



Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 10503/2024-CR, mediante el cual se propone la "Ley que establece beneficios en favor de las personas adultas mayores en materia de transporte público terrestre".

COMISIÓN DE MUJER Y FAMILIA
Período Anual de Sesiones 2024-2025

DICTAMEN 51

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de la mujer y Familia, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, el Proyecto de Ley 10503/2024-CR¹, presentado por el grupo parlamentario Alianza Para el Progreso, a iniciativa² del congresista Idelso Manuel García Correa, mediante el cual se propone la Ley que establece beneficios en favor de las personas adultas mayores en materia de transporte público terrestre.

Luego del análisis y debate correspondiente la Comisión de la Mujer y familia en su Vigésima Sesión Ordinaria, del 9 de junio de 2025, realizada en la modalidad semipresencial, en la sala "María Elena Moyano" de Palacio Legislativo del Congreso de la República [**presencial**] y en la sala de reuniones de la plataforma³ de videoconferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por UNANIMIDAD aprobar⁴ el dictamen que recomienda INHIBIRSE en el estudio del Proyecto de Ley 10503/2024-CR, por no tener competencia en la materia de la proposición, con el voto A FAVOR (10) de los señores congresistas: Barbarán Reyes, Rosangella Andrea (FP); Córdova Lobatón, María Jessica (RP); Jáuregui de Aguayo, Milagros (RP); Limachi Quispe, Nieves Esmeralda (JPP); López Morales, Jeny Luz (FP); Santisteban Suclupe, Magally (FP); Taipe Coronado, María Elizabeth (PL); Valer Pinto, Héctor (SP); Pablo Medina, Flor Aidee (NA) y Vázquez Vela, Lucinda (BMCN).

No estuvieron presentes (02) durante el proceso de votación los siguientes señores congresista: Cerrón Rojas, Waldemar José (PL) e Infantes Castañeda, Mery Eliana (FP).

Los señores congresistas presentaron LICENCIA (02) para la sesión de la fecha: Alcarraz Agüero, Yorel Kira (PP) y Portero López, Hilda Marleny (AP).

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjY1ODU3/pdf>

² Y en su condición de coautores los señores congresistas: Soto Reyes, Alejandro; Julón Irigoín, Elva Edhit; Salhuana Cavides, Eduardo; Kamiche Morante, Luis Roberto; Acuña Peralta, María Grimaneza; y, Heidinger Ballesteros, Nelcy Lidia.

³ Según lo establecido en los artículos 27-A y 51-A del Reglamento del Congreso de la República. Se utilizó la herramienta de Microsoft Teams.

⁴ Se solicitó autorización para la ejecución de los acuerdos, aprobándose por UNANIMIDAD, considerando la dispensa del trámite de aprobación del acta y de su lectura.

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 10503/2024-CR, mediante el cual se propone la "Ley que establece beneficios en favor de las personas adultas mayores en materia de transporte público terrestre".

I. SITUACIÓN PROCESAL

a. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 10503/2024-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 12 de marzo de 2025 y fue decretado el 13 del mismo mes a la Comisión de Mujer y Familia como única comisión dictaminadora.

b. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

El Proyecto de Ley 10503/2024-CR que es materia de evaluación y pronunciamiento, ha sido remitido a esta comisión de conformidad con el artículo 77 y cumplen con los requisitos formales señalados en el artículo 75 del Reglamento del Congreso.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley 10503/2024-CR propone modificar el artículo 24 de la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, con el fin de establecer de manera expresa beneficios en materia de transporte público terrestre urbano en favor de las personas adultas mayores. La iniciativa incorpora una disposición que obliga a que el 25% de los asientos de los vehículos de transporte público terrestre sean considerados preferenciales para este grupo poblacional, exigiendo además que las empresas transportistas implementen mecanismos de información y sensibilización dirigidos a los usuarios y al personal operativo, a fin de garantizar la prioridad en el uso de dichos asientos. Esta modificación responde a la necesidad de dar cumplimiento efectivo al derecho de accesibilidad y atención preferente que establece el marco normativo vigente, pero que actualmente carece de mecanismos claros de aplicación.

La propuesta se sustenta en el artículo 4 de la Constitución Política, que reconoce la protección especial que merece la persona adulta mayor, así como en lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 30490, que establece derechos diferenciados en el acceso a servicios públicos y privados. Asimismo, el artículo 79 del Decreto Supremo 024-2021-MIMP, que aprueba el Reglamento de la Ley 30490, establece la obligación de reservar asientos y espacios preferentes en el transporte público terrestre, aunque sin precisar el número ni definir mecanismos operativos de cumplimiento. De este modo, desde la perspectiva del autor, la modificación propuesta en el Proyecto de Ley 10503/2024-CR contribuye a llenar un vacío normativo que impide la materialización efectiva de los derechos de este grupo poblacional, especialmente en un contexto donde los adultos mayores presentan altos niveles de vulnerabilidad y dependencia en el acceso al transporte urbano.

Según la Exposición de Motivos el Proyecto de Ley 10503/2024-CR responde a una realidad social evidenciada por cifras oficiales del INEI. Según el Informe Técnico N.º 02 - 2024, el 12.7% de la población peruana está compuesta por personas adultas

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 10503/2024-CR, mediante el cual se propone la "Ley que establece beneficios en favor de las personas adultas mayores en materia de transporte público terrestre".

mayores, y en el 27.2% de los hogares del país, este grupo ejerce la jefatura del hogar. Además, el 80.3% de las personas adultas mayores presenta al menos un problema de salud crónico, lo cual exige un entorno urbano más accesible y un trato preferente en servicios esenciales como el transporte. En este sentido, la iniciativa busca garantizar el acceso adecuado, autónomo y seguro al transporte público urbano, en concordancia con los principios de dignidad, inclusión y no discriminación.

Respecto del *Análisis Costo - Beneficio*, la propuesta no generaría impacto presupuestal negativo para el Estado, ni irroga gasto público, dado que la implementación de los mecanismos propuestos recaerá en las empresas de transporte. Por el contrario, podría tener un efecto positivo en la demanda del servicio por parte de los adultos mayores, promoviendo así un mayor uso del transporte público formal y contribuyendo al sostenimiento de las actividades económicas de este grupo poblacional. Además, su aplicación armoniza con los derechos de otros grupos en situación de vulnerabilidad, como personas con discapacidad, mujeres embarazadas y niños menores de ocho años, al establecer una distribución equitativa del porcentaje de asientos preferenciales.

Asimismo, el Proyecto de Ley 10503/2024-CR recoge buenas prácticas internacionales. En países como España y Suecia se han implementado políticas específicas de reserva obligatoria de asientos para adultos mayores en el transporte público, con resultados positivos en términos de inclusión y autonomía. Por ejemplo, en ciudades suecas como Estocolmo y Malmö, se han dispuesto filas completas de asientos exclusivos para adultos mayores, mientras que en España se exige reglamentariamente la existencia de plazas reservadas conforme a manuales técnicos específicos. Estas experiencias confirman que la regulación precisa de este tipo de medidas es viable y contribuye a la mejora de la calidad del servicio de transporte.

Finalmente, el Proyecto de Ley 10503/2024-CR guarda relación con la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, específicamente con el Objetivo N.º 3 sobre competitividad del país, que comprende la Política de Estado 17 del Acuerdo Nacional: "*Afirmación de la economía social de mercado*". Esta política exige al Estado garantizar el acceso a servicios básicos en condiciones equitativas, evitando cualquier forma de exclusión o práctica que limite los derechos de los consumidores por razón de edad.

III. MARCO NORMATIVO

El análisis de los proyectos de ley se sustenta en el siguiente marco normativo:

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 10503/2024-CR, mediante el cual se propone la "Ley que establece beneficios en favor de las personas adultas mayores en materia de transporte público terrestre".

- Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (LGTT).
- Ley 30409, Ley de la Persona Adulta Mayor.
- Resolución Legislativa 31090, Resolución Legislativa que aprueba la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
- Decreto Supremo 024-2021-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor.
- Decreto Supremo 006-2021-MIMP, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030.
- Decreto Supremo 044-2020-RE, mediante el cual el Estado Peruano ha ratificado la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

IV. ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Análisis constitucional técnico-legal

El artículo 34° y 35° del Reglamento del Congreso de la República, respecto a las comisiones y clases de comisiones, establece lo siguiente:

Artículo 34.

"Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. Cada comisión está integrada por miembros titulares y accesitarios, con excepción de la Comisión de Inteligencia, cuyos miembros son titulares y permanentes, no contando con miembros accesitarios. Los miembros accesitarios reemplazan en caso de ausencia, al respectivo titular del grupo parlamentario, para los efectos del cómputo del quórum y de las votaciones, sin perjuicio de los derechos que les corresponden como Congresistas". [El subrayado y las negritas es nuestro] (...).

Artículo 35.

"Existen cuatro clases de Comisiones:

a) Comisiones Ordinarias; encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El Presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado. Sin embargo, deben conformarse por lo menos las siguientes Comisiones Ordinarias:

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 10503/2024-CR, mediante el cual se propone la "Ley que establece beneficios en favor de las personas adultas mayores en materia de transporte público terrestre".

(...)"

Al respecto, el Congreso de la República de conformidad con su Reglamento ha conformado veinticuatro (24) Comisiones Ordinarias, entre las que se encuentra la Comisión de Mujer y Familia, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, principalmente, del sector Mujer y Poblaciones Vulnerables, a la cual le compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas de la materia, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad.

En ese sentido, corresponde a la Comisión de Mujer y Familia, ejercitar las funciones legisladoras, fiscalizadoras y de representación de conformidad con la Constitución Política y el Reglamento del Congreso, respecto a las actividades de los subsectores de Mujer y Poblaciones vulnerables.

Análisis de la competencia temática

El Proyecto de Ley 10503/2024-CR propone modificar el artículo 24 de la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, para establecer que el 25% del total de asientos en unidades de transporte público terrestre urbano se destinen como preferenciales para personas adultas mayores. Esta iniciativa se fundamenta en la necesidad de garantizar condiciones de accesibilidad adecuadas para esta población vulnerable. No obstante, al analizar la materia regulada y la naturaleza del dispositivo propuesto, se advierte que el contenido del proyecto excede el ámbito competencial de la Comisión de Mujer y Familia.

Si bien la Comisión de Mujer y Familia tiene competencia sobre las normas orientadas a promover, garantizar y proteger los derechos de las personas adultas mayores, conforme al artículo 4 de la Constitución Política del Perú y a la Ley 30490, su función no se extiende a la regulación técnica y operativa de servicios públicos –como el transporte urbano terrestre– ni a la definición de parámetros específicos de diseño y asignación de infraestructura en dichos sistemas.

Durante la mesa de trabajo⁵ convocada por la Comisión, las entidades técnicas competentes –el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU)– expresaron de forma clara y coincidente que el establecimiento de un porcentaje obligatorio de asientos preferenciales (como el 25%) corresponde al ámbito de reglamentación técnica del sector transporte, y no a una norma sustantiva de derechos como la Ley 30490. Advirtieron, además, que la propuesta invade competencias normativas y

⁵ Realizada el miércoles 28 de mayo en el Congreso de la República.

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 10503/2024-CR, mediante el cual se propone la "Ley que establece beneficios en favor de las personas adultas mayores en materia de transporte público terrestre".

contractuales, pues contraviene disposiciones vigentes contenidas en los contratos de concesión del sistema de transporte masivo, y genera riesgos de conflictividad jurídica.

A ello se suma que el problema identificado en la exposición de motivos —la falta de respeto al derecho de personas adultas mayores a ocupar asientos preferenciales— **no se debe a la ausencia de un porcentaje legal, sino a la débil implementación, fiscalización y cultura ciudadana sobre su cumplimiento.** Informes y reportajes periodísticos recientes (ATV, 2022⁶; RPP, 2015⁷) han evidenciado que muchas personas no ceden los asientos reservados, a pesar de que la normativa vigente ya contempla esta obligación, y que en varias rutas existen asientos designados (entre 2 y 4 por unidad). **La problemática radica más en la falta de cumplimiento real que en la ausencia de regulación.**

En este sentido, **aumentar el porcentaje de asientos reservados no resolvería por sí solo el problema de fondo**, que está vinculado a la ineficacia de los mecanismos de supervisión, a la inexistencia de sanciones disuasivas operativas y a la escasa sensibilización social. Incluso, como lo **señalaron tanto la ATU como el MTC, un aumento arbitrario al 25% sin sustento técnico puede generar efectos no deseados: colisión normativa con otros marcos sectoriales, impactos económicos sobre operadores del servicio, y tensiones entre grupos vulnerables que comparten la necesidad de prioridad en el uso del transporte.**

Asimismo, debe considerarse que la Ley 30490 es una **ley marco de carácter programático**, cuyo propósito es establecer principios y directrices generales para la protección de las personas adultas mayores. **No tiene naturaleza regulatoria técnica ni puede ser utilizada para imponer obligaciones operativas específicas propias de los sectores especializados, como es el caso del transporte.** Por tanto, modificarla para establecer un porcentaje fijo de asientos preferenciales representa **una utilización indebida del instrumento normativo**, lo cual atenta contra el principio de especialidad y fragmenta la coherencia del ordenamiento legal vigente.

En consecuencia, se concluye que el proyecto de ley **no corresponde al ámbito funcional ni temático de la Comisión de Mujer y Familia, y su evaluación normativa y técnica debe ser asumida por la Comisión de Transportes y Comunicaciones**, como órgano competente para dictaminar sobre políticas públicas, regulación operativa y diseño de sistemas de accesibilidad en el servicio de transporte público urbano.

⁶ ¡Exclusivo! El vía crucis para obtener un asiento preferencial en el transporte público - ATV

⁷ Multa de S/.770 para los que no hagan respetar asientos reservados

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 10503/2024-CR, mediante el cual se propone la "Ley que establece beneficios en favor de las personas adultas mayores en materia de transporte público terrestre".

Siendo así, en el presente caso, resulta oportuno invocar lo establecido el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, el cual establece respecto a los Dictámenes:

Artículo 70.

Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio.

(...)

Los dictámenes pueden concluir:

(...)

c) En la recomendación de no aprobación de la proposición y su envío al archivo o en la inhibición de la comisión por no tener competencia en la materia de la proposición.

(...).

En ese sentido, al no tener la Comisión de Mujer y Familia competencia respecto de la materia invocada en el Proyecto de Ley 10503/2024-CR, procede a inhibirse de su conocimiento.

V. CONCLUSIÓN

La Comisión de Mujer y Familia no tiene competencia en la materia que regula el Proyecto de Ley 10503/2024-CR, mediante el cual se propone la *Ley que establece beneficios en favor de las personas adultas mayores en materia de transporte público terrestre, sin que ello constituya un pronunciamiento favorable sobre la viabilidad o no de la propuesta legislativa.*

VI. RECOMENDACIÓN

Por las razones expuestas, la Comisión de Mujer y Familia, de conformidad con el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda **INHIBIRSE** en el estudio del Proyecto de Ley 10503/2024-CR, por no tener competencia en la materia de fondo de la proposición.

Dase cuenta

Sala de Sesiones del Congreso de la República.

Lima, 9 de junio de 2025.



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
Magally FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/06/2025 14:46:20-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2025 18:25:58-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2025 18:26:11-0500

Dictamen que recomienda la INHIBICIÓN respecto del Proyecto de Ley 10503/2024-CR, mediante el cual se propone la "Ley que establece beneficios en favor de las personas adultas mayores en materia de transporte público terrestre".

[Siguen firmas...]



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/06/2025 10:07:50-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2025 11:31:59-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/06/2025 08:53:35-0500



Firmado digitalmente por:
PABLO MEDINA Flor Aidee
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/06/2025 10:57:17-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/06/2025 11:24:40-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/06/2025 13:27:43-0500



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/06/2025 18:14:23-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/06/2025 12:22:03-0500

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA
CONSEJO DIRECTIVO**

Lima, **19 de agosto de 2025**

Con acuerdo del Consejo Directivo,
**atendiendo al análisis contenido en
el dictamen de la Comisión de Mujer,
pase a la Comisión de Transportes.**



.....
JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA