

**PROYECTO DE LEY DE PENSIÓN DE ORFANDAD PARA HIJOS DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE PÚBLICO FALLECIDOS A CONSECUENCIA DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA**

La congresista de la República **RUTH LUQUE IBARRA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente **PROYECTO DE LEY**.

**FÓRMULA LEGAL**

**LEY QUE PROPONE PENSIÓN DE ORFANDAD PARA HIJOS DE TRABAJADORES DEL TRANSPORTE PÚBLICO FALLECIDOS A CONSECUENCIA DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA**

**Artículo 1. Objeto de la ley**

La presente ley tiene por objeto establecer una pensión de orfandad para los hijos de trabajadores del transporte público que hayan fallecido como consecuencia directa de la inseguridad ciudadana como actos de extorsión o delincuencia en el ejercicio de sus labores.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación**

Esta ley aplica en el ámbito de los trabajadores del transporte público formal, ya sea terrestre urbano, interurbano o rural, que se encuentren debidamente registrados y habilitados para prestar el servicio en el territorio nacional.

**Artículo 3. Beneficiarios**

Son beneficiarios de esta pensión los hijos menores de 18 años, o menores de 24 años si cursan estudios superiores o técnicos, de los trabajadores del transporte público previstos en el artículo 2 que hayan fallecidos en los términos señalados en el artículo 1.

**Artículo 4. Requisitos para acceder a la pensión**

Para acceder a la pensión de orfandad se deberá acreditar:

- a) La condición de trabajador del transporte público formal del fallecido.
- b) Que el fallecimiento ocurrió como consecuencia de un acto delictivo vinculado al ejercicio de su labor.
- c) El vínculo de filiación con el menor beneficiario.

### **Artículo 5. Monto de la pensión**

La pensión mensual será similar a la asistencia que se entrega en el marco de la Ley N° 31405, Ley que promueve la protección y desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de orfandad.

### **Artículo 6. Prohibición de doble pensión de orfandad**

La pensión de orfandad regulada por esta ley es compatible con otros programas sociales que el Estado entregue, pero no podrá acumularse con otra pensión de orfandad proveniente del mismo hecho causante.

### **Artículo 7. Reglamentación**

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo no mayor a 60 días calendario desde su publicación.

Lima, 26 de septiembre de 2025

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Contexto: la grave criminalidad que amenaza al sector del transporte público

Las cifras que arroja la criminalidad en alza en el país son alarmantes y nos hacen enfrentar una situación de creciente inseguridad sobre nuestras vidas. Así, según diversos reportes, en lo que va del gobierno de Dina Boluarte existe una cifra alarmante de aproximadamente 5 mil homicidios.<sup>1</sup> Sólo el 28 de abril de 2025 se reportó el récord más alto de crímenes en lo que va del gobierno de Boluarte, ascendiendo a 18 crímenes según el SINAFED.<sup>2</sup>

Si bien estas cifras alarmantes afectan el normal desarrollo de los distintos ámbitos de la vida social en nuestro país – por ejemplo, el 31 de agosto pasado se reportaba el asesinato en simultáneo de tres personas en una pollería y al dueño de una flota de mototaxistas en San Juan de Miraflores-, **no es menos cierto que el azote de la criminalidad organizada viene golpeando de manera sistemática y concentrada el ámbito del transporte público formal, sin ser el único.** Así, las trágicas cifras vienen en aumento considerable en dicho rubro.

**En efecto, hacia abril 2025 se había reportado 15 asesinatos de transportistas en lo que va del presente año.** Conforme se reporta de las investigaciones y los testimonios de los afectados en la capital, el crimen organizado extorsiona, amenaza y luego mata sin piedad a quienes no aceptan sus condiciones.<sup>3</sup> A ello se suma una falta de estrategia adecuada por parte del gobierno y de la Policía Nacional del Perú para enfrentar al crimen.

Es por ello que los representantes del gremio de transportes, se han venido organizando y marchando contra la situación de inseguridad que vienen atravesando. Así, el vicepresidente de la Alianza Nacional de Transportistas, Julio Campos, expresó el 7 de abril de 2025 en declaraciones a la prensa, las condolencias con las 15 víctimas transportistas de entonces y el acatamiento de su gremio al paro señalando que *“(...) No escuchan el clamor del pueblo” (...)* *“más de 4, 6 jornadas de lucha” ¿Qué espera este gobierno? ....”*<sup>4</sup>

Lamentablemente la situación desde entonces sólo ha empeorado. La inseguridad en el transporte público amenaza de modo directo la vida de conductores y cobradores de buses en Lima Metropolitana, **pues según**

<sup>1</sup> <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/gobierno-de-dina-boluarte-afronta-la-mayor-escalada-de-homicidios-en-decadas-suman-casi-5-mil-en-su-gestion-noticia/?ref=ecr>

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> <https://www.infobae.com/peru/2025/04/07/asesinatos-a-transportistas-no-paran-en-lima-suben-a-15-las-victimas-y-familias-destruidas-claman-justicia/>

<sup>4</sup> Entrevista en Exitosa: <https://www.youtube.com/watch?v=BgMrRa6C4m4>

**reportan los datos de la Policía Nacional del Perú sólo entre enero y julio de 2025 ya se habría alcanzado la cifra de 65 choferes fallecidos.<sup>5</sup>**

A ello se suman nuevos incidentes, como el atentado contra un bus lleno de pasajeros ocurrido el 12 de agosto pasado en Carabayllo usando explosivos o el disparo contra conductores de bus ocurrido el pasado 15 de agosto en San Martín de Porres<sup>6</sup>. Las cifras muestran que la extorsión y el sicariato alrededor del transporte público no se detienen.

En estas circunstancias, para el 21 de agosto se anunciaba un nuevo paro y más recientemente el 25 de setiembre se anunció como medida de protesta una marcha que incluyó el desfile de un grupo flotas de transportes público que expresaba así su descontento<sup>7</sup>. Los miles de familia del rubro de transporte público vienen expresando constantemente su malestar ante la incapacidad e ineptitud del gobierno en la gestión de lucha contra el crimen y la pasividad del Congreso de la República que, además de haber dado leyes que favorecían a la criminalidad organizada, no ha fiscalizado adecuadamente la labor del gobierno.

En estas circunstancias se hace necesario, brindar solucionar para la lucha contra la inseguridad ciudadana pero también prever mecanismos para que las familias que han sido afectadas por la muerte de sus seres queridos que eran trabajadores del transporte público puedan enfrentar la situación de orfandad -y muchas veces precariedad- en las que se deja a sus menores hijos.

## **2. La necesidad de enfrentar la situación de orfandad de los hijos de los trabajadores de transporte publico fallecidos por la inseguridad**

Según estudios con cifras comparativas de años recientes es posible afirmar que la orfandad a temprana edad inserta a los niños, las niñas y los adolescentes en un ciclo de exclusión que tiende a culminar en la pobreza por la falta de acceso a servicios y prestaciones sociales. Estas circunstancias y carencias en las que se encuentran inmersos limitan sus opciones y restringen su existencia a entornos de alta vulnerabilidad. En particular, estas condiciones pueden afectar seriamente sus oportunidades para desarrollarse en el futuro y es altamente probable que los acompañen a lo largo de su vida y se conviertan en un factor determinante para perpetuar la transmisión intergeneracional de la pobreza.<sup>8</sup>

A este panorama, debe añadirse la situación de crisis y recesión económica que ha venido experimentando el país desde la pandemia. En un contexto así, podemos señalar que la población infantil y adolescente tiene

<sup>5</sup> <https://www.infobae.com/peru/2025/08/20/paro-de-transportistas-65-conductores-fueron-asesinados-por-sicarios-solo-en-2025/>

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> <https://diariocorreo.pe/edicion/lima/transportistas-de-la-empresa-huascar-protestan-ante-ola-de-extorsiones-rimac-sjl-congreso-noticia/>

<sup>8</sup> INSTITUTO NACIONAL ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (2021) Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2020. Informe Temático. Lima: INEI. p 59.

mucho menos margen con qué hacerle frente a esta situación económica, la cual se agrava por la pérdida de su núcleo familiar por la muerte de su padre o madre, como ocurre producto de la problemática que venimos describiendo.

En efecto, cifras relativamente recientes confirman estos datos. Así, por ejemplo, el Informe del INEI para el 2023 revelaba incremento en la tasa de pobreza en el Perú, que pasó de 27,5% en 2022 a 29% en 2023, lo que implicaba un incremento del 1.5%, equivalente a 596 mil personas más que debían vivir en condiciones de pobreza. Las cifras eran proporcionalmente más peligrosas para los niños menores de cinco años: cuatro de cada diez pequeños en esta franja de edad vivían en pobreza, lo que hacía que el desafío se vuelve urgente y que requiera algún tipo de atención inmediata.<sup>9</sup>

De modo que la cifras que viene reproduciendo el INEI demuestra la situación de carencia y fragilidad en la que se encuentra un número bastante considerable de niñas y niños, que se reflejará en una falta de acceso a nutrición adecuada, educación y atención médica, elementos esenciales para su bienestar y desarrollo futuro.<sup>10</sup> Considerando dichos elementos, no es difícil imaginar que les espera a los niños y niñas, pero también a los adolescentes que pierden a sus padres trabajadores del transporte público producto de esta ola de delincuencia y criminalidad.

En consecuencia, es posible afirmar que la única forma de enfrentar la situación de pobreza a las que se ven empujadas los niños y adolescentes en situación de orfandad es, entre otros aspectos, generando mecanismos de asistencia económica o pensión que ayude a moderar los efectos de la precariedad que probablemente enfrenten al perder al padre o madre responsable de su manutención. La propuesta que presentamos en ese sentido, busca ser un apoyo y reducción de los índices de pobreza que muestran las cifras, buscando contribuir a romper este círculo de pobreza o precariedad.

Es por ello que la presente propuesta contempla como objetivo principal establecer una pensión de orfandad para los hijos de trabajadores del transporte público que hayan fallecido como consecuencia directa de la inseguridad ciudadana como actos de extorsión o delincuencia en el ejercicio de sus labores. Sus alcances y su sustento jurídico normativo serán desarrollados a continuación.

### **3. Contenido de la propuesta y justificación constitucional de sus alcances**

La propuesta normativa que tiene como objeto establecer una pensión de orfandad para los hijos de trabajadores del transporte público que hayan fallecido

---

<sup>9</sup> <https://www.infobae.com/peru/2024/05/15/pobreza-extrema-en-peru-cerca-de-2-millones-sobreviven-con-menos-de-s251-al-mes-y-no-pueden-cubrir-una-canasta-de-alimentos/>

<sup>10</sup> Ibid.

como consecuencia directa de la inseguridad ciudadana contiene 7 artículos y sus principales alcances son:

- **Define el ámbito de aplicación de la norma pensionaria y sus beneficiarios;** destinando su marco de acción en el ámbito de los trabajadores del transporte público formal, ya sea terrestre urbano, interurbano o rural, que se encuentren debidamente registrados y habilitados para prestar el servicio en el territorio nacional. Por otro lado, sus beneficiarios son los menores de 18 años, e incluso resulta aplicable para jóvenes de hasta 24 años en casos estuvieran cursando estudios superiores o técnicos.
- **Se plantea requisitos para el acceso a la pensión de orfandad, su monto referencial y la doble prohibición de pensión;** en el artículo 4 y 5 del proyecto de ley se establecen los requisitos que resultan necesarios para poder calificar a este beneficio pensionario -tales como acreditar que el fallecido es trabajador del transporte público, el vínculo de afiliación entre el fallecido y el beneficiario, etc.-, y se establece como referencia para el monto de la pensión el monto fijado en la asistencia económica prevista en la Ley N° 31405, Ley que promueve la protección y desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de orfandad. Ello en la medida que, salvando distancias, se tratan de situaciones análogas en lo que respecta a la situación de orfandad producto de hechos violentos que enfrentan los menores de edad. Adicionalmente, en el artículo 6 se prohíbe el doble ingreso pensionario.

Finalmente, la propuesta establece un plazo para su reglamentación al Poder Ejecutivo, entendiéndose que por sus características probablemente su desarrollo y aplicación recaiga en el Programa Integral para el Bienestar Familiar – INABIF.

### 3.1. Adecuación de la propuesta al marco normativo constitucional. -

El proyecto de ley es acorde al marco constitucional vigente, pues claramente refuerza la protección de principios y bienes constitucionales que resultan esenciales.

**En primer lugar, se debe señalar que la propuesta busca optimizar la aplicación del principio de igualdad previsto en el artículo 2, inciso 2 de la Constitución Política del Perú.**<sup>11</sup> El derecho a la igualdad y no discriminación supone un principio rector del Estado constitucional de derechos. No solo es un derecho de reclamación frente a terceros y ante el Estado, sino que implica una aspiración que busca ser concretada a través de políticas estatales.

<sup>11</sup> Constitución Política del Perú:

*"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."*

Al respecto, se debe enfatizar que la igualdad no es sólo un concepto formal o de igualdad ante la ley, sino que también comprende una dimensión material que da cuenta de una igualdad en la realidad de las cosas que implica que no existan obstáculos ni desventajas que impidan que se concrete una realidad efectiva para grupos en desventaja. Ello implica obligaciones, pues como ha señalado el Tribunal Constitucional ello genera: *"una exigencia positiva por parte del Estado, que se inicia con el reconocimiento de la insuficiencia de sus mandatos prohibitivos de discriminación y la necesidad de equiparar situaciones, per se, desiguales."*<sup>12</sup>

En ese sentido, también se incluye la posibilidad de acciones afirmativas a fin de procurar equiparar situaciones de desventajas para grupos de poblaciones vulnerables o situación de riesgo, como suele ocurrir con los menores de edad en situación de orfandad, en este caso, los hijos de trabajadores del transporte público. De esta forma, las asistencias o pensiones económicas que busquen equiparar situaciones de injusticia, precariedad o postergación solo buscan en alguna medida concretar la aspiración del principio de igualdad previsto en el 2.2 de la Constitución.

**En segundo lugar, se busca atender la exigencia constitucional de especial protección a la niñez y adolescencia previsto en el artículo 4 de la Constitución.** En efecto, la norma constitucional prevé que *"La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono (...)"*

Siendo así, es posible afirmar que existe una directiva constitucional destinada a que el Estado implemente políticas estatales que concuerden con la especial de protección de la infancia y adolescencia -entre otros aspectos-, por lo que, ante determinadas situaciones de la realidad que la ponen en riesgo, existe la exigencia constitucional de concretar medidas destinadas a salvaguardar a dichos grupos etéreos. Es por ello que establecer una pensión de orfandad para los hijos de trabajadores del transporte público que hayan fallecido como consecuencia directa de la inseguridad ciudadana es una forma de cumplir con lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución.

## II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no modifica ni deroga otras leyes ni afecta otras disposiciones del ordenamiento jurídico nacional.

Sin perjuicio de ello, la presente propuesta normativa busca paliar una situación de injusticia que se viene presentando en nuestra realidad, brindando

---

<sup>12</sup> Ver, Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0606-2004-AA, F.J. 11,

asistencia económica a aquellos niños, adolescentes y jóvenes que se encuentran en situación de orfandad por haberse producido el fallecimiento de su padre o madre producto de la violencia e inseguridad que viene arreciando en el sector del transporte público. De modo que la propuesta y su marco de acción es concordante con la protección prevista en el artículo 4 de la Constitución Política del Perú que promueve la protección especialmente al niño, y al adolescente en situación de abandono, pero que en general protege a la familia.

En suma, si bien la iniciativa no genera cambios normativos, si refuerza lo previsto a nivel de la norma constitucional.

### **III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, exponemos como parte del análisis aquellos aspectos que identifican los efectos positivos sobre las personas o grupos de personas en las que impactará la propuesta legislativa.

En efecto, las previsiones económicas dispuestas en favor de los hijos de trabajadores de transporte público en situación de orfandad producto de la inseguridad ciudadana contribuirá a la reducción de riesgos y carencias materiales de los menores carentes de una protección familiar adecuada o insuficiente. Ello a su vez, reducirá los costos sociales y económicos que suelen generar menores de edad sin la asistencia paternal y en situaciones precarias

Por otra parte, destinar apoyo económico para la subsistencia o manutención de menores de edad o de jóvenes de hasta 24 años con estudios, producto de una situación de orfandad relacionada a trabajadores del sector transporte contribuye a que el Estado reafirma su rol tuitivo que, por un lado, cumple con el mandato constitucional de protección de la infancia y adolescencia, y, por otro lado, incentiva el desarrollo educativo de los jóvenes. De este modo, se genera protección social y se potencia el desarrollo educativo en el país.

En suma, las previsiones económicas acá contenidas solo buscan contribuir al cumplimiento de objetivos propios de un Estado de derecho moderno, reducir las brechas a inequidad que la seguridad ciudadana profundiza en determinado grupo social, y promover el desarrollo de la infancia, adolescencia y juventud en situación de orfandad.

### **IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO**

El presente proyecto guarda relación con las siguientes políticas de Estado promovidas estratégicamente por el Acuerdo Nacional:

- **Punto 16: “Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud”**; coincide con la referida política de Estado que promueve la protección de la niñez, adolescencia y juventud debido a que la presente propuesta normativa procura que el Estado garantice de alguna manera el bienestar y el desarrollo de niños, adolescentes y jóvenes en situación de riesgo y precariedad ante una situación de tragedia en su vida que probablemente interrumpa los medios que procuraban su sustento.
- **Punto 11, “Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación”** (Eje Equidad y Justicia); en la medida que el presente proyecto de ley se encuentra orientado a reforzar la aplicación de una política igualitaria procurando paliar una situación de inequidad y desventaja acentuada que se puede presentar en la vida de menores ante la tragedia de perder a sus padres.