económicas injustificadas en el transporte público".

[Resaltado y subrayado es nuestro]

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través de la ministra, señora Lesly Nadir Shica Seguil, mediante oficio D00001018-2025-MIDIS-DM, de fecha 30 de diciembre de 2025, emite opinión, con las siguientes conclusiones:

*"Teniendo en cuenta lo expuesto por el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales, a través de la Dirección General de Articulación de las Prestaciones Sociales; por el Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social, a través de la Dirección General de Políticas y Estrategias, por el Organismo de Focalización e Información Social; y al análisis efectuado en el presente informe, esta Oficina General concluye que **no corresponde a este sector emitir opinión sobre la viabilidad del Proyecto de Ley 12865/2025-CR**, "Ley que protege el derecho a la libre empresa y evita cargas económicas injustificadas en el transporte público", dado que no es competente en la materia regulada en la citada iniciativa legislativa."*

[Resaltado y subrayado es nuestro]

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Secretario General, señor **Fernando Alonso Lazarte Mariño**, mediante oficio D000053-2026-MIMP-SG, de fecha 9 de enero de 2026, emite opinión de **no viable**, con las siguientes conclusiones:

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

"OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

CONCLUSIÓN:

*Por lo anteriormente expuesto, y sobre la base de lo señalado por el Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables, a través del Informe N° D000842-2025 CONADIS-OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica de CONADIS; esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que, el Proyecto de Ley 12865/2025-CR, "Ley que Protege el Derecho a la Libre Empresa y Evita Cargas Económicas Injustificadas en el Transporte Público, resulta **no viable**.*

CONSEJO NACIONAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD CONADIS

CONCLUSIÓN:

*Conforme a lo antes expuesto, en razón de lo informado por la Dirección de Políticas, Seguimiento y Generación de Evidencia, y la Subdirección de Políticas Públicas, esta Oficina de Asesoría Jurídica opina que el Proyecto de Ley 12865/2025-CR, "Ley que protege el derecho a la libre empresa y evita cargas económicas injustificadas en el transporte público", resulta **NO VIABLE**, teniendo en consideración lo expuesto en el presente Informe."*

[Resaltado y subrayado es nuestro]

OPINIONES CIUDADANAS

Respecto al **Proyecto de Ley 12865/2025-CR**, hasta la aprobación del presente dictamen, NO se han recibido opiniones y tampoco se encuentran registradas en el sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República.

Para la evaluación del **PROYECTO DE LEY 12794/2025-CR**, la Comisión de Transporte y Comunicaciones ha recibido la opinión de la siguiente institución:

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES – AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO – ATU

La Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – (ATU), a través del Gerente General, señor **Iván Igor Rodríguez Jadrosich**, mediante oficio N° D-000165-2026-ATU/GG, de fecha 28 de enero de 2026, emite **opinión no favorable**, con las siguientes conclusiones:

IV.-CONCLUSIONES

Tras la revisión integral de los Proyectos de Ley N.° 12794/2025-CR y N.° 12766/2025-CR, los cuales proponen la modificación de la Ley N.° 26271, Ley que regula el derecho a pases

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

*libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, y en atención a los informes técnicos emitidos por las unidades orgánicas competentes de la ATU, este despacho **considera que no resulta legalmente procedente emitir opinión favorable** sobre los mencionados proyectos, de conformidad con las consideraciones expuestas en los numerales 3.25, 3.26, 3.27 y 3.28, a fin de que dichas observaciones sean tomadas en cuenta por la Comisión de Transportes y Comunicaciones.*
(...)

3.25 La ausencia de un análisis técnico-económico detallado sobre el impacto de la supresión de beneficios, como los pases libres otorgados a los miembros de la Policía Nacional del Perú, limita la solidez jurídica de la medida y genera posibles cuestionamientos sobre su constitucionalidad. Esto es relevante, ya que cualquier restricción a la libertad de empresa debe ser idónea, necesaria y proporcional, de acuerdo con la jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional, para garantizar que las intervenciones estatales no excedan los límites constitucionales.

3.26 En consecuencia, la medida propuesta carece de una justificación jurídica plenamente sustentada, en tanto no se demuestra de manera concreta que los beneficios eliminados impliquen una afectación razonable y equilibrada frente a los operadores privados del sistema de transporte.

3.27 En el apartado 49° de la sentencia, el Tribunal Constitucional señala que el principio de libertad de empresa comprende diversas dimensiones:

- 1. Libertad de creación y acceso al mercado: derecho a fundar empresas y participar en actividades económicas.*
- 2. Libertad de organización: facultad para definir objeto social, estructura, personal y políticas internas.*
- 3. Libertad de competencia: derecho a competir en igualdad de condiciones.*
- 4. Libertad de cese de actividades: facultad para cerrar o disolver la empresa cuando se estime conveniente*

3.28 Si bien la libertad de empresa y la libre iniciativa privada abarcan derechos como la creación y acceso al mercado, la organización, la competencia y el cese de actividades, estas no son absolutas, permitiendo al Estado establecer regulaciones objetivas y razonables para su ejercicio. No obstante, en la exposición de motivos de los Proyectos de Ley N.° 12794/2025-CR y N.° 12766/2025-CR, no se evidencia un análisis concreto del impacto económico sobre los operadores de transporte, lo que limita la evaluación de la proporcionalidad, razonabilidad y objetividad de la medida, así como su compatibilidad con la protección de la libre iniciativa privada.

[Resaltado y subrayado es nuestro]

OPINIONES CIUDADANAS

Respecto al **Proyecto de Ley 12794/2025-CR**, en el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República, se ha registrado la siguiente opinión ciudadana:

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

BILLY CHI-WAY LUY FARFAN

15/10/2025

Considero que los miembros de la Policía Nacional del Perú deben mantener el beneficio del pase libre, siempre que se encuentren uniformados y en servicio, ya que su presencia en el transporte público brinda mayor seguridad y respeto a los usuarios. Este beneficio no debe verse como un privilegio, sino como una medida que refuerza la seguridad ciudadana. Respecto al Cuerpo General de Bomberos Voluntarios, estoy de acuerdo con que continúen exonerados del pago, pues su labor es altruista y de servicio a la comunidad, siendo justo reconocer su entrega y sacrificio. En el caso de los estudiantes universitarios y escolares, el pase libre o pasaje diferenciado debería mantenerse, pero con mayor control. Propongo que se otorgue un carné especial renovable cada año, que permita verificar su situación económica y necesidad real del beneficio. Además, sería conveniente que el Estado otorgue incentivos o beneficios tributarios a las empresas de transporte, de modo que cumplan con estas disposiciones sin sentirse perjudicadas. Por otro lado, considero necesario fortalecer las sanciones por incumplimiento de la ley, para que tanto usuarios como transportistas respeten las normas y se promueva un transporte más justo y ordenado.

Para la evaluación del **PROYECTO DE LEY 12766/2025-CR**, la Comisión de Transporte y Comunicaciones ha recibido la opinión de la siguiente institución:

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES – AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO PARA LIMA Y CALLAO – ATU

La Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – (ATU), a través del Gerente General, señor **Ivan Igor Rodríguez Jadrosich**, mediante oficio N° D-000165-2026-ATU/GG, de fecha 28 de enero de 2026, emite **opinión no favorable**, con las siguientes conclusiones:

IV.-CONCLUSIONES

*Tras la revisión integral de los Proyectos de Ley N.° 12794/2025-CR y N.° 12766/2025-CR, los cuales proponen la modificación de la Ley N.° 26271, Ley que regula el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, y en atención a los informes técnicos emitidos por las unidades orgánicas competentes de la ATU, este despacho **considera que no resulta legalmente procedente emitir opinión favorable** sobre los mencionados proyectos, de conformidad con las consideraciones expuestas en los numerales 3.25, 3.26, 3.27 y 3.28, a fin de que dichas observaciones sean tomadas en cuenta por la Comisión de Transportes y Comunicaciones.*
(...)

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

3.25 *La ausencia de un análisis técnico-económico detallado sobre el impacto de la supresión de beneficios, como los pases libres otorgados a los miembros de la Policía Nacional del Perú, limita la solidez jurídica de la medida y genera posibles cuestionamientos sobre su constitucionalidad. Esto es relevante, ya que cualquier restricción a la libertad de empresa debe ser idónea, necesaria y proporcional, de acuerdo con la jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional, para garantizar que las intervenciones estatales no excedan los límites constitucionales.*

3.26 *En consecuencia, la medida propuesta carece de una justificación jurídica plenamente sustentada, en tanto no se demuestra de manera concreta que los beneficios eliminados impliquen una afectación razonable y equilibrada frente a los operadores privados del sistema de transporte.*

3.27 *En el apartado 49° de la sentencia, el Tribunal Constitucional señala que el principio de libertad de empresa comprende diversas dimensiones:*

- 1. Libertad de creación y acceso al mercado: derecho a fundar empresas y participar en actividades económicas.*
- 2. Libertad de organización: facultad para definir objeto social, estructura, personal y políticas internas.*
- 3. Libertad de competencia: derecho a competir en igualdad de condiciones.*
- 4. Libertad de cese de actividades: facultad para cerrar o disolver la empresa cuando se estime conveniente*

3.28 *Si bien la libertad de empresa y la libre iniciativa privada abarcan derechos como la creación y acceso al mercado, la organización, la competencia y el cese de actividades, estas no son absolutas, permitiendo al Estado establecer regulaciones objetivas y razonables para su ejercicio. No obstante, en la exposición de motivos de los Proyectos de Ley N.° 12794/2025-CR y N.° 12766/2025-CR, no se evidencia un análisis concreto del impacto económico sobre los operadores de transporte, lo que limita la evaluación de la proporcionalidad, razonabilidad y objetividad de la medida, así como su compatibilidad con la protección de la libre iniciativa privada.*

[Resaltado y subrayado es nuestro]

ASOCIACIÓN DE CONCESIONARIOS DE TRANSPORTE URBANO (ACTU)

La Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano (ACTU), a través del Gerente General, señor **Ángel Mendoza Aguirre**, mediante carta s/n, de fecha 4 de noviembre de 2025, emite opinión, con las siguientes conclusiones:

"(...) coincidimos en restablecer la coherencia normativa de la Ley N°26271, evitando que el pase libre continúe generando cargas no compensadas a los operadores privados. Sin embargo, consideramos que la solución no debe traducirse en la eliminación absoluta del pase libre, sino en su redefinición bajo criterios de

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

funcionalidad y financiamiento estatal. De este modo, el beneficio podría mantenerse exclusivamente para los efectivos policiales en el ejercicio activo de sus funciones, siempre que sea con cargo al presupuesto público y con mecanismos de control que aseguren su uso adecuado. (...)”

[Resaltado y subrayado es nuestro]

OPINIONES CIUDADANAS

Respecto al **Proyecto de Ley 12766/2025-CR**, hasta la aprobación del presente dictamen, NO se han recibido opiniones y tampoco se encuentran registradas en el sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República.

Para la evaluación del **PROYECTO DE LEY 12743/2025-CR**, la Comisión de Transporte y Comunicaciones ha recibido la opinión de la siguiente institución:

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través del Gerente General, señor **Iván Igor Rodríguez Jadrosich**, mediante oficio D002187-2025-ATU-GG, de fecha 24 de diciembre de 2025, emite **opinión**, con las siguientes conclusiones:

III. CONCLUSIONES

3.1 De acuerdo con lo señalado en el numeral 2.7, la DAAS emitió opinión técnica indicando que **no se advierte impacto social negativo, en tanto la propuesta no implica una ampliación de beneficios tarifarios.**

3.2 Por su parte, conforme a lo señalado en el numeral 2.8, la DO señala que **no cuenta con competencias para emitir opinión** sobre el Proyecto de Ley.

3.3 Finalmente, del análisis realizado por esta Subdirección del numeral 2.9 al 2.15, se concluye que el Proyecto de Ley presenta **observaciones** que deben ponerse en conocimiento del Congreso de la República.

(...)

2.9 En lo que respecta a la opinión de esta Subdirección, es importante señalar que, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley N° 30900, la ATU es un organismo técnico especializado adscrito al MTC y tiene como objetivo organizar, implementar y gestionar el SIT, en el marco

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

de los lineamientos de política que apruebe el referido Ministerio y los que resulten aplicables.

2.10 Asimismo, de acuerdo con el literal g) del artículo 64 del TIROF de la ATU, una de las funciones de la SR es el evaluar las propuestas de normas relacionadas a los servicios de transporte terrestre de personas, dentro del ámbito de competencia de la ATU.

2.11 En ese marco, esta Subdirección ha revisado el Proyecto de Ley, el cual propone modificar los artículos 1 y 2 de la Ley N° 26271 con el fin de delimitar el beneficio del pase libre otorgado a los miembros de la PNP, circunscribiéndolo únicamente a los supuestos de acto de servicio, tareas de emergencia u operativos oficiales. La iniciativa no amplía beneficiarios, sino que redefine las condiciones para el ejercicio de un beneficio ya existente.

2.12 Resulta pertinente señalar que esta Subdirección ha emitido de manera sostenida diversas opiniones técnicas respecto de proyectos de ley que buscan ampliar beneficios tarifarios. Sin embargo, el presente caso es distinto: el proyecto no extiende el pase libre, sino que acota su aplicación. En tal sentido, los riesgos económicos advertidos en anteriores opiniones no resultan aplicables.

2.13 En esa línea, la propuesta no compromete la sostenibilidad económica del servicio ni altera el equilibrio financiero de los sistemas concesionados o autorizados, dado que no incrementa el número de viajes exonerados de pago ni introduce nuevas obligaciones para los operadores.

2.14 Por otro lado, si bien la delimitación normativa constituye un avance en términos de definición legal del beneficio; su aplicación efectiva requerirá que se establezcan mecanismos concretos de verificación del acto de servicio, pues la norma no desarrolla los medios ni criterios para acreditar dicho supuesto. De no precisarse estos elementos, podrían persistir dificultades en la fiscalización y en la interacción entre operadores y efectivos policiales.

2.15 Finalmente, si bien la medida no genera impactos negativos en la sostenibilidad del SIT, se formula una observación referida a las condiciones que deben precisarse para garantizar su correcta implementación.

[Resaltado y subrayado es nuestro]

OPINIONES CIUDADANAS

Respecto al **Proyecto de Ley 12743/2025-CR**, en el Sistema de Proyectos de Ley del

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

Congreso de la República, se han registrado las siguientes opiniones ciudadanas:

- **RONALD FRANCO TORRES CASTILLO**

10/10/2025

Considero que es justo darle solo el pase libre a los policías cuando estén en ejercicio de su función, correctamente uniformados e identificados; en especial los de La Unidad de Inteligencia Táctica Operativa Urbana de la Policía Nacional, más conocida como Grupo Terna, ellos siempre están de civil, por lo tanto, deben estar correctamente identificados. Por otra parte, me parece injusto que les quiten el pase libre a los bomberos, ellos realizan su trabajo de manera voluntaria y sin remuneración, realizan una labor que requiere de mucho sacrificio, por lo tanto, debe permanecer su beneficio.

- **JULIO ABEL JURADO OBANDO**

11/10/2025

No estoy a favor de esta propuesta, pero si sería bueno que cada vez que un policía suba a un medio de transporte público, este anote su número de policía o ID en un registro dentro de la unidad para que los vehículos lleven un control y a fin de mes el estado les pague o reconozca el pasaje de los policías que fueron transportados a las empresas de transporte y así los transportistas no se vean perjudicados económicamente por esta ley.

- **JORGE LUIS RODRIGUEZ PEREZ**

11/10/2025

Se debe quitar el derecho de pase libre al transporte público a todos los policías ya que como todo trabajador público ganan un sueldo en mi opinión excesivo para el trabajo que realizan.

- **WENDY SARAI BRAVO BARZOLA**

11/10/2025

Es más que claro que en situaciones de emergencia si se debe aplicar, pero no, en su labor como tal ya que ellos perciben un sueldo bueno y el transportista sale a trabajar para poder obtener un sueldo también, esta ley se debería corregir, no derogar, especificar en qué situación se tiene que aplicar.

- **MILAGROS WINDY ZEVALLOS GUZMAN**

12/10/2025

Deben de pagar sus pasajes debido a que todos trabajamos, ellos dan un servicio y cobran por ello, el sector transporte también brinda un servicio y deben de pagar.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

- **MAYCOL WILQUERSON UBALDO RICRA**

12/10/2025

Los agentes policiales deben de pagar su pasaje debido a que ellos brindan un servicio y se les paga el sector transporte también brinda un servicio y deben de pagar su pasaje

V. ANÁLISIS DE LA PROPOSICIONES LEGISLATIVAS

a) Justificación de la acumulación de las iniciativas legislativas 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR

Los siete proyectos de ley bajo análisis incluyen en sus fórmulas legales textos normativos que proponen principalmente *suprimir el derecho a pases libres cobrados por las empresas de servicio de transporte de pasajeros del ámbito urbano e interurbano del país a los miembros de la Policía Nacional del Perú*, armonizando su ideario en la exposición de motivos. Es decir, las propuestas legislativas guardan concordancia temática.

Siendo así, la Comisión de Transportes y Comunicaciones, ajustándose al Reglamento del Congreso de la República y a la práctica parlamentaria que establece que **cuando dos [o más] iniciativas legislativas tienen elementos comunes estos se deben acumular en un solo pronunciamiento de la comisión**, ha decidido acumular los **Proyectos de Ley 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR**.

Además, como respaldo de esta decisión cabe citar el Acuerdo de Consejo Directivo Acuerdo 686-2002-2003/CONSEJO-CR, que señala en su primera disposición lo siguiente:

“Solo se admitirá la acumulación de proyectos de ley y de resolución legislativa con otra en trámite, siempre que éstos se encuentren en la etapa de estudio en Comisiones y el dictamen no haya sido aprobado por la Comisión informante.

Dentro de este plazo, las Comisiones podrán hacer la acumulación de oficio sobre los proyectos de ley y de resolución legislativa que reciban por la vía regular mediante decreto de Oficialía Mayor, elaborado luego de la consulta previa de la Primera Vicepresidencia, de acuerdo con las normas reglamentarias.”

En esa línea, el “Manual del Proceso Legislativo” señala:

“(…) la finalidad de las acumulaciones responde a un criterio de consolidación temática, que busca integrar materialmente propuestas legislativas, temática y procesalmente conexas, con un criterio uniforme y coherente, en un dictamen que consolida las iniciativas en una

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

sola propuesta de acto legislativo ante el Pleno; y, a un criterio de economía procesal, que permite tratar de manera más simple y directa lo semejante con lo semejante, en el mismo acto, evitando la innecesaria duplicación o reproducción de tareas".

Por consiguiente, **la acumulación de las propuestas legislativas bajo análisis es reglamentaria debido a la concordancia de los temas que desarrollan.**

b) Problemática / hecho identificado

Uno de los principios generales de la técnica legislativa es el **principio de necesidad**. En ese sentido, toda propuesta legislativa presupone la existencia de un hecho o problema que se debe enfrentar e intentar solucionar. *"La idea es que la comprensión del hecho o problema deje en claro cuál es el estado de necesidad que se pretende superar. En realidad, de lo que se trata es que, ubicada la necesidad de un determinado grupo humano, se presuma con fundamento que dicha necesidad puede ser abordada y superada mediante una ley"*⁸. Es decir, existe materia legible cuando se determina que, del análisis del **hecho** o **problema**, se puede implicar que hay materia por legislar.

¿Cuál es el hecho o problema que se pretende resolver con las iniciativas legislativas?

En las exposiciones de motivos de los **Proyectos de Ley 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR**, se identificó como hecho lo siguiente: que 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, establece el derecho de pase libre a los miembros de la Policía Nacional del Perú, el mismo que, según los autores de las iniciativas legislativas, genera cargas económicas a las empresas de transporte y distorsiones en el servicio, especialmente por el uso amplio del pase libre de la Policía Nacional del Perú, sin que exista un mecanismo de compensación económica por parte del Estado.

Esta situación ha originado, de manera sostenida, una distorsión estructural en el sistema de transporte público, pues se traslada a los operadores privados de transporte la carga económica de financiar beneficios que responden a una política de naturaleza social o funcional, que excede el ámbito de su actividad empresarial y no se encuentra comprendida dentro de sus obligaciones contractuales frente al Estado.

Además, el pase libre que se ha otorgado a los miembros de la Policía Nacional del Perú se

⁸ Curso de Redacción de Proyectos de Ley, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

aplica de manera amplia e irrestricta; es decir, no distingue si el efectivo policial se encuentra realizando actos de servicio, atendiendo emergencias o participando en operativos oficiales, lo que ha permitido que el beneficio sea utilizado también en desplazamientos de carácter personal, desnaturalizando su finalidad y producido un uso indebido o excesivo del beneficio.

Esta situación, según las iniciativas, distorsiona el equilibrio económico del servicio de transporte público, genera cargas económicas injustificadas, afecta la sostenibilidad financiera, reduce su capacidad de inversión en seguridad, mantenimiento y calidad del servicio, y termina siendo asumida indirectamente por los usuarios que pagan el pasaje.

Asimismo, la obligatoriedad de estos beneficios tarifarios constituye, según los autores de las iniciativas, una afectación al derecho constitucional a la libertad de empresa, al obligar a los transportistas a prestar un servicio gratuito sin una contraprestación estatal, pese a que estos asumen íntegramente los costos de operación, mantenimiento y prestación del servicio.

En ese contexto, los proyectos de ley identifican como problema la vigencia de un marco normativo que obliga a los transportistas a asumir costos que no les corresponden, sin criterios de razonabilidad ni proporcionalidad, lo que hace necesario eliminar o regular el derecho a pases libres, especialmente otorgados a favor de la Policía Nacional del Perú, a fin de restablecer el equilibrio económico del servicio y garantizar el respeto a la libertad de empresa y economía social de mercado.

¿Que proponen los Proyectos del Ley 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR?

El **Proyecto de Ley 13970/2025-CR**, presentado por el grupo parlamentario Alianza para el Progreso, a iniciativa del congresista Jorge Luis Flores Ancachi, propone la Ley que modifica los artículos 1 y 2 de la Ley 26271, que regula el derecho a pases libres en el servicio de transporte público urbano e interurbano, es decir, plantea precisar el alcance del derecho a pases libres y diferenciados en el servicio de transporte público urbano e interurbano, a fin de garantizar una correcta aplicación en favor de los miembros de la Policía Nacional del Perú y del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, de conformidad con su función operativa y de servicio a la comunidad, señalando que el derecho a pases libres de la Policía Nacional se aplica cuando se encuentren debidamente uniformados en el ejercicio de sus funciones.

El **Proyecto de Ley 12978/2025-CR**, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista Waldemar José Cerrón Rojas, propone la Ley que deroga la Ley

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, Ley N° 26271, es decir, plantea eliminar el beneficio de pase libre otorgado a los miembros de la Policía Nacional del Perú, al considerar que estos constituyen una carga económica sin compensación estatal. Además, señala que la eliminación del pase libre para la Policía Nacional del Perú es una medida de actualización necesaria para garantizar la equidad, sostenibilidad y transparencia del sistema de transporte.

El **Proyecto de Ley 12972/2025-CR**, presentado por el grupo parlamentario Somos Perú, a iniciativa del congresista Héctor Valer Pinto, mediante el cual se propone la Ley que modifica la Ley 26271, para eliminar el pase libre de los miembros de la Policía Nacional del Perú en el uso del transporte público en el ámbito urbano e interurbano del país, al considerar que dicho beneficio constituye una carga económica injustificada para las empresas de transporte, que deben asumir el costo del servicio sin recibir compensación alguna por parte del Estado.

El **Proyecto de Ley 12865/2025-CR**, presentado por el grupo parlamentario Somos Perú, a iniciativa del congresista Paul Silvio Gutiérrez Ticona, mediante el cual se propone establecer medidas orientadas a la protección del derecho a la libre empresa y evita cargas económicas injustificadas en el transporte público, es decir, suprime el beneficio de pase libre otorgado a favor de los miembros de la Policía Nacional del Perú e incorpora a otras personas que realicen labores voluntarias sin percepción de remuneración del Estado, asimismo, incorpora como beneficiarios a las personas con discapacidad registrada en el CONADIS, cuya condición y grado de severidad haya sido evaluado y certificado por la autoridad competente, y a las personas en situación de vulnerabilidad social o económica, debidamente verificadas y certificadas por la autoridad competente. Además, establece reglas para el pase libre señalando que la sola condición de discapacidad no otorga por sí misma el derecho a pase libre ni al pasaje diferenciado, ya que 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.

El **Proyecto de Ley 12794/2025-CR**, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista Flavio Cruz Mamani, mediante el cual se propone la Ley que deroga la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, con el propósito de excluir al personal de la Policía Nacional del Perú del régimen de pases libres y pasajes diferenciados establecidos en dicha norma. Es decir, deroga el literal a del artículo 1 de la Ley N° 26271.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

El **Proyecto de Ley 12766/2025-CR**, presentado por el grupo parlamentario Bloque Democrático Popular, a iniciativa de la congresista Ruth Luque Ibarra, mediante el cual se propone la Ley que modifica la Ley N° 26271 para eliminar el pasaje gratuito de la Policía Nacional del Perú en el servicio de transporte urbano e interurbano, mencionando que constituye una carga económica injustificada para las empresas de transporte, las cuales deben asumir el costo del servicio sin compensación por parte del Estado, afectando el equilibrio económico del transporte público y la libertad de empresa.

El **Proyecto de Ley 12743/2025-CR**, presentado por el grupo parlamentario Bloque Democrático Popular, a iniciativa de la congresista Susel Ana María Paredes Pique, mediante el cual se propone la Ley que modifica la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados, a fin de regular el derecho a pase libre de los miembros de la Policía Nacional del Perú restringiéndolos exclusivamente a casos de actos de servicio, emergencia u operativos oficiales, señalando que el ejercicio del derecho al pase libre para fines personales, desplazamientos privados o fuera del horario de servicio no se encuentra comprendido en la ley, evitando así el uso indiscriminado del beneficio en circunstancias que no se relacionan con el cumplimiento de funciones policiales oficiales.

Como se puede observar, las iniciativas legislativas proponen modificar el marco normativo vigente, siendo la Ley N°26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, en el sentido de regular o eliminar el derecho a pases libres otorgados a los miembros de la Policía Nacional del Perú, con el propósito de eliminar las cargas económicas no compensadas por el Estado, que dicha norma impone a las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, y garantizar la protección de la libertad de empresa y economía social de mercado.

c) Análisis técnico sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

Habiéndose determinado que las iniciativas presentadas contienen materia legible, referido a la modificación de la Ley N°26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, en el sentido de regular o eliminar el derecho a pases libres otorgados a los miembros de la Policía Nacional del Perú, resulta fundamental analizar las opiniones emitidas por las entidades especializadas, con el fin de evaluar la **necesidad**, **viabilidad** y **oportunidad** de las propuestas normativas para abordar los problemas identificados.

Análisis de la necesidad

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

El análisis de las opiniones técnicas sobre los Proyectos de Ley 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR que proponen la modificación del derecho a pases libres otorgados a los miembros de la Policía Nacional del Perú en el servicio de transporte de pasajeros del ámbito urbano e interurbano del país revela una serie de cuestionamientos que comprometen tanto la necesidad como la viabilidad de la iniciativa legislativa.

La Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano – ACTU, gremio que agrupa tanto a empresas concesionarias bajo Contrato de Concesión como a aquellas autorizadas bajo el Reglamento que regula el Régimen Excepcional de Otorgamiento o Renovación de Autorizaciones para la prestación del Servicio Público de Transporte Regular en el territorio de competencia de la ATU, es contundente en precisar que la **eliminación total del beneficio no constituye una solución estructural**, sino una respuesta parcial que **no aborda el problema de fondo: la ausencia de una política de financiamiento público que respalde las gratuidades dispuestas por el Estado**. (...) **la solución no debe ser eliminar el beneficio**, sino redefinirlo bajo criterios de funcionalidad, control y financiamiento público, conforme a lo previsto en el Decreto Legislativo N° 1678, que establece la Política de Subsidios del Transporte Urbano de Pasajeros. Más aun cuando menciona que comparte la necesidad de **revisar la norma vigente, pero no para retirar un beneficio por descontento social a la Policía Nacional del Perú**, sino para devolverle el sentido, que para ellos significa que el pase libre debe tener una finalidad estrictamente funcional y una fuente de financiamiento pública. Como se puede observar, la Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano – ACTU considera que la eliminación del beneficio de pase libre otorgado a los miembros de la Policía Nacional del Perú no aborda de manera efectiva el problema de la ausencia de compensación económica o subsidio alguno del Estado peruano por las gratuidades dispuestas en favor de determinados colectivos, y no constituye una solución estructural.

En efecto, según se desprende de la lectura de las exposiciones de motivos de los proyectos de ley presentados, el problema de fondo recurrente es la **carga económica que significa el otorgamiento de pases libres a los miembros de la Policía Nacional del Perú, el mismo que ha sido trasladado a los operadores de transporte público urbano e interurbano, sin mediar una compensación por parte del Estado.**, y que ha conllevado a señalar que la **libertad de empresa**, reconocida en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, que a la letra dice: “*Artículo 59.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.*”, **no** es un derecho absoluto, pero tampoco **puede ser limitada de forma desproporcionada**

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

mediante cargas que desnaturalicen la función económica del transporte público. Sin embargo, esta aseveración ha sido rechazada y argumentada en la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional (Expediente N° 00034-2004-PI/TC)⁹ al señalar que: *"corresponde analizar si la intensidad de la intervención es por lo menos equivalente o proporcional al grado de afectación de la libertad de empresa de los transportistas. A estos efectos, este Colegiado estima conveniente remitirse a lo ya señalado en los fundamentos 48 al 50 de la presente sentencia, y concluir en que la **Ley N° 26271 no impide el acceso al mercado, ni afecta la libre competencia en el sector, pues las cargas trasladadas a modo de "subvención", pueden, a su vez, distribuirse entre el resto de usuarios en base a las propias reglas del mercado.**"* Es más, menciona que: *"la medida adoptada es idónea para los fines establecidos, puesto que, en una economía social de mercado, la subsidiariedad no excluye a la solidaridad como principio, encontrándose este directamente relacionado con la naturaleza misma del Estado Social y Democrático de Derecho y se derivada del principio-derecho de dignidad del artículo 1° de la Constitución. Cuando el Estado interviene en este sector liberalizado al mercado, **no le impone una carga directa a los transportistas, sino que, siendo la tarifa fijada en oferta y demanda, se determina que a través del propio mercado sea donde finalmente se equilibre la carga, distribuyéndola entre el resto de los usuarios en base al principio del Estado solidario.*** (...) 49. En la STC N° 3330-2004-AA/TC, este Colegiado señaló que el contenido esencial de la libertad de empresa comprende tanto la libertad de creación y acceso al mercado, como la libertad de organización, la libertad de competencia y de cese de actividades. De lo dispuesto en la Ley N° 26721, no puede concluirse en abstracto una afectación inminente a la libertad de empresa y la libre iniciativa privada, toda vez que, al no concebirseles como libertades absolutas, es perfectamente admisible que el Estado establezca requisitos para su ejercicio." Es decir, las cargas económicas que significa el otorgamiento de los pases libres a los miembros de la Policía Nacional del Perú no afectan el derecho a la libertad de empresa de aquellas relacionadas al transporte urbano e interurbano de pasajeros.

En ese mismo sentido, es la opinión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) cuando señala que en la exposición de motivos (de los Proyectos de Ley 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12794/2025-CR y 12766/2025-CR) se advierte que ***no se ha realizado un test de proporcionalidad en sentido estricto***, requisito esencial para justificar intervenciones que afecten derechos económicos como la libertad de empresa y la libre iniciativa privada. ***La ausencia de un análisis técnico-económico detallado sobre el impacto de la supresión de beneficios, como los pases libres otorgados a los miembros de la Policía Nacional del Perú, limita la solidez jurídica de la medida y genera posibles cuestionamientos sobre su constitucionalidad. Esto es relevante, ya que cualquier restricción a la libertad de empresa***

⁹ Ver en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00034-2004-AI.pdf>

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

debe ser idónea, necesaria y proporcional, de acuerdo con la jurisprudencia vinculante del TC, para garantizar que las intervenciones estatales no excedan los límites constitucionales. En consecuencia, la medida propuesta carece de una justificación jurídica plenamente sustentada, en tanto no se demuestra de manera concreta que los beneficios eliminados impliquen una afectación razonable y equilibrada frente a los operadores privados del sistema de transporte.

De igual manera, la Defensoría del Pueblo considera insuficiente la argumentación (Proyecto de Ley 12865) respecto del pase libre al personal de la Policía Nacional del Perú, al mencionar que *el pase libre policial constituye una carga económica injustificada para los operadores del transporte público, los cuales se ven obligados a asumir el financiamiento de un beneficio que no está orientado a un sector vulnerable, sino a un grupo de servidores públicos que perciben ingresos permanentes; sin embargo: **no presenta evidencia técnica que demuestre el impacto económico real, su magnitud o la existencia de afectación grave a la sostenibilidad del servicio.** Desconoce que el pase libre policial cumple una finalidad pública: facilitar la rápida movilización del personal policial (...), lo cual repercute directamente en la atención de emergencias. **No se acredita un análisis de costo-beneficio**, como lo exige el principio de motivación reforzada cuando se pretende modificar beneficios asociados a funciones de seguridad ciudadana.*

En esa línea, otro de los argumentos recurrentes descritos en las exposiciones de motivos de las iniciativas presentadas es que la Policía Nacional del Perú cuenta con un régimen remunerativo estable, uniforme, y con incentivos específicos para su desempeño, lo que no justificaría que reciba un subsidio adicional financiado directamente por los transportistas o usuarios del transporte público. Al respecto, el Instituto de Defensa Legal Policial (IDLDP) a través de una alerta, **rechaza la propuesta**, y argumenta que se desconoce *la naturaleza del servicio policial, el cual es permanente y con disponibilidad las 24 horas del día.* Asimismo, la institución citó al Tribunal Constitucional, afirmando: **"El pasaje libre no es un privilegio, es un reconocimiento al deber y al riesgo constante que asumen los efectivos policiales para proteger a todos los peruanos"**.¹⁰

Ello tiene como respaldo, la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional (Expediente N° 00034-2004-PI/TC); puesto que, las situaciones de hecho objetivas por las cuales el legislador otorgó el pase libre a los miembros de la Policía Nacional a través de la Ley N° 26271, fueron que *el beneficio representa un **reconocimiento del desarrollo de labores vinculadas al mantenimiento de la seguridad ciudadana**, las cuales, a pesar de su relevancia, cuentan con un mínimo apoyo económico por parte del Estado. (...) En cuanto al subprincipio de necesidad, debe tenerse presente que la promoción a la educación, así*

¹⁰ Ver en: <https://www.peruinforma.com/proyecto-de-ley-propone-eliminar-el-pasaje-gratis-a-policias-en-el-transporte-publico/>

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

*como el hecho de brindar posibilidades de superación a los sectores que sufren desigualdad -de ingresos económicos como en el caso de los policías y bomberos- , no constituye únicamente una cláusula habilitante para el accionar legislativo, sino que, a su vez, su concretización en el caso del **beneficio de pases libres y diferenciados, ha sido visto como un reconocimiento imperioso aun en épocas de liberalización de la actividad de transporte, por constituir una medida de trascendencia y reivindicación histórica**.* En ese orden de ideas, el argumento utilizado en las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas carece de fundamento al precisar que el beneficio de pases libres de los miembros de la Policía Nacional del Perú es producto del reconocimiento de las labores realizadas por los efectivos policiales, más aún, por constituirse como una medida de trascendencia y reivindicación histórica.

En conclusión, del análisis de los Proyectos de Ley 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR advertimos que la propuesta de modificación del derecho a pases libres otorgados a los miembros de la Policía Nacional del Perú en el servicio de transporte de pasajeros del ámbito urbano e interurbano del país carece de justificación técnica y evidencia que sustente su necesidad. Por tanto, resulta innecesario y contraproducente aprobar estas iniciativas.

Finalmente, al no superar el análisis de necesidad **resulta innecesario analizar la viabilidad y oportunidad de la aprobación de los Proyectos de Ley 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR.**

d) Otros factores sustantivos no considerados en los Proyectos de Ley y que están respaldados por entidades técnicas e institucionales competentes

Sin perjuicio de los fundamentos ya desarrollados en el análisis de necesidad, corresponde examinar otros factores relevantes omitidos en los Proyectos de Ley, los cuales guardan relación directa con los argumentos invocados por sus autores y cuentan con respaldo expreso o coincidente de entidades técnicas, constitucionales y administrativas vinculadas a la seguridad ciudadana, el transporte público y la función policial.

1. Improcedencia del argumento del “cambio de contexto histórico”, según criterios de la Defensoría del Pueblo y del Tribunal Constitucional

Los Proyectos de Ley sostienen que el pase libre respondió exclusivamente a un contexto histórico de violencia terrorista ya superado. Sin embargo, este razonamiento desconoce que, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional (Exp. N° 00034-2004-PI/TC), el beneficio se justifica por la función permanente de seguridad ciudadana, no por una coyuntura específica.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

Asimismo, la Defensoría del Pueblo, al emitir opinión técnica desfavorable respecto de iniciativas similares (PL 12865/2025-CR), advierte que la eliminación del pase libre no puede sustentarse exclusivamente en un cambio de contexto, pues la criminalidad urbana actual, la extorsión y la violencia en el transporte público configuran una realidad igualmente crítica, que exige fortalecer —y no debilitar— la capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú.

2. Confusión entre mejora remunerativa y suficiencia operativa, advertida por la Defensoría del Pueblo

Los Proyectos de Ley sostienen que las mejoras remunerativas de la PNP justifican la eliminación del pase libre. No obstante, esta premisa confunde condiciones salariales con medios materiales para el ejercicio de la función policial.

La Defensoría del Pueblo ha señalado que el pase libre no constituye un beneficio laboral remunerativo, sino una condición funcional que facilita la respuesta inmediata ante emergencias. En el mismo sentido, las propias disposiciones vigentes reconocen que la función policial es permanente, con disponibilidad las 24 horas, lo que exige mecanismos de movilidad complementaria ante evidentes limitaciones logísticas del Estado.

3. Incongruencia con el modelo de economía social de mercado, conforme a la jurisprudencia constitucional y la opinión de la ATU

Varios Proyectos de Ley invocan la protección de la libertad de empresa (regulada por el artículo 59 de la Constitución Política); sin embargo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia citada, ha establecido que dicha libertad no es absoluta y que, en una economía social de mercado, es legítimo imponer cargas razonables cuando existe interés público, como la seguridad ciudadana.

La Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) coincide en que los Proyectos de Ley no demuestran una afectación sustantiva a la libertad de empresa ni realizan el test de proporcionalidad requerido, señalando expresamente que no se acredita que la eliminación del pase libre sea una medida necesaria ni proporcional frente a los fines económicos alegados.

4. Uso indebido del beneficio como argumento insuficiente, conforme a la Defensoría del Pueblo y a la ATU

Algunos Proyectos de Ley alegan abuso o uso indebido del pase libre como justificación para su eliminación; sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha sido enfática al señalar que la existencia de abusos individuales no legitima la supresión de un beneficio funcional, sino que exige regulación, control y fiscalización.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

De manera concordante, la ATU reconoce que existen dificultades de supervisión, pero advierte que la respuesta adecuada no es la eliminación del beneficio, sino su delimitación normativa y mejora en los mecanismos de verificación, posición que también coincide con la Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano (ACTU).

5. Omisión del efecto disuasivo y preventivo, advertida por la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Defensoría del Pueblo

Los Proyectos de Ley analizan el pase libre únicamente como una carga económica. Sin embargo, la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana de Lima ha reconocido que la presencia policial en el transporte público cumple una función disuasiva relevante y que su reducción puede afectar la seguridad de los usuarios.

La Defensoría del Pueblo coincide en que la eliminación del pase libre puede generar efectos adversos sobre la seguridad ciudadana y la percepción de protección estatal, factores que no han sido evaluados por los autores de las iniciativas.

6. Desalineamiento con estándares comparados, según criterios técnicos recogidos por la ATU y la doctrina constitucional

Si bien los Proyectos de Ley afirman modernizar la legislación, no consideran que en la experiencia comparada regional los Estados no eliminan mecanismos de movilidad policial sin establecer alternativas equivalentes financiadas por el sector público.

La ATU y la ACTU coinciden en señalar que cualquier modificación al pase libre debería analizarse en el marco de una política de subsidios públicos, conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo 1678, Decreto Legislativo que garantiza la continuidad del servicio público de transporte terrestre regular de personas que se presta en los corredores complementarios del sistema integrado de transporte de Lima y Callao, y no mediante una eliminación abrupta sin sustitución funcional.

7. Impacto fiscal indirecto no evaluado, advertido por la ACTU y la Defensoría del Pueblo

Contrariamente a lo mencionado en los Proyectos de Ley, la ACTU ha señalado que la eliminación del pase libre no resuelve el problema estructural del financiamiento del transporte ni elimina el costo social, sino que traslada la carga al Estado o a los usuarios por otras vías.

La Defensoría del Pueblo coincide en que la supresión del beneficio puede generar mayores costos logísticos y presupuestales para el Estado (mayor flota, combustibles, mantenimiento), los cuales no han sido evaluados en ningún análisis costo-beneficio.

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

8. Riesgo de debilitamiento institucional de la PNP, advertido por la Defensoría del Pueblo y la Municipalidad Metropolitana de Lima

En un contexto reconocido de déficit logístico y alta presión operativa, la Defensoría del Pueblo ha advertido que eliminar beneficios funcionales puede debilitar las condiciones necesarias para el adecuado ejercicio de la función policial.

De manera coincidente, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha advertido que el pase libre constituye un incentivo operativo complementario cuya supresión podría afectar la disponibilidad, el reclutamiento y la presencia policial en espacios de alta conflictividad.

9. Afectación al principio de no regresividad funcional, conforme al Tribunal Constitucional y a la Defensoría del Pueblo

El Tribunal Constitucional ha reconocido que el pase libre es un reconocimiento funcional legítimo, vinculado al deber constitucional de la PNP y a un principio de solidaridad social. En tal sentido, la Defensoría del Pueblo ha calificado como regresiva cualquier medida que suprima el beneficio sin motivación reforzada y sin evaluar alternativas menos lesivas.

Los Proyectos de Ley no cumplen con este estándar constitucional.

10. Inconsistencia interna de los Proyectos de Ley, advertida por la ATU y la ACTU

Finalmente, se advierte —como lo han señalado la ATU y la ACTU— que varios Proyectos de Ley reconocen la importancia de la seguridad ciudadana y del rol policial, pero simultáneamente eliminan un mecanismo que facilita materialmente dicha función, sin proponer un sistema alternativo de igual o mejor eficacia.

Los factores expuestos, respaldados por la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Constitucional, la Autoridad de Transporte Urbano, la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano, evidencian que los Proyectos de Ley no han considerado elementos sustantivos esenciales para la seguridad ciudadana, la función policial y la coherencia constitucional, lo que refuerza de manera objetiva y técnica la recomendación de no aprobación y archivo de las iniciativas legislativas.

VI. CONCLUSIÓN

En ese sentido, la Comisión de Transportes y Comunicaciones, de conformidad con lo establecido por el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACION** de los Proyectos de Ley 13970/2025-CR, 12978/2025-

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 13970/2025-CR, 12978/2025-CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, QUE PROPONEN LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO A PASES LIBRES OTORGADOS A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS DEL ÁMBITO URBANO E INTERURBANO DEL PAÍS

CR, 12972/2025-CR, 12865/2025-CR, 12794/2025-CR, 12766/2025-CR, 12743/2025-CR, que proponen modificar el derecho a pases libres otorgados a los miembros de la Policía Nacional del Perú en el servicio de transporte de pasajeros del ámbito urbano e interurbano del país, y su correspondiente envío al archivo.

Dase cuenta
Sala de Comisión
Lima, 6 de abril de 2026.



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 20/04/2026 12:04:39-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/04/2026 12:37:57-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/04/2026 17:35:37-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/04/2026 17:35:59-0500



Firmado digitalmente por:
PICON QUEDO Luis Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 10:47:01-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Auristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 11:29:51-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 11:58:53-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 12:59:20-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 16:04:30-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 16:49:56-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHÉ Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 17:44:52-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/04/2026 10:07:57-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/04/2026 11:19:02-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/04/2026 10:30:11-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/04/2026 11:46:30-0500