

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 26271, A FIN DE PRECISAR LA APLICACIÓN, SIN EXCEPCIÓN, DEL PASE LIBRE PARA LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ

Los Congresistas del Grupo Parlamentario Podemos Perú, que suscriben, a iniciativa del Congresista de la República **JOSÉ ALBERTO ARRIOLA TUEROS**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 22°-C, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 26271, A FIN DE PRECISAR LA APLICACIÓN, SIN EXCEPCIÓN, DEL PASE LIBRE PARA LOS MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ

ARTÍCULO 1°. - OBJETO DE LA PRESENTE LEY

La presente ley tiene por objeto modificar la ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajeros diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, a fin de precisar que el pase libre, es de aplicación a miembros de la Policía Nacional y miembros del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, sin excepciones, por su gran labor y entrega al servicio de la ciudadanía.

Asimismo, queda prohibida la extensión de los mencionados pases libres a los familiares de miembros de la Policía Nacional, y a los miembros del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.

ARTÍCULO 2°. - MODIFICACIÓN DEL ARTICULO 2° DE LA LEY N° 26271, LEY QUE NORMA EL DERECHO A PASES LIBRES Y PASAJEROS DIFERENCIADOS COBRADOS POR LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE URBANO E INTERURBANO DE PASAJEROS.

Se modifica el artículo 2° de la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajeros diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros, que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 2.- Los pases libres son aplicables a los miembros de la Policía Nacional, y a los miembros del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, sin excepciones, en reivindicación por su gran labor y entrega al servicio de la ciudadanía. Este derecho busca garantizar la tranquilidad indispensable para el adecuado ejercicio de sus funciones.

Su uso está condicionado a la presentación obligatoria del carné institucional o documento análogo que los identifique como tales.

Queda prohibido la extensión de los mencionados pases libres a los familiares de miembros de la Policía Nacional, y a los miembros del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.”

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. VIGENCIA DE LEY

La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, dejándose sin efecto toda norma que se contraponga.

SEGUNDA. NORMATIVA REGLAMENTARIA

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, emitirán las disposiciones reglamentarias necesarias para la implementación de la presente ley, así como la adecuación de sus instrumentos normativos de control y supervisión, en un plazo máximo de 30 días calendarios contados a partir de su entrada en vigencia.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. MARCO NORMATIVO

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (Promulgado el 29/12/1993)**

“TÍTULO I

DE LA PERSONA Y DE LA SOCIEDAD

Capítulo I Derechos fundamentales de la persona

(...)

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

(...)

Artículo 22.- El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

- **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 (Publicada el 01/01/1994)**

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

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

Artículo 2.- Los pases libres son aplicables a los miembros de la Policía Nacional. No se encuentran comprendidos el personal de Sanidad ni especialistas de la Policía Nacional”.

1.2. ANTECEDENTES

1.2.1. MARCO NORMATIVO PREVIO A 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 pertinente analizar, en primer lugar, los antecedentes legislativos 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. Dicha ley, cuya constitucionalidad fue ratificada en 2005 tras un cuestionamiento en 2004, no fue la primera en introducir estos beneficios. Por el contrario, la existencia de tarifas diferenciadas y pases libres para sectores específicos de la población es una medida que ya existía en la legislación peruana con anterioridad.

La pertinencia de esta revisión radica en que el análisis del desarrollo legislativo permite comprender cómo ha evolucionado la relación entre el Estado y la sociedad en materia económica, con especial atención al transporte público. Este proceso es particularmente significativo, ya que ha transcurrido bajo la vigencia de diversos textos constitucionales.

En retrospectiva, el pasaje universitario fue instituido por la Ley N° 13406, promulgada el 8 de marzo de 1960, que otorgó a los estudiantes universitarios y de educación superior una tarifa reducida al 50 % de la ordinaria (con una excepción del 75 % en fechas concretas). Posteriormente, el Decreto Ley N° 19360, del 12 de abril de 1972, reafirmó la disposición de que la tarifa preferencial no podía exceder el 50 % de la ordinaria.

El panorama normativo continuó evolucionando. Con el Decreto Supremo N° 016-72-TC, del 6 de junio de 1972, se dispuso la cancelación de los pases libres en los servicios de transporte de ómnibus urbanos e interurbanos, aunque se mantuvo de forma excepcional para el personal de las fuerzas policiales, carteros y conductores de correos.

Más tarde, el 9 de abril de 1985, el Decreto Supremo N° 013-85-IN aprobó el Reglamento de la Ley Orgánica del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, el cual otorgó la exoneración del pago de pasajes en el transporte público urbano a sus integrantes. Años después, el 25 de agosto de 1998, se expidió el Decreto Supremo N° 025-88-TC, que en su artículo 67° estableció el derecho al transporte libre, según las disposiciones legales en vigor, para los siguientes casos:

- a) El personal uniformado de las fuerzas policiales o cuando vistan de civil previa identificación.
- b) Los integrantes del cuerpo general de bomberos voluntarios.
- c) Los mensajeros de correos y telecomunicaciones, debidamente uniformados.

La normativa que regula los beneficios tarifarios fue objeto de posteriores precisiones. Los Decretos Supremos N° 046-88-TC y N° 004-89-TC, emitidos el 18 de octubre de 1988 y el 20 de enero de 1989, respectivamente, confirmaron la existencia del pasaje universitario. Sin embargo, delimitaron su alcance, excluyendo expresamente a los alumnos de academias preuniversitarias o militares. Del mismo modo, se especificó que el pase libre para las fuerzas policiales no incluía al personal de apoyo ni administrativo. En cuanto al cuerpo de bomberos, la exclusión se aplicó a los miembros cooperadores y al personal rentado.

En otro orden de ideas, el Decreto Supremo N° 226-90-EF, del 9 de agosto de 1990, marcó un hito al establecer que los precios de bienes y servicios se regirían, a partir de esa fecha, por las fuerzas de la oferta y la demanda. Pese a esta liberalización general, se mantuvo la prerrogativa de que las tarifas de los servicios públicos de transporte y comunicaciones fueran fijadas por comisiones reguladoras. Complementariamente, y de manera excepcional durante el año 1990, se garantizó la gratuidad del pasaje escolar en todo el territorio nacional a través del Decreto Supremo N° 115-90-PCM, del 19 de septiembre de 1990.

La política de transporte público experimentó un giro significativo con el Decreto Legislativo N° 651, promulgado el 25 de julio de 1991, que instauró la libre competencia en las tarifas del transporte de pasajeros. Esta disposición liberalizadora garantizó el libre acceso a la prestación del servicio, supeditado a la autorización de las Municipalidades Provinciales. Dicha transformación fue complementada por el Decreto Legislativo N° 669, el cual dispuso la extinción de la comisión reguladora de tarifas de transporte, lo que consolidó un modelo de desregulación.

Bajo este nuevo contexto, el Decreto Supremo Extraordinario N° 006-PCM-93, del 8 de febrero de 1993, se erige como un antecedente clave de la Ley N° 26271. Esta norma acotó temporalmente los beneficios tarifarios, limitando hasta el 31 de julio de 1993 la aplicación de pasajes diferenciados y pases libres en el transporte urbano e interurbano. Los beneficiarios específicos fueron:

- a) Los miembros de la Policía Nacional,
- b) Los estudiantes de universidades e instituciones de educación superior no universitaria cuyas carreras tuvieran una duración mínima de seis semestres académicos, y,
- c) Los escolares. Cabe resaltar que la norma fue explícita al excluir del beneficio a personal específico de la Policía Nacional (sanidad y otras especialidades), a estudiantes no contemplados en el segundo grupo y a los de academias de preparación preuniversitaria o militar.

A pesar de los cuestionamientos, la Ley N° 26271, con vigencia a partir del 1 de enero de 1994, ratificó el esquema de pases libres y pasajes diferenciados. La norma especificó que los pases libres se otorgarían a los miembros de la Policía Nacional,

con la salvedad del personal de sanidad y de especialistas. Adicionalmente, fijó el límite del pasaje universitario en el ámbito urbano e interurbano, estableciendo que su costo no podría superar el 50% del precio del pasaje adulto.

Más tarde, la Ley N° 26986, promulgada el 2 de noviembre de 1998, introdujo ajustes a la normativa existente. Entre sus disposiciones, se delimitó el uso del pasaje universitario y escolar mediante la regulación de horarios y días. A ello se sumó la inclusión de un régimen sancionador, que remitió las infracciones a las penas contempladas en el artículo 232° del Código Penal para los delitos contra el orden económico.

1.2.2. DE LA REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD 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 año 2004, el Sr. Luis Nicanor Maraví Arias, en representación de cinco mil ciudadanos, interpuso demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 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, siendo el Congreso parte demandada, por considerar que dicha norma vulnera la Constitución en lo que toca al derecho de igualdad (inciso 2), artículo 2, a los deberes primordiales del Estado (artículo 44 de la Constitución), al rol económico del Estado (artículo 59 de la Constitución), al pluralismo económico (artículo 60 de la Constitución) y a la libre competencia (artículo 61 de la Constitución).

Alegaron que los deberes constitucionales del Estado para promover y garantizar la libre empresa, así como su obligación de ayudar a los sectores que sufren desigualdad, no se concreta en el caso de las pequeñas empresas del sector privado dedicadas al servicio público de transporte urbano e interurbano, toda vez que, a consecuencia de la ley materia de acción de inconstitucionalidad, se les impone cobrar los servicios que prestan a un precio subvencionado -en el caso de los pases libres y pasajes diferenciados a favor de la Policía Nacional, cuerpo de bomberos, pasajes universitarios y escolares-, sin que se tome en cuenta que para producirlos adquieren sus insumos (combustible autopartes, lubricantes, etc.) a costo de mercado. Señalan que este trato sólo es aplicable a su sector y no al resto de empresas, por lo que se vulnera el principio de igualdad establecido en la Constitución.

Al respecto, el Congreso en su condición de Demandado, señaló lo siguiente:

“Respecto a la vulneración del principio de igualdad, señala que bajo una perspectiva de la igualdad dentro de la ley o en el ámbito de su aplicación, resulta constitucionalmente admisible la posibilidad de establecer tratos diferenciados a condición de que estos pasen por una prueba de razonabilidad: desigualdad de los

supuestos de hecho, finalidad, razonabilidad y proporcionalidad. Ello se deriva de la propia interpretación de los artículos 59 y 103 de la Constitución, que establecen la obligación del Estado de brindar oportunidades de superación a los sectores que sufren desigualdad; así como de la posibilidad de expedir leyes especiales atendiendo a la naturaleza de las cosas pero no a la diferencia de personas.

Alega que cuando la ley otorga a los policías y bomberos pases libres y a los estudiantes universitarios de institutos superiores y escolares el medio pasaje en el transporte público urbano e interurbano de pasajeros, lo hace para favorecer, como dice el artículo 59 de la Constitución, a ciertos sectores que se encuentran en condiciones de desigualdad y que demandan del Estado un trato diferente por la naturaleza especial de su condición, así:

- a) los policías, por la naturaleza de la función que ejercen, están encargados del orden público, la protección de los derechos fundamentales y la seguridad ciudadana;*
- b) los bomberos, que realizan una labor de solidaridad, desinteresada, en bien de la comunidad, y que no reciben a cambio remuneración alguna;*
- c) los estudiantes universitarios, de institutos superiores y escolares, que ejercen su derecho a la educación, que es promovido por el Estado y que se encuentra consagrado como un derecho de naturaleza fundamental, que exige solidaridad por parte de los agentes económicos.*

Finalmente, refiere que estas medidas no generan una situación de discriminación, puesto que el Estado está impedido en el marco del principio de libre iniciativa privada, consagrado en el artículo 58 de la Constitución, de fijar precios en las transacciones comerciales. Asimismo, por virtud del artículo 62 de la Constitución, se garantiza que la libertad de contratar no puede ser modificada por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Por consiguiente, los agentes económicos se rigen en el marco de una economía social de mercado basada en la libre competencia. De este modo, no es el Estado el que fija el precio del pasaje, sino el propio transportista, quien además deberá analizar sus costos con el propósito de fijar el precio del servicio y es el pasajero quien evaluará, en una economía que se rige por la ley de la oferta y la demanda, si el precio del servicio es el conveniente, sin que el Estado pueda inmiscuirse en esta relación contractual”.

En esa línea, el Pleno del Tribunal Constitucional, en su sentencia recaída en Exp. N° 034-2004-PI-TC, de fecha 15 de marzo d 2006, sustento declarar **INFUNDADA** la mencionada Demanda, bajo los siguientes fundamentos:

“no cabe duda que el Estado puede intervenir de manera excepcional en la vida económica de los particulares, a fin de garantizar bienes constitucionales que pueden ponerse en riesgo por las imperfecciones del mercado y respecto de los cuales existe

un mandato constitucional directo de promoción en tanto actividad y/o protección del grupo menos favorecido.

(...)

65. Es así como la Constitución reconoce un resguardo especial a aquellos casos que presumiblemente generan las mayores causas de trato discriminatorio (artículo 2.2 Constitución); en nuestro ordenamiento jurídico, la revisión de la legislación en materia de transporte urbano e interurbano da cuenta de que existe un tradicional reconocimiento a determinados sectores de la población (estudiantes, bomberos y policías), que por circunstancias económicas y sociales, necesitan mayores facilidades por parte del Estado para acceder al servicio.

66. A estos efectos, en el informe oral del presente caso, la defensa del Estado señaló que las situaciones de hecho objetivas en las cuales el legislador basó su decisión fueron las siguientes:

a) En el caso de los estudiantes se busca llevar a cabo la labor de promoción de la educación en tanto valor constitucional consagrado.

b) En el caso de los bomberos y los policías, 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

(...)

*68. En efecto, 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.*

*69. En cuanto al subprincipio de necesidad, debe tenerse presente que la promoción a la educación, así 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.

70. Finalmente, en cuanto al subprincipio de proporcionalidad strictu sensu, 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.

71. De manera que **el especial interés público que reviste a esta actividad económica y fundamenta el beneficio de pases libres y diferenciados, no resulta ser una medida de gravosidad extrema, que afecte de manera desproporcionada el ejercicio de la libertad de empresa de los transportistas. En consecuencia, este Colegiado confirma la constitucionalidad de la Ley N° 26271**". (Subrayado y negrita agregado).

En esa línea, se tiene claro que, de acuerdo al análisis del Pleno del Tribunal Constitucional, en la citada Sentencia, se colige el pase libre para policías y bomberos como un reconocimiento a su labor en seguridad ciudadana, dada la insuficiencia de su apoyo económico estatal. Esta medida se basa en el principio de solidaridad, inherente al Estado Social y Democrático de Derecho y derivado del derecho a la dignidad (art. 1 de la Constitución), complementando la subsidiariedad de una economía de mercado.

Este beneficio es una política estratégica que mejora el servicio, la dignidad y la autoestima de los agentes. Funciona como un incentivo no monetario que, al reconocer su esfuerzo, eleva su moral y compromiso, traduciéndose en un mejor desempeño. Además, refuerza su dignidad profesional y autoestima al validar públicamente su rol, fortaleciendo el orgullo institucional y el vínculo con la ciudadanía, en línea con la justicia distributiva.

1.3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

A la fecha, respecto a los antecedentes similares a la presente propuesta legislativa, se tienen los siguientes:

- **Proyecto de Ley N° 12743/2025-CR**: Este Proyecto de Ley, presentado el 10/10/2025, por la Congresista Susel Ana María Paredes Pique, propone modificar 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. Actualmente se encuentra en la Comisión de Transporte y

Comunicaciones, desde el 13/10/2025, pendiente de emitirse Dictamen respectivo.

- **Proyecto de Ley N° 12794/2025-CR:** Este Proyecto de Ley, presentado el 14/10/2025, por el Grupo Parlamentario Perú Libre, propone derogar la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados, 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. Actualmente se encuentra en la Comisión de Transporte y Comunicaciones, desde el 15/10/2025, pendiente de emitirse Dictamen respectivo.

1.4. PROBLEMÁTICA QUE SE PRETENDE SOLUCIONAR Y FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.4.1. DE LA PROBLEMÁTICA CAUSADA POR LOS PASES LIBRES EN EL PERÚ

En la Ley N° 26271, Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte e interurbano de pasajeros, publicado el 01 de enero de 1994, en su artículo 2° dispone que, los pases libres son aplicables a los miembros de la Policía Nacional, no encontrándose comprendidos el personal de Sanidad ni especialistas de la Policía Nacional.

No obstante, en la actualidad, se ha percibido un cierto supuesto de un uso indebido y generalizado del pase libre por parte de los agentes policiales, superando aparentemente las circunstancias que justificaron su intervención en el cumplimiento del deber. Si bien el objetivo original de este beneficio era respaldar la función policial y fomentar una mayor visibilidad en las vías, en la práctica, debido a un mal uso de los pases, se ha visto desvirtuado, convirtiéndose en una ventaja de uso habitual para cualquier traslado personal o no oficial de los efectivos de la PNP, lo cual viene siendo criticado.

Esta situación ha exacerbado los cuestionamientos sociales. En particular, ha provocado el rechazo, equivoco, de los trabajadores y empresarios del transporte público, quienes consideran una carga financiera injustificada tener que movilizar de forma gratuita a agentes que no demuestran estar en una misión oficial.

Representantes de gremios de transporte han señalado la paradoja de que, mientras el sector lidia con una creciente ola de violencia —extorsiones y sicariato que ponen en riesgo su seguridad y viabilidad económica—, se les exige costear el traslado gratuito de agentes policiales. Este desequilibrio genera un conflicto, agravado por la percepción equivocada de que la policía no ofrece la protección adecuada.

En respuesta a esta vulnerabilidad, algunos conductores han optado por incrementar sus tarifas o suspender rutas, lo que intensifica la inestabilidad del servicio. En este

escenario, la demanda de pase libre para desplazamientos no oficiales ha sido recibida con fuertes críticas, provocando confrontaciones y la calificación del beneficio como inadmisibles por una parte del gremio.

Un incidente paradigmático, que subraya la problemática del pase libre policial, ocurrió el 5 de octubre de 2025. En esa ocasión, una suboficial de la PNP, que se encontraba fuera de servicio y de civil, exigió el pase gratuito para ella y su familia en una unidad de transporte público, un beneficio que la ley no contempla en tales circunstancias. La negativa del conductor desató un conflicto que derivó en la intervención de otros agentes y en la detención del chofer por el supuesto delito de desobediencia a la autoridad.

El caso, viralizado en redes sociales como «Lady 2 soles», evidenció la falta de claridad en la aplicación del beneficio y la propensión al abuso de poder. Aunque la suboficial basó su exigencia en la vigencia de la Ley N° 26271, la detención del chofer por casi 28 horas, antes de su liberación, intensificó el debate público sobre los límites de este privilegio.

En esa línea, se tiene que el pase libre de transporte para la policía en el Perú, enfrenta una creciente crítica ciudadana, percibido como un privilegio injustificado, especialmente cuando los agentes no están en servicio. Esta percepción adversa se intensifica porque la ciudadanía considera que el beneficio carece de fundamento ante la aparente ineficiencia policial.

1.4.2. DE LA IMPORTANCIA DE LA GRAN LABOR DE LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ Y DEL CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ EN LA SEGURIDAD CIUDADANA

La Policía Nacional del Perú (PNP) y el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú (CGBVP) constituyen pilares fundamentales para la seguridad ciudadana, operando como un sistema complementario que garantiza el orden, la protección y la respuesta ante emergencias. La PNP, como fuerza del orden, es responsable de prevenir, investigar y combatir el delito, manteniendo la tranquilidad y la paz social.

Su labor se extiende desde el patrullaje preventivo hasta la desarticulación de organizaciones criminales, protegiendo los derechos y libertades de la ciudadanía. A través de programas comunitarios, la PNP busca, además, fortalecer el vínculo con la población, recuperando la confianza y promoviendo una cultura de prevención.

En paralelo, el CGBVP, una institución de servicio voluntario, se especializa en la atención de emergencias no delictivas, como incendios, accidentes vehiculares, emergencias médicas y rescates. Su rápida y efectiva respuesta es crucial para salvaguardar vidas y minimizar daños materiales y medioambientales. El espíritu de vocación y disciplina de los bomberos, a menudo operando con recursos limitados,

refuerza el sentido de solidaridad y heroísmo en la sociedad. La naturaleza voluntaria de su servicio resalta su profunda sensibilidad social y su compromiso desinteresado con la protección de la comunidad.

La complementariedad entre ambas instituciones es clave para una seguridad ciudadana integral. Mientras la PNP se encarga del espectro de la seguridad y el orden público, el CGBVP interviene en las situaciones de emergencia que requieren una acción inmediata y especializada. La sinergia entre estas fuerzas, que a menudo trabajan juntas en escenas de desastres o accidentes, permite una respuesta más eficaz del Estado.

El reconocimiento y apoyo institucional a su labor, como el beneficio del pase libre, no solo dignifica su servicio, sino que también refuerza su compromiso, autoestima y orgullo profesional, lo que repercute directamente en una mejor calidad del servicio que brindan a la ciudadanía. Ambas instituciones son, en esencia, guardianas de la convivencia social y pilares esenciales para la confianza y la protección de los peruanos.

Por ello, la presente iniciativa legislativa tiene por objeto precisar que el derecho al pase libre se aplica exclusivamente a los miembros activos de la Policía Nacional del Perú y del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, sin excepciones, como reconocimiento a su labor y entrega al servicio de la ciudadanía. En consecuencia, queda expresamente prohibida la extensión de este beneficio a familiares u otras personas vinculadas a los miembros de dichas instituciones.

1.4.3. DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Aunque la percepción pública sobre la justificación del pase libre policial en la actualidad es comprensible, existen argumentos que matizan esta postura. El beneficio del pase libre no es un simple privilegio, sino una medida de política pública que busca incentivar la presencia policial disuasiva en el transporte público, incluso cuando los agentes no están en servicio activo.

La sola presencia de un efectivo policial, independientemente de si está de civil o uniformado, puede contribuir a la prevención de delitos y a la reducción de la percepción de inseguridad entre los pasajeros.

En esa línea, se tiene claro que, el Pleno del Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 034-2004-PI-TC (15 de marzo de 2006), interpretó que el beneficio del pase libre para policías y bomberos constituye un reconocimiento a su labor en seguridad ciudadana. Esta decisión se fundamenta en el principio de solidaridad, inherente al Estado Social y Democrático de Derecho y derivado del derecho a la dignidad (artículo 1 de la Constitución), considerándolo un complemento a la subsidiariedad en el marco de la economía de mercado.

Este reconocimiento busca compensar el insuficiente apoyo económico estatal, lo que posiciona el pase libre como una política pública estratégica con efectos positivos en el servicio, la dignidad y la autoestima de los agentes.

Más allá de su valor económico, este beneficio se establece como una política estratégica orientada a la mejora del servicio, la dignidad y la autoestima de los agentes. Su función como incentivo no monetario es clave, ya que el reconocimiento de su esfuerzo fortalece la moral y el compromiso, impactando directamente en la calidad del desempeño. De manera complementaria, la validación pública de su rol reafirma la dignidad profesional y la autoestima, pilares que son esenciales para el orgullo institucional y para robustecer la relación de confianza con la ciudadanía, en el marco de una visión de justicia distributiva.

El pase libre, más allá de su valor económico, actúa como un potente incentivo no monetario que impacta significativamente en la motivación y el desempeño de estos servidores públicos. Desde una perspectiva de la teoría de la motivación, este beneficio satisface necesidades psicológicas superiores, como el reconocimiento y la estima, esenciales para el compromiso y la moral de los trabajadores.

A diferencia de un incremento salarial, que se percibe como un derecho básico, el pase libre funciona como un gesto simbólico que eleva el valor del trabajo de los agentes a los ojos de la sociedad. Este reconocimiento público fomenta una mayor proactividad y dedicación, incluso fuera de sus horas de servicio, al fortalecer su sentido de pertenencia y valía profesional. En un contexto de alto estrés, la validación social mitiga el desgaste emocional y reduce la rotación, lo que se traduce en un servicio más estable y de mayor calidad.

Además, el pase libre desempeña un papel crucial en la dignidad profesional y la autoestima de policías y bomberos. Al ser un beneficio visible y socialmente reconocido, contribuye a transformar la percepción pública de su rol. En lugar de ser vistos únicamente como empleados con remuneraciones bajas, la credencial del pase libre se convierte en un símbolo de su servicio y sacrificio.

Esta constante reafirmación pública eleva su estatus social y fortalece su autoestima laboral, que es fundamental para afrontar situaciones de alta presión con confianza y orgullo. La dignidad, como valor constitucional, implica que se les trate con el respeto y la consideración que su labor merece. El pase libre materializa este principio, garantizando que su valía intrínseca sea reconocida más allá de la compensación económica.

De igual manera, si bien los agentes de la PNP reciben un salario, este beneficio compensa, en parte, el alto riesgo inherente a su labor, que no cesa fuera del horario de servicio. Un policía, incluso de civil, puede verse obligado a intervenir en una situación de emergencia, como se evidenció en incidentes públicos. La eliminación del pase libre podría desincentivar que los policías utilicen el transporte público, disminuyendo así una potencial fuente de seguridad para la ciudadanía y aumentando la vulnerabilidad de los pasajeros y transportistas.

Por ello, se ha tenido por conveniente, por medio de la presente iniciativa legislativa, precisar que el pase libre, es de aplicación a miembros de la Policía Nacional y miembros del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, sin excepciones, por su gran labor y entrega al servicio de la ciudadanía. Asimismo, queda prohibida la extensión de los mencionados pases libres a los familiares de miembros de la Policía Nacional, y a los miembros del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley no conllevará un incremento en los gastos del Presupuesto del Sector Público, y contribuirá a la mejora de la confianza y reconocimiento a los miembros, los miembros de la Policía Nacional, y a los miembros del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, sin excepciones, por su gran labor y entrega al servicio de la ciudadanía.

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

La presente iniciativa legislativa no afecta ni se contrapone con lo establecido por nuestra Constitución, ni tratado internacional, ni normativa vigente de la legislación nacional. Por el contrario, busca hacer efectiva la aplicación efectiva de las disposiciones contenidas en nuestra Carta Magna, respecto a la igualdad de trato en los trabajadores del sector salud, así como el ingreso a la carrera administrativa.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL Y AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa, guarda relación con lo estipulado en el Acuerdo Nacional, el cual establece en su **Política de Estado I. Democracia y Estado de Derecho, en sus siguientes objetos:**

Objetivo 7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana

Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales. Con este objetivo el Estado: (a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada; (b) propiciará una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y deberes de los peruanos; (c) pondrá especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas arraigadas, como son el maltrato familiar y la violación contra la integridad física y mental de niños, ancianos y mujeres; (d) garantizará su presencia efectiva en las zonas vulnerables a la violencia; (e) fomentará una cultura de paz a

través de una educación y una ética públicas que incidan en el respeto irrestricto de los derechos humanos, en una recta administración de justicia y en la reconciliación; (f) desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana; **(g) promoverá los valores éticos y cívicos de los integrantes de la Policía Nacional, así como su adecuada capacitación y retribución;** y (h) promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presidido por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía.



CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

PROMULGADA EL 29 DE DICIEMBRE DE 1993

Edición del Congreso de la República
Diciembre de 2024



CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ



TÍTULO I DE LA PERSONA Y DE LA SOCIEDAD

Capítulo I Derechos fundamentales de la persona

Artículo 1. La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.

Artículo 21. Los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado.

En el caso de los bienes culturales no descubiertos ubicados en el subsuelo y en zonas subacuáticas del territorio nacional, la propiedad de estos es del Estado, la que es inalienable e imprescriptible.

Todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación ya sean de carácter público o privado, se encuentran subordinados al interés general. El Estado fomenta conforme a ley, la participación privada en la conservación, restauración, exhibición y difusión del mismo, así como la restitución al país cuando hubiere sido ilegalmente trasladado fuera del territorio nacional.

Artículo 22. El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

Artículo 23. El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y a la persona con discapacidad que trabajan.

Aprueban 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 PRESIDENTE DE LA REPUBLICA POR CUANTO:

El Congreso Constituyente Democrático ha dado la Ley siguiente:

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

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

Artículo 2o.- 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.

Artículo 3o.- El precio del pasaje universitario, en el ámbito urbano o en el interurbano no podrá exceder de 50% del precio del pasaje adulto.

Artículo 4o.- El uso del pasaje universitario sólo procederá entre las 5.00 y las 24.00 horas, en días laborables. El pasaje escolar se registrará por lo dispuesto en el inciso b) del artículo 2o. del Decreto Supremo No. 115-90-PCM.

Artículo 5o.- El cobro del pasaje universitario se realizará previa presentación del respectivo carné universitario o de Instituto Superior.

Artículo 6o.- Toda unidad de Transporte público deberá exhibir la lista de las tarifas vigentes.

Artículo 7o.- La presente Ley entrará en vigencia a partir del 1o. de enero de 1994.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

JAIME YOSHIYAMA
Presidente del Congreso Constituyente Democrático

CARLOS TORRES Y TORRES LARA
Primer Vicepresidente del Congreso Constituyente Democrático

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA
POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y tres.

ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI
Presidente Constitucional de la República

ALFONSO BUSTAMANTE Y BUSTAMANTE
Presidente del Consejo de Ministros y
Ministro de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales