



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

San Isidro, 08 de Abril del 2026

OFICIO N° 001408-2026-IN-SG-PCR

Señor

JUAN CARLOS MORI CELIS

Presidente

Comisión de Transportes y Comunicaciones

Congresista de la República

Presente.-

- Asunto : Se remite opinión respecto de los Proyectos de Ley N°(s) 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR, que proponen modificar la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados
- Referencia : a) Oficio N° 0663-2025-2026-CTC-JCMC-CR
b) Oficio N° 0831-2025-2026-CTC-JCMC-CR
c) Informe N° 000499-2026-IN-OGAJ

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente, por especial encargo del señor Ministro, y en atención a los documentos de la referencia a) y b), mediante los cuales, su despacho solicitó la opinión respecto de los Proyectos de Ley N° 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR, que proponen modificar la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados.

Sobre el particular, a través del documento de la referencia c), la Oficina General de Asesoría Jurídica del Sector Interior, cumple con emitir opinión sobre el Proyecto de Ley antes citado; documentación que se adjunta para conocimiento y fines.

Es propicia la ocasión, para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y deferente estima personal.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente
PEDRO ANTONIO HERNANDEZ CARRIZALES
Secretario General
Secretaría General
Ministerio del Interior

(PAHC/gll)
Cc.: Gabinete de Asesores

N° Exp: OGAJ2025000284

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio de Interior, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sgd.mininter.gob.pe/verifica/inicio.do> e ingresando la siguiente clave: **HXML5TE**



Lima, 28 de octubre de 2025

OFICIO N°0831- 2025-2026-CTC-JCMC-CR

Señor
VICENTE TIBURCIO ORBEZO
Ministro
Ministerio de Estado en el Despacho del Interior
Presente. -

Asunto: Solicito opinión de diversos
Proyectos de ley.

Es grado dirigirme a usted, a fin de saludarlo cordialmente y a su vez, solicitarle a su representada remitir a la Comisión de Transportes y Comunicaciones un informe con la opinión técnico-legal respecto a los siguientes proyectos de ley:

Proyectos de Ley	Título
12978/2025-CR	PROPONE MODIFICAR EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 26271, LEY QUE REGULA EL DERECHO A PASES LIBRES Y PASAJES DIFERENCIADOS, CON EL PROPÓSITO DE SUPRIMIR EL BENEFICIO DE PASE LIBRE OTORGADO A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ, MANTENIENDO LOS BENEFICIOS ACTUALMENTE RECONOCIDOS A LOS MIEMBROS DEL CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ, ASÍ COMO A LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS Y ESCOLARES.
12972/2025-CR	PROPONE ELIMINAR EL DERECHO DE PASE LIBRE A LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ REGULADO EN LA LEY 26271, LEY QUE NORMA EL DERECHO A PASES LIBRES Y PASAJES DIFERENCIADOS COBRADOS POR LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE URBANO E INTERURBANO DE PASAJEROS, A FIN DE FORTALECER LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LOS TRANSPORTISTAS Y PROMOVER UN USO EQUITATIVO DE LOS BENEFICIOS SOCIALES.

El texto de las citadas iniciativas legislativas puede revisarse en el portal del Congreso de la República, en los siguientes enlaces:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/12978>

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/12972>

Este requerimiento de opinión se realiza al amparo de lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República.

Le agradezco anticipadamente por su respuesta, siendo propicia la ocasión para expresar mi consideración y estima.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/10/2025 16:33:35-0500

JUAN CARLOS MORI CELIS
Presidente
Comisión de Transportes y Comunicaciones

CTC/JCMC/asgt

Lima, 20 de octubre de 2025

OFICIO N°0663- 2025-2026-CTC-JCMC-CR

Señor
VICENTE TIBURCIO ORBEZO
Ministro
Ministerio de Estado en el Despacho del Interior
Presente. -

Asunto: Solicito opinión de diversos
Proyectos de ley.

Es grado dirigirme a usted, a fin de saludarlo cordialmente y a su vez, solicitarle a su representada remitir a la Comisión de Transportes y Comunicaciones un informe con la opinión técnico-legal respecto a los siguientes proyectos de ley:

Proyectos de Ley	Titulo
12808/2025-CR	PROPONE ESTABLECER EL SEGURO COMPLEMENTARIO OBLIGATORIO APLICABLE A LOS TRANSPORTISTAS DE PERSONAS E INCORPORAR EL NUMERAL 30.9 EN EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE.
12794/2025-CR	PROPONE DEROGAR LA LEY 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.
12766/2025-CR	PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 26271 PARA ELIMINAR EL PASAJE GRATUITO DE LA POLICÍA EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO E INTERURBANO.

El texto de las citadas iniciativas legislativas puede revisarse en el portal del Congreso de la República, en los siguientes enlaces:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/12808>

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/12794>

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/12766>

Este requerimiento de opinión se realiza al amparo de lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República.

Le agradezco anticipadamente por su respuesta, siendo propicia la ocasión para expresarle mi consideración y estima.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 18:11:47-0500

JUAN CARLOS MORI CELIS
Presidente
Comisión de Transportes y Comunicaciones

CTC/JCMC/asgt



San Isidro, 25 de Febrero del 2026

INFORME N° 000499-2026-IN-OGAJ

A : **PEDRO ANTONIO HERNANDEZ CARRIZALES**
Secretario General
Secretaría General

De : **LUISA HERMINIA CUEVA OBANDO**
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Opinión respecto de los Proyectos de Ley N°(s) 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR, que proponen modificar la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados.

Referencia : a) Oficio N° 0663-2025-2026-CTC-JCMC-CR
b) Oficio N° 0831-2025-2026-CTC-JCMC-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a los documentos de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante los documentos de la referencia, la Presidencia de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, solicita opinión institucional respecto de los Proyectos de Ley N°(s) 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR, que proponen modificar la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados.
- 1.2. Al respecto, cabe señalar que, conforme a los citados proyectos de ley, estos tienen como objeto modificar la Ley N° 26271, Ley que regula el derecho a pases libres y pasajes diferenciados, a fin de suprimir, eliminar y/o excluir al personal de la PNP, el beneficio de pase libre en el servicio de transporte urbano e interurbano de pasajeros; motivo por el cual, mediante el Oficio N° 001063-2025-IN-OGAJ, se solicitó a la Comandancia General de la PNP, la acumulación de los los Proyectos de Ley, para la opinión correspondiente, siendo los proyectos siguientes:
 - Proyecto de Ley N° 12766/2025-CR, "Ley que modifica la Ley N° 26271, para eliminar el pasaje gratuito de la Policía en el servicio de transporte urbano e interurbano".
 - Proyecto de Ley N° 12794/2025-CR, "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".





- Proyecto de Ley N° 12972/2025-CR, "Ley que modifica la Ley N° 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".
- Proyecto de Ley N° 12978/2025-CR, "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".

II. BASE LEGAL

- 2.1 Constitución Política del Perú.
- 2.2 Reglamento del Congreso de la República.
- 2.3 Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior y modificatorias.
- 2.4 Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.
- 2.5 Resolución Ministerial N° 1520-2019-IN, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

III. ANÁLISIS

De la competencia de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 3.1 De conformidad con lo previsto en el artículo 35 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Resolución Ministerial N° 1520-2019-IN, la Oficina General de Asesoría Jurídica es el órgano responsable y competente para asesorar en materia legal, absolver consultas jurídicas y emitir opinión o recomendaciones en asuntos de carácter jurídico a la Alta Dirección, así como a los demás órganos del Sector Interior.
- 3.2 El literal e) del artículo 36 del mismo texto normativo, establece que es función de la Oficina General de Asesoría Jurídica, emitir opinión jurídica legal sobre los proyectos de ley y demás normas y dispositivos que son materia de competencia del Sector Interior, cuando le sean requeridos.
- 3.3 En cumplimiento de la disposición antes señalada, se procede a emitir pronunciamiento respecto del Proyectos de Ley N°(s) 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR, que proponen modificar la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados.

De la competencia y funciones del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú

- 3.4 En relación a las competencias del Ministerio del Interior, debe considerarse las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior¹, las cuales establecen que este ejerce competencia exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público. Asimismo, en el artículo 5 de la citada norma se establece las funciones

¹ Norma que establece la naturaleza jurídica, el ámbito de competencia, la estructura orgánica básica y las competencias y funciones del Ministerio del Interior.



rectoras y específicas de competencia del Ministerio del Interior, en materia de orden interno y orden público, concordado con las funciones establecidas en el artículo 3 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Resolución Ministerial N° 1520-2019-IN, funciones que se sujetan a la Constitución y a la Ley.

- 3.5 A su vez, conforme al Decreto Legislativo N° 1267, la Policía Nacional del Perú constituye una institución del Estado dependiente del Ministerio del Interior, que ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; y competencia compartida en materia de seguridad ciudadana. En el marco de estas, se presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad; se garantiza el cumplimiento de las leyes, la seguridad del patrimonio público y privado; previene, investiga y combate la delincuencia y el crimen organizado; vigila y controla las fronteras.

Situación del Proyecto de Ley

- 3.6 De acuerdo con la información registrada en el portal institucional del Congreso de la República, integrantes de los Grupos Parlamentarios: Bloque Democrático Popular (PL N° 12766/2025-CR), Perú libre (PL N°(s) 12794 y 12978/2025-CR), y Somos Perú (PL N° 12972/2025-CR), en ejercicio de iniciativa legislativa contemplado en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, presentaron los referidos proyectos de ley al Congreso de la República.
- 3.7 Los proyectos de ley fueron decretados por la Oficialía Mayor a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, para su estudio y dictamen correspondiente. Actualmente los Proyectos de Ley se encuentran pendiente de estudio en la referida comisión.

Sobre el Proyecto de Ley N° 12766/2025-CR

- 3.8 El proyecto de ley cuenta con tres (3) artículos. Así el artículo 1, establece que la ley tiene por objeto modificar la Ley N° 26271, que norma el derecho a pasajes libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, para eliminar el beneficio de pases libres en favor de la Policía Nacional del Perú en el servicio de transporte.
- 3.9 El artículo 2, modifica el artículo 1 de la Ley N° 26271, en los términos siguientes:

“Artículo 1.- El derecho a pases libres y a pases diferenciados y el derecho a pases cobrados por las empresas de servicio de transporte de pasajeros del ámbito urbano e interurbano del país, sólo se aplicarán tratándose de:
a) *Miembros del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú;*
b) *Alumnos Universitarios y de Institutos Superiores Universitarios en profesión o carrera cuya duración no sea menor de seis semestres académicos;*
c) *Escolares.”*





- 3.10 El artículo 3, deroga el artículo 2 de la Ley N° 26271, que norma el derecho a pasajes libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros.
- 3.11 Finalmente, la Exposición de Motivos del proyecto de ley, sustenta dicha propuesta en lo siguiente:

“[...]”

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

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

Sobre el Proyecto de Ley N° 12794/2025-CR

- 3.12 El proyecto de ley cuenta con tres (3) artículos y única disposición complementaria transitoria. Así el artículo 1, establece que la ley tiene por objeto derogar 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. Su finalidad es garantizar la sostenibilidad económica del servicio público de transporte urbano e interurbano, promoviendo un uso equitativo de los beneficios sociales y evitando distorsiones que afecten a los operadores de transporte y a la ciudadanía en general.
- 3.13 El artículo 2, modifica el artículo 1 de la Ley N° 26271, en los términos siguientes:

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

- a) Miembros del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú;*
- b) Alumnos Universitarios y de Institutos Superiores Universitarios en profesión o carrera cuya duración no sea menor de seis semestres académicos; y,*
- c) Escolares.”*

- 3.14 El artículo 3, deroga el artículo 2 de la Ley N° 26271, que norma el derecho a pasajes libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros.



- 3.15 Finalmente, la única disposición complementaria transitoria, dispone que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), en coordinación con los gobiernos locales y las empresas de transporte urbano e interurbano, adecuarán el reglamento de la Ley N° 26271.
- 3.16 Adicionalmente, la Exposición de Motivos del proyecto de ley, sustenta dicha propuesta en lo siguiente:

“[...]”

1.2. Problemática y motivos de la reforma

Inequidad y percepción pública: 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. (Ver debate público reciente y propuestas de modificación legislativa).

Razonabilidad y evolución del paquete remunerativo: desde la promulgación de la Ley N.º 26271 la situación salarial y de compensaciones del personal policial ha variado; la implementación del DL 1132 y ajustes posteriores (incluido el ROUD) configuran un paquete compensatorio distinto al de los años noventa. En ese contexto, el pase libre ya no aparece como una compensación necesaria ni proporcional.

Dificultad de fiscalización y efectos prácticos: la obligación de las empresas de transporte de reconocer pases libres y pasajes diferenciados genera problemas operativos: verificación documental, control de usuarios, y costos administrativos que recaen en prestadores privados y entes reguladores (MTC y municipalidades). Estas dificultades se han manifestado en discusiones públicas y consultas administrativas. Eliminar la obligación respecto a la PNP simplifica la regulación y reduce costes de supervisión.

[...]”

Sobre el Proyecto de Ley N° 12978/2025-CR

- 3.17 El proyecto de ley cuenta con dos (2) artículos y única disposición complementaria derogatoria. Así el artículo 1, establece que la ley tiene por objeto modificar el artículo 1 de la Ley N° 26271, Ley que regula el derecho a pases libres y pasajes diferenciados, con el propósito de suprimir el beneficio de pase libre otorgado a los miembros de la Policía Nacional del Perú, manteniendo los beneficios actualmente reconocidos a los miembros del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, así como a los estudiantes universitarios y escolares.
- 3.18 El artículo 2, deroga el literal a) del artículo 1, y el artículo 2 de la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados; debiendo quedar en los términos siguientes:



“Artículo 1.- El derecho a pases libres y a pases diferenciados y el derecho a pases cobrados por las empresas de servicio de transporte de pasajeros del ámbito urbano e interurbano del país, sólo se aplicarán tratándose de:
a) *Miembros del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú;*
b) *Alumnos Universitarios y de Institutos Superiores Universitarios en profesión o carrera cuya duración no sea menor de seis semestres académicos; y,*
c) *Escolares.”*

- 3.19 Finalmente, la única disposición complementaria derogatoria, dispone derogar el literal a) del artículo 2, sobre Los pases libres son aplicables a los miembros de la Policía Nacional. No se encuentran comprendidos el personal de Sanidad ni especialistas de la Policía Nacional, de la Ley N° 26271.
- 3.20 Adicionalmente, la Exposición de Motivos del proyecto de ley, sustenta dicha propuesta en lo siguiente:

“[...]

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

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

[...]”

Sobre el Proyecto de Ley N° 12972/2025-CR

- 3.21 El proyecto de ley cuenta con cuatro (4) artículos. Así el artículo 1, establece que la ley tiene por objeto eliminar el derecho de pase libre a los miembros de la Policía Nacional del Perú regulado en la Ley 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, a fin de fortalecer la actividad económica de los transportistas y promover un uso equitativo de los beneficios sociales.
- 3.22 El artículo 2, modifica el inciso a) del artículo 1 de la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados; debiendo quedar en los términos siguientes:





“Artículo 1.- El derecho a pases libres y a pases diferenciados y el derecho a pases cobrados por las empresas de servicio de transporte de pasajeros del ámbito urbano e interurbano del país, sólo se aplicarán tratándose de:
a) Miembros del Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Perú;
(...).”

3.23 El artículo 3, deroga el artículo 2 de la Ley 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros.

3.24 Finalmente, el artículo 4, está referido a la vigencia de la Ley.

3.25 Adicionalmente, la Exposición de Motivos del proyecto de ley, sustenta dicha propuesta en lo siguiente:

“[...]

*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.*

*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.*

En relación al pase gratuito, el principal problema radica en que las circunstancias sociales y económicas que justificaron su creación ya no son iguales. Durante más de tres décadas, las empresas de transporte público han asumido el costo del servicio otorgado a los miembros de la PNP. Aunque esta medida busca facilitar su movilidad en cumplimiento de sus deberes, resulta complicado determinar si un policía está realmente desempeñando sus funciones, dado que frecuentemente se observa a personal no uniformado o involucrado en actividades de inteligencia.

Ante esta problemática, el cuerpo policial ha estado haciendo uso indiscriminado del beneficio del pase libre. 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.

[...]”

Opinión de la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú

3.26 Mediante el Oficio N° 469-2025-INBP/IN, la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú (INBP), remite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 12972/2025-CR, “Ley que modifica la Ley N° 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"; para lo cual remite el Informe N° 213-2025-INBP/OAJ, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica de la citada INBP, opinando conforme a lo siguiente:

"[...]"

III. ANALISIS

(...)

3.13. La propuesta normativa del Proyecto de Ley N° 12972/2025-CR, no tiene impacto en el marco de las competencias de la INBP, relacionadas a la seguridad ciudadana (...), pues no regula ningún beneficio para los bomberos del CGBP; sin embargo, sí tiene impacto en el marco de las competencias del MININTER relacionadas a la seguridad ciudadana cuando previene, investiga y combate la delincuencia, a través de la Policía Nacional del Perú (...), pues la Policía Nacional del Perú, cumple la función de prestar servicio de seguridad ciudadana en coordinación con los Gobiernos Locales y Regionales; y, el MININTER es la entidad que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

IV. CONCLUSIÓN

4.1. El Proyecto de Ley N° 12972/2025-CR, no es de competencia de la INBP; pero sí del MININTER; por lo que, somos de la opinión que el acotado proyecto de ley no es viable, al excluir a la Policía Nacional del Perú del beneficio consistente en el derecho de pase libre en las empresas de servicio de transporte de pasajeros del ámbito urbano e interurbano del país. [...]"

Opinión de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto

3.27 Mediante el Informe N° 000288-2026-IN-OGPP-OP, la Oficina de Presupuesto de la citada OGPP, emite opinión en relación a los Proyectos de Ley N°(s) 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR, que proponen modificar la Ley N° 26271, "Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados", en los términos siguientes:

"[...]"

III. ANALISIS

(...)

Opinión

(...)

3.6. Desde la perspectiva presupuestal, y considerando la opinión institucional emitida por la Policía Nacional del Perú, se concluye que los proyectos de ley evaluados resultan NO VIABLES, en atención a que la PNP ha determinado que las propuestas carecen de sustento técnico necesario para su implementación.

IV. CONCLUSION

En atención a la opinión institucional emitida por la Policía Nacional del Perú mediante la Hoja de Estudio y Opinión N° 058-2026-EMG-PNP/DORODO-DIVDAP, y considerando los fundamentos expuestos de los Proyectos de Ley N°(s) 12766/2025- CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR respecto a la naturaleza funcional del pase libre, su impacto en la capacidad operativa policial, la ausencia de sustento técnico integral en las propuestas legislativas y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que respalda dicha atribución, se concluye que los proyectos de ley evaluados resultan NO VIABLES.



[...]"

Opinión de la Policía Nacional del Perú

3.28 Por parte de la Policía Nacional del Perú, los proyectos de ley cuentan con opiniones de las direcciones policiales siguientes: **i)** Dirección Nacional de Investigación Criminal – DIRNIC PNP; **ii)** Dirección de Asesoría Jurídica – DIRASJUR PNP; y, **iii)** Estado Mayor General – EMG PNP.

3.29 Dirección Nacional de Investigación Criminal - DIRNIC

3.30 La Unidad de Asesoría Jurídica de la DIRNIC, emitió el Informe Legal N° 000010-2025-COMOPPOL-DIRNIC-SEC-UNIASJUR/PNP, en relación a los Proyectos de Ley N°(s) 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR, que proponen modificar 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", opinando de acuerdo a sus competencias en los términos siguientes:

"[...]"

II. ANÁLISIS:

(...)

C. Al respecto, las Direcciones Especializadas a cargo de la Dirección Nacional de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú, emitieron pronunciamiento sobre el contenido del Proyecto de Ley antes mencionado, opinando lo siguiente: **i)** UNIASJUR DIRPOFIS PNP: No viable el Proyecto de Ley N° 12794; **ii)** UNIASJUR DIRMEAMB PNP: No viable el Proyecto de Ley N° 12794; **iii)** UNIASJUR DIRANDRO PNP: No viable el Proyecto de Ley N° 12794; **iv)** UNIASJUR DIRCOCOR PNP: el Proyecto de Ley N° 12794/2025-CR, resulta JURÍDICAMENTE DESFAVORABLE; **v)** UNIASJUR DIRCOTE PNP: el proyecto de Ley N° 12794/2025-CR, resulta inviable; **vi)** UNIASJUR DIRCTPTIM PNP: No viable los Proyectos de Ley N° 12794 y 12766/2025-CR; **vii)** UNIASJUR DIRCIBERD PNP: los Proyectos de Ley N° 12794 y 12766/2025-CR, resultan INVIABLES; **viii)** UNIASJUR DIRINCRI PNP: No viable el Proyecto de Ley N° 12794; y, **ix)** UNIASJUR DIRILA: No viable el Proyecto de Ley N° 12794.

D. Se advierte que, los Proyectos de Ley N° 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR, pretenden modificar 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; teniendo como objetivo excluir a los miembros de la Policía Nacional del Perú, en la prerrogativa del pase libre en los vehículos de transporte urbano e interurbano de pasajeros, exponiendo como fundamentación de motivos la realidad social actual, el principio de igualdad y proporcionalidad, así como el perjuicio económico para los transportistas con la reducción de la recaudación efectiva, y el traslado de la carga financiera a los demás pasajeros o a la empresa.

E. Teniendo en cuenta la pretensión normativa y los fundamentos expuestos en los proyectos de ley materia de análisis, se verificará si este postulado modificador resulta convergente y producible con la finalidad constitucional asignado a la Policía Nacional del Perú; así como, si esta prerrogativa resulta proporcional y si se vulnera el principio de igualdad ante la ley; para tal efecto, es preciso resaltar que el artículo 166 de la Constitución Política del Perú, precisa que "La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras".





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

F. Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, en su artículo 2 precisa respecto a las funciones de la PNP, "La Policía Nacional del Perú ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; y competencia compartida en materia de seguridad ciudadana. En el marco de las mismas presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantiza el cumplimiento de las leyes, la seguridad del patrimonio público y privado; previene, investiga y combate la delincuencia común y organizada y el crimen organizado; vigila y controla las fronteras".

G. Es decir, la Constitución Política del Perú y la Ley de la Policía Nacional del Perú, asignan a la PNP funciones de orden interno, protección y ayuda a las personas y a la comunidad, cumplimiento de las leyes, entre otros; además, precisa que esta dedicación es exclusiva; siendo ello así, las actividades que desarrollan no se circunscriben al cumplimiento de un horario determinado o al beneficio de un grupo social exclusivo y excluyente, sino que persigue fines de beneficio social y bienestar general, conforme a los dispositivos legales antes citados y demás sobre la materia.

H. Ahora bien, conforme se desprende 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; el pase libre de los miembros de la PNP no se restringe a un horario determinado o a condiciones específicas, entendiéndose que es de calidad permanente; al respecto, este precepto normativo tiene asidero en lo prescrito en el último párrafo del artículo III del Decreto Legislativo N° 1267, cuando señala que "El personal de la Policía Nacional del Perú ejerce la función policial a dedicación exclusiva y obligatoria en todo momento, lugar y circunstancia (...)".

I. Sobre el derecho de igualdad, si bien, este derecho se encuentra regulado en el numeral 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, que expresa que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley, sin embargo, por este derecho no se debe entender que todas las personas deben tener un trato transversal, sino que el derecho de igualdad se manifiesta en establecer el trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, precepto que ya ha sido ampliamente desarrollado por el Tribunal Constitucional en sendas sentencias, como es el caso de la Sentencia 785/2021, recaído en el Expediente N° 00374-2017-PA/TC-Lima, que en su fundamento 14 expresa lo siguiente:

"Este derecho no garantiza que todos los seres humanos sean tratados de la misma forma siempre y en todos los casos. Como ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, puesto que "la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana" (Opinión Consultiva N° 4/84). La igualdad jurídica presupone, pues, dar un trato igual a lo que es igual y desigual a lo que no lo es. De modo que se afecta a esta no solo cuando frente a situaciones sustancialmente iguales se da un trato desigual (discriminación directa, indirecta o neutral, etc.), sino también cuando frente a situaciones sustancialmente desiguales se brinda un trato igualitario (discriminación por indiferenciación)".

Además, en otros pronunciamientos el Tribunal Constitucional también ha establecido que el legislador puede otorgar beneficios diferenciados siempre que exista una finalidad legítima y proporcional; así también, ha precisado que los beneficios no son inmutables ni permanentes, sino que deben ser revisados cuando las condiciones sociales y económicas cambien; por lo tanto, se advierte que el escenario que motivó la dación de la Ley N° 26271, fue el creciente índice delictivo que requería la presencia policial en los vehículos de transporte público de forma permanente para el cumplimiento de su función constitucional; sin embargo, se evidencia que el índice de criminalidad lejos de reducir, en la actualidad se ha incrementado, hecho que requiere permanente presencia e intervención del personal policial en los vehículos de transporte público urbano e interurbano; es decir, las condiciones que generaron la dación de la Ley N° 26271, no han desaparecido, por el contrario, gozan de mayor fundamento en cuanto a la finalidad que persigue.
(...)





En esa línea de ideas, la función policial al ser de dedicación exclusiva y permanente, requiere el avocamiento de los miembros de la Policía Nacional del Perú durante las 24 horas, a diferencia de los demás funcionarios y servidores públicos, quienes si tienen un horario de trabajo delimitado; en este entendido, la misma norma establece un régimen laboral de carácter especial a la Policía Nacional del Perú, diferenciándolo del horario laboral que rige al común de los ciudadanos en general; bajo esta premisa, resulta alineado al derecho de igualdad ante la ley, que en razón a su labor diferenciada, ostenten esta prerrogativa del pase libre en vehículos de transporte público urbano e interurbano, en pro del bienestar de la población en general.

Finalmente, el pase libre en vehículos de transporte público, no se encuentra únicamente regulado en la Ley N° 26271, sino que también en el Decreto Legislativo N° 1267 - Ley de la Policía Nacional del Perú, que en su numeral 10 del artículo 3, establece como una de las atribuciones de la Policía Nacional del Perú "Tener pase libre en vehículos de transporte de servicio público"; norma que ratifica la necesidad del pase libre en razón a la función que realiza PNP, en armonía con el numeral 11 del artículo 3 del mismo cuerpo normativo, que otorga a la PNP acceso gratuito a los espectáculos públicos para el cumplimiento de su función.

III. CONCLUSION:

*Por lo expuesto, esta Unidad de Asesoría Jurídica de la Dirección Nacional de Investigación Criminal de la Policía Nacional del Perú, opina que: Los Proyectos de Ley N° 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR, que proponen modificar 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; resultan **NO VIABLES** en su contenido y pretensión modificatoria, por cuanto la prerrogativa de pase libre de los miembros de la Policía Nacional del Perú, se encuentran amparados por la Constitución Política del Perú, Decreto Legislativo N° 1267 – Ley de la Policía Nacional del Perú y Sentencias del Tribunal Constitucional que se pronuncian sobre el otorgar beneficios diferenciados siempre que exista una finalidad legítima y proporcional; asimismo, el pase libre para el personal PNP en los vehículos de transporte público se encuentra alineado a los criterios de proporcionalidad desarrollados por el Tribunal Constitucional en sendas sentencias, como es la Sentencia recaída en el Expediente N° 579-2008-PA/TC-Lambayeque; fundamentos que se exponen ampliamente el contenido del presente informe legal.
[...]"*

3.31 Dirección de Asesoría Jurídica - DIRASJUR

Emitió el Informe N° 000323-2025-DIRASJUR-DIVDJPN/PNP, en relación a los Proyectos de Ley N°(s) 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR, que proponen modificar 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, opinando de acuerdo a sus competencias en los términos siguientes:

"[...]"

III. ANALISIS

(...)

D. Opinión

(...)

- **Estos dispositivos normativos reconocen que el pase libre no es un privilegio personal, sino una atribución funcional derivada del servicio policial permanente, orientada a garantizar la reacción inmediata ante situaciones de emergencia o comisión delictiva. Por el contrario, la propuesta legislativa que pretende limitar su ejercicio únicamente a actos de**





servicio o emergencias, vulnera la naturaleza del servicio policial, de disponibilidad permanente, y contraviene el principio de autonomía operativa institucional.

- **Mediante Informe N°1616-2025-SECEJE-PNP/DIRPLAINS/DIVPLAUNIFUPRE de fecha 19NOV2025**, la Unidad Funcional de Presupuesto de la DIVPLA-DIRPLAINS PNP, concluyó que: "Habiéndose analizado cada uno de los proyectos de Ley N° 12766/2025-CR; 12794/2025-CR; 12972/2025-CR y 12978/2025-CR, procediendo a la acumulación de las mismas, conforme a lo manifestado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior; considerando que dichos proyectos en común proponen la eliminación del pase libre a los miembros de la Policía Nacional del Perú, esta Unidad Funcional de Presupuesto de la DIVPLA – DIRPLAINS PNP es de **OPINIÓN QUE DICHOS PROYECTOS NORMATIVOS SON INVIABLES**".
- **Informe N° 221-2025-CG-SECEJE-PNP/DIRPLAINS/DIVPLA de fecha 20NOV2025**, la División de Planeamiento Institucional PNP, concluyó que: "Desde el enfoque de planeamiento estratégico institucional de la Policía Nacional del Perú, la derogación de la Ley N.º 26271 no se considera favorable, en tanto afecta el bienestar, la movilidad, y la operatividad del personal policial, generando consecuencias indirectas en la eficacia del servicio policial y en la seguridad ciudadana. Por tanto, la División de Planeamiento de la DIRPLAINS PNP emite opinión no viable a los Proyectos de Ley N° 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR, que proponen modificar la ley "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". Que tiene por finalidad derogar la Ley N.º 26271, la cual establece el derecho a pases libres y pasajes diferenciados en los servicios de transporte urbano e interurbano de pasajeros para el personal de la Policía Nacional del Perú".
- **Mediante Informe Legal N° 018-2025-SECEJE PNP/DIRPLAINS/SEC-UNIASJUR de fecha 20NOV2025**, la UNIASJUR de la Dirección de Planeamiento Institucional PNP, concluyó que: "Desde la óptica jurídico institucional de la Dirección de Planeamiento Institucional (DIRPLAINS) de la PNP, se sugiere mantener y preservar el pase libre para el personal policial, asegurando que su uso esté sujeto a acreditación, debiendo establecer mecanismos de control digital (credenciales QR, registro funcional, trazabilidad del uso), pero sin eliminarlo ni restringirlo arbitrariamente, en lugar de su derogación. Por tanto, esta UNIASJUR DIRPLAINS, declara **INVIABLE**, los Proyectos de Ley N° 12766/2025-CR; 12794/2025-CR, 12972/2025-CR, 12978/2025-CR, que proponen modificar 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".
- Asimismo, los **Proyectos de Ley N° 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR**, que proponen modificar 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", pretende **limitar la atribución de la policía, vulnerando la naturaleza del servicio policial de disponibilidad permanente, y contraviene el principio de autonomía operativa institucional.**
- Desde una perspectiva institucional, la restricción propuesta por los **Proyectos de Ley N° 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR**, disminuye la **capacidad de prevención del delito**, al limitar la presencia disuasiva de efectivos policiales en el transporte público y la vía pública; también **afecta la eficacia del servicio policial al impedir desplazamientos espontáneos en situaciones de riesgo; y contraviene el principio de autonomía operativa** previsto en el artículo 2 del Reglamento del D.L. N.º 1267, que garantiza la independencia funcional para el ejercicio de la función policial.
- En ese contexto, los **Proyectos de Ley N° 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR**, resultarían contrarios a la Constitución, al Decreto Legislativo N° 1267, su Reglamento (D.S. N.º 012-2025-IN) y a la Ley N° 26271, normas que reconocen el **pase libre policial como una atribución funcional inherente al servicio policial permanente, así también resultaría contraria a la política nacional de seguridad ciudadana, que promueve la acción permanente y coordinada de la Policía Nacional del Perú en el territorio nacional.** (...)



IV. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas esta Dirección de Asesoría Jurídica de la PNP, **OPINA**: Que, resulta **NO VIABLE** los **Proyectos de Ley N° 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR**, que proponen modificar 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"; debiendo continuar su trámite.
[...]

3.32 El Estado Mayor General - EMG

Mediante Hoja de Estudio y Opinión N° 058-2026-EMG-PNP/DIRIDI-DIVDAP, la División de Diagnóstico y Análisis Prospectivo de la Dirección de Investigación y Desarrollo Institucional del EMG, emite opinión institucional sobre los Proyectos de Ley N°(s) 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR, que proponen modificar 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; de acuerdo al detalle siguiente:

[...]

III. OPINIÓN

Por los fundamentos expuestos, y en mérito a la opinión técnica emitida por los órganos competentes de la PNP; esta División de Diagnóstico y Análisis Prospectivo de la Dirección de Investigación y Desarrollo Institucional del Estado Mayor General PNP, **OPINA**: Que, los **Proyectos de Ley N° (s) 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR**, que proponen modificar 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", resulta **NO VIABLE**, debido a que el pase libre no constituye un privilegio personal ni un beneficio de carácter remunerativo, sino una atribución funcional directamente vinculada a la naturaleza del servicio policial, el cual es permanente, obligatorio, continuo y de disponibilidad las veinticuatro (24) horas del día, los siete (7) días de la semana, incluso fuera del horario de servicio o en situación de franco, conforme a la Constitución Política del Perú y a la Ley de la Policía Nacional del Perú.

La eliminación de dicha atribución afectaría de manera directa la capacidad operativa, de desplazamiento inmediato y de respuesta oportuna del personal policial, debilitando la presencia preventiva y disuasiva del Estado en el transporte público y en la vía pública, lo que resulta contrario al deber primordial del Estado de garantizar la seguridad ciudadana y el orden interno, previsto en el artículo 44 de la Constitución.
[...]"

Opinión Legal de la Oficina General de Asesoría Jurídica

3.33 El pedido de opinión sobre las iniciativas legislativas trasladada por la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, se enmarca en los artículos 74, 75 y el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.

3.34 Los Proyectos de Ley N°(s) 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR, que proponen modificar la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados, se sustentan en el derecho a la





iniciativa en la formación de leyes reconocido en el artículo 107² de la Constitución Política del Perú a los Congresistas de la República.

- 3.35 Al respecto, como se ha indicado previamente, el ámbito de competencia del Ministerio del Interior se circunscribe a las materias de orden interno y orden público; así también, ejerce competencia compartida en materia de seguridad ciudadana. En el marco de las mismas, presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantiza el cumplimiento de las leyes, la seguridad del patrimonio público y privado; previene investiga y combate la delincuencia y el crimen organizado; vigilar y controlar las fronteras.
- 3.36 De acuerdo al artículo 166 de la Constitución Política del Perú, dispone que la Policía Nacional del Perú tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras; es decir, están enmarcadas a sus actividades y funciones que realiza la Policía Nacional conforme a la Constitución.
- 3.37 Asimismo, el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1266, el Ministerio del Interior ejerce competencia exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; y ejerce competencia compartida en materia de seguridad ciudadana, de acuerdo a Ley.
- 3.38 Entre las funciones rectoras del Ministerio del Interior se encuentra *“garantizar, mantener y restablecer el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana en el marco de sus competencias; prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia; así como vigilar y controlar las fronteras, a través de la Policía Nacional del Perú”*³; y como funciones específicas resaltan⁴:
- Coordinar con la Policía Nacional del Perú las acciones necesarias de intervención policial para garantizar el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana de acuerdo a las políticas establecidas.
- 3.39 El Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú establece en su artículo 1 que la Policía Nacional del Perú *“(...) ejerce competencia funcional y exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; competencia compartida en materia de seguridad ciudadana; y en el marco de las mismas presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantiza el cumplimiento de las leyes, la seguridad del patrimonio público y privado; previene,*

² **Iniciativa Legislativa**

Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales.

Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a Ley.

³ Numeral 2 del sub numeral 5.1 del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior

⁴ Números 3-A y 10 del sub numeral 5.1 del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior



investiga y combate la delincuencia común y organizada y el crimen organizado; vigila y controla las fronteras. Entre sus funciones se encuentran⁵:

- Mantener la paz y la convivencia social pacífica, garantizando la seguridad, tranquilidad y orden público
- Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado
- Garantizar los derechos de las personas y la protección de sus bienes, privilegiando de manera especial a la población en riesgo, vulnerabilidad y abandono, incorporando los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad en sus intervenciones
- Prevenir, combatir, investigar y denunciar la comisión de delitos y faltas previstos en el Código Penal y leyes especiales
- Prevenir y combatir la delincuencia común, organizada y el crimen organizado, mediante acciones de sensibilización social, operaciones policiales e investigaciones de delitos comunes y de alta complejidad; inclusive en el entorno digital o ciberespacio.”

3.40 Conforme a los proyectos normativos, el Poder Legislativo propone modificar 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; específicamente, pretende suprimir, eliminar y/o excluir al personal de la PNP, el beneficio de pase libre en el servicio de transporte urbano e interurbano de pasajeros, y que tiene como finalidad, garantizar la sostenibilidad económica del servicio público de transporte urbano e interurbano de pasajeros.

3.41 Al respecto, en atención a las propuestas normativas, la PNP opina que los precitados proyectos de ley resultan no viables, debido a que el pase libre no constituye un privilegio personal ni un beneficio de carácter remunerativo, sino una atribución funcional directamente vinculada a la naturaleza del servicio policial, el cual es permanente, obligatorio, continuo y de disponibilidad las veinticuatro (24) horas del día, los siete (7) días de la semana, incluso fuera del horario de servicio o en situación de franco, de conformidad a la Constitución Política del Perú y a la Ley de la Policía Nacional del Perú.

3.42 Aunado a ello, señalan que, la eliminación de dicha atribución afectaría de manera directa la capacidad operativa, de desplazamiento inmediato y de respuesta oportuna del personal policial, debilitando la presencia preventiva y disuasiva del Estado en el transporte público y en la vía pública, lo que resulta contrario al deber primordial del Estado de garantizar la seguridad ciudadana y el orden interno, previsto en el artículo 44 de la Constitución.

3.43 En relación a ello, es pertinente precisar en primer lugar que, el artículo 2 de la Constitución Política establece lo siguiente:

“[...]

Toda persona tiene derecho:

⁵ Numerales 2), 5), 6), 8) y 9) del Artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú



(...)

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

3.44 Como es de observar, se trata del principio-derecho constitucional a la igualdad y no discriminación el cual, de acuerdo al máximo intérprete de la Constitución, el Tribunal Constitucional⁶, por un lado, se afecta si se establece "un trato discriminatorio **sin ninguna base objetiva y razonable**"⁷; y, por otro, obliga a "tratar **'igual a los que son iguales'** y **'distinto a los que son distintos'**"⁸. (Negritas agregadas)

3.45 En ese orden, la Constitución también establece, en su artículo 166 lo siguiente:

[...]

*La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras.
[...]*"

3.46 Conforme a ello, uno de los deberes de los miembros de la PNP, es proteger y ayudar a los civiles, lo cual implica, en muchas ocasiones, que arriesguen su propia integridad e incluso su propia vida. Dicha contingencia constituye un criterio objetivo y razonable que diferencia a los policías de los civiles, y, por tanto, justifica que a los primeros se les otorgue beneficios que a los segundos no.

3.47 En segundo lugar, es de considerar que, la Constitución preceptúa, en la parte final de su artículo 59, que "[e]l Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad". Precisamente, para coadyuvar en algo a la economía de los policías, la Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados, establece en la parte inicial de su artículo 2, que, "[l]os pases libres son aplicables a los miembros de la Policía Nacional".

3.48 En efecto, en la ocasión que analizó la Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados, el Tribunal Constitucional confirmó su constitucionalidad, dando a entender que el otorgamiento de dichos beneficios a policías, bomberos, estudiantes, tanto de universidades como de institutos, y escolares, se fundamenta en "la promoción a la educación, así como [en] el hecho de **brindar posibilidades de superación a los sectores que sufren desigualdad** —de

⁶ Constitución, artículo 201, párrafo 1, parte 1.

⁷ Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional, *Expediente N° 006-1996-PI/TC*, Lima, Sentencia del 30 de enero de 1997, Parte Considerativa, Párrafo séptimo.

⁸ Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional, *Expediente N° 016-2002-PI/TC*, Lima, Sentencia del 30 de abril de 2003, Fundamento 11.



ingresos económicos como en el caso de **los policías** y bomberos—⁹. (Negritas agregadas)

- 3.49 En tercer lugar, es de advertir que, la Ley de la PNP establece en la parte final del artículo III de su Título Preliminar, que, “[e]l personal de la Policía Nacional del Perú ejerce la función policial a dedicación exclusiva y obligatoria **en todo momento, lugar y circunstancia**”, es decir, los policías tienen el deber de proteger y ayudar a los civiles no sólo dentro de su jornada de trabajo, sino incluso fuera de ella, que puede ser, estando de franco (descanso), permiso o vacaciones.
- 3.50 Por tanto, si el deber del personal PNP, de proteger y ayudar a los civiles, es la misma, tanto dentro como fuera de su jornada laboral, y si su economía es la misma también, tanto dentro como fuera de su jornada laboral; entonces, es lógico y justo considerar que el beneficio de pase libre, lo puedan ejercer en cualquier ocasión que hagan uso del transporte público de pasajeros.
- 3.51 En cuarto lugar, debe considerarse que, no otorgar beneficio alguno al personal policial o limitar los que ya se les otorgó, implicaría no sólo desconocer su diferencia con los civiles (y, por tanto, su derecho constitucional a la igualdad y no discriminación), sino también que, para la protección precisamente de éstos, en muchas ocasiones, ponen en riesgo su integridad e incluso su vida, teniendo en cuenta que, en el cumplimiento de sus funciones y/o deberes, el riesgo es constante y por la necesidad de intervenir ante situaciones de emergencias, sin restricciones horarias, tal como explica Garriga Zucal:

*“El estado policial como distancia de lo “civil” es una representación efectiva de una diferencia. La emoción del hacer policial, labor heroica y audaz, se contrapone al mundo civil monótono. Ahora bien, el compromiso para con la sociedad que exige una vida de peligros debe, para [los ‘policías’], una admiración social que es sumamente esquiva. Los policías sostienen arriesgar sus vidas para defender a la sociedad del delito, conjurar los peligros sacrificando su integridad, y como moneda de cambio de descomunal don, deberían recibir un elevado reconocimiento. Y, sin embargo, la profesión policial es comúnmente desvalorizada en la sociedad y su sacrificio es desconocido... **Los policías deberían ser respetados por los civiles ya que desinteresadamente ofrecen sus vidas para el bien de la sociedad**”¹⁰. (Negritas agregadas)*

- 3.52 En consecuencia, conforme a las cuatro razones explicadas, los proyectos de ley -materia del presente caso-, que proponen eliminar el beneficio de pase libre en el servicio de transporte urbano e interurbano de pasajeros, resultan no viables.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo anteriormente expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, en atención a lo indicado en el presente informe, considera que los Proyectos de Ley N°(s) 12766/2025-CR, 12794/2025-CR, 12972/2025-CR y 12978/2025-CR, que

⁹ Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional, *Expediente N° 34-2004-PI/TC*, Lima, Sentencia del 15 de febrero de 2005, Fundamento 69.

¹⁰ Garriga Zucal, José (2016). “Los sinsabores del verdadero policía. Representaciones laborales y legitimidad de la violencia policial”. *Razón Y Palabra*, 20(2_93), 729. Recuperado a partir de <https://www.revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/42>.





proponen modificar la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados, **NO SON VIABLES** de acuerdo a los argumentos esgrimidos en el presente documento.

V. RECOMENDACIÓN

Se emite el presente Informe a fin de dar respuesta a la Presidencia de la Comisión de Transporte y Comunicaciones del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente
LUISA HERMINIA CUEVA OBANDO
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica

(LHCO/gjmh/rjap)

