

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

**PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE
LA ACCESIBILIDAD DE LA PERSONA
CON DISCAPACIDAD AL TRANSPORTE
PÚBLICO, MODIFICANDO EL ARTÍCULO
20 DE LA LEY 29973**

A iniciativa de la **CONGRESISTA JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, integrante del Grupo parlamentario **Juntos por el Perú – Voces del Pueblo – Bloque Magisterial**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente iniciativa legislativa.

FÓRMULA LEGAL

**“LEY QUE FORTALECE LA ACCESIBILIDAD DE LA PERSONA CON
DISCAPACIDAD EN EL TRANSPORTE PÚBLICO, MODIFICANDO EL ARTÍCULO 20
DE LA LEY 29973”**

Artículo único. Modificación del numeral 20.4 del artículo 20 de la Ley 29973

Se modifica el numeral 20.4 del artículo 20 de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, en los siguientes términos:

“Artículo 20. Accesibilidad en el transporte público terrestre

[...]

20.4 Las personas con discapacidad severa inscritas en el registro del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis) tienen pase libre en el servicio de transporte público terrestre urbano e interurbano. **El pase libre es extensivo a un acompañante.”**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. ASPECTOS GENERALES

La Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, establece el marco legal orientado a garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad, promoviendo su inclusión, igualdad de oportunidades y participación en la vida económica y social del país. En dicho marco, el artículo 20 regula las condiciones de accesibilidad en el transporte público terrestre, entendiendo este servicio como un componente esencial para el desarrollo autónomo de la persona con discapacidad.

Actualmente, el numeral 20.4 reconoce el derecho de las personas con discapacidad severa inscritas en el registro nacional del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis) a acceder al pase libre en el transporte público urbano e interurbano. Sin embargo, la normativa vigente no contempla la extensión de dicho beneficio a un acompañante, pese a que las personas con discapacidad severa requieren asistencia permanente para movilizarse de manera segura.

En ese contexto, la propuesta de ley plantea incorporar que el pase libre se extienda a un acompañante de la persona con discapacidad severa. Con ello se fortalece el enfoque de inclusión que debe garantizar el Estado peruano.

Esta iniciativa se enmarca en el artículo 1 (Defensa de la persona humana), artículo 7 (Derecho a la salud. Protección al discapacitado) y artículo 44 (Deberes del Estado) de la Constitución Política del Perú, así como en el artículo 9 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas.

2. MARCO LEGAL

- Artículos 1, 7 y 44 de la Constitución Política del Perú
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas¹
- Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad
- Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP, Reglamento de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad

3. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

La Ley 29973 reconoce el derecho de las personas con discapacidad severa a acceder al pase libre en el servicio de transporte público terrestre urbano e interurbano. No obstante, la normativa vigente no contempla la extensión de este beneficio a un acompañante, pese a que esta población requiere apoyo permanente para realizar

¹ <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

desplazamientos seguros. Esta omisión normativa genera una serie de dificultades prácticas que impactan directamente en el ejercicio efectivo del derecho a la movilidad.

Las personas con discapacidad severa enfrentan limitaciones funcionales —como restricciones motoras, sensoriales o cognitivas— que hacen indispensable la presencia de un acompañante durante sus traslados, al no reconocerse el pase libre para dicho acompañante, en la práctica, esto se traduce en situaciones como:

- Incremento de los costos de transporte para las familias y cuidadores de personas con discapacidad severa, lo que restringe su movilidad cotidiana.
- Dificultades para acceder a servicios esenciales como salud, educación, rehabilitación, trámites administrativos y actividades comunitarias.
- Riesgos para la seguridad e integridad personal de la persona con discapacidad severa al intentar desplazarse sin la asistencia necesaria, especialmente en sistemas de transporte con alta demanda o infraestructura inadecuada.

La ausencia de un reconocimiento explícito del acompañante constituye, por tanto, una barrera normativa que limita el principio de accesibilidad establecido en la Ley 29973. Asimismo, vulnera el enfoque de apoyo a la persona con discapacidad establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que exige a los Estados adoptar medidas para garantizar que las personas en condición de mayor vulnerabilidad puedan participar plenamente en la sociedad.

Además de la limitación funcional que implica la condición de las personas con discapacidad, estas también enfrentan condiciones socioeconómicas desfavorables, es así como el mercado laboral evidencia una fuerte desigualdad en las condiciones de empleo. El Gráfico 1 refleja que el nivel de formalidad de las personas sin discapacidad se ubicó en 26.5%, siendo mayor en 11.1 puntos porcentuales que el de las personas con discapacidad que se situó en 15.4%. La predominancia del empleo informal se traduce en ingresos más inestables, lo cual limita la capacidad económica de las personas con discapacidad para cubrir gastos de transporte adicionales.

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

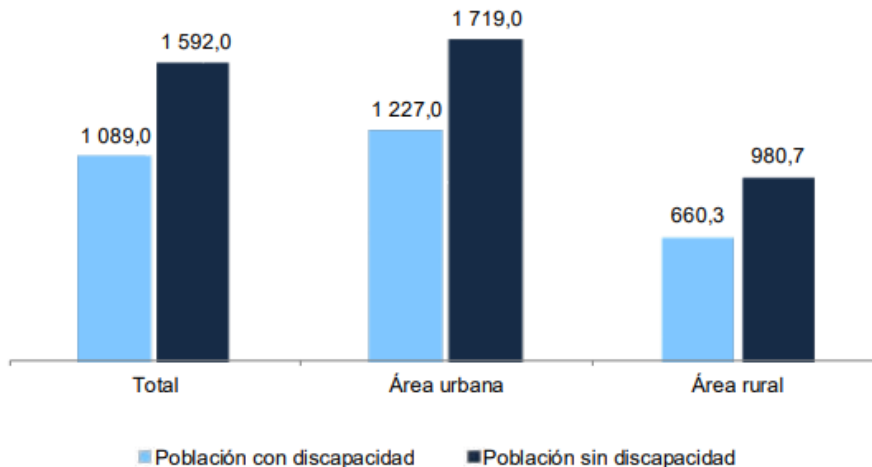
Gráfico 1. Formalidad en población ocupada de 14 años y más años con y sin discapacidad, 2023 (porcentaje)



Fuente. Institución Nacional de Estadística e Informática²

Lo previamente mencionado se corrobora con los datos del ingreso promedio mensual, donde se observa que las personas con discapacidad perciben un ingreso sustancialmente menor al de las personas sin discapacidad, evidenciando su vulnerabilidad económica para afrontar costos adicionales asociados a su movilidad cotidiana, como el pago de pasajes para un acompañante, lo que se torna indispensable en casos de discapacidad severa.

Gráfico 2. Ingreso promedio mensual por trabajo de la población de 14 años y más de edad con y sin discapacidad, 2023 (soles)



Fuente. Institución Nacional de Estadística e Informática³

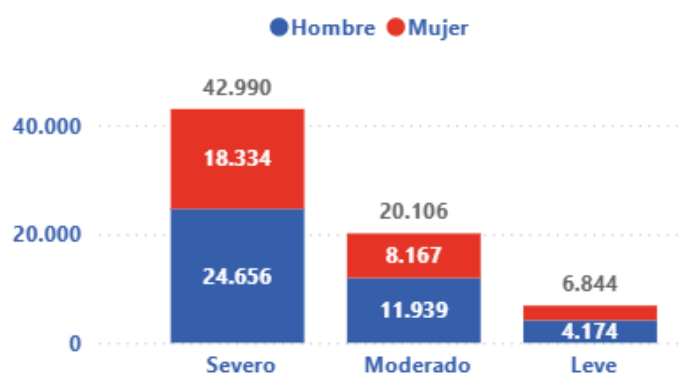
² Instituto Nacional de Estadística e Informática (2024). Perú: Caracterización de las Condiciones de Vida de la población con Discapacidad, 2023. <https://www.gob.pe/es/i/6256589>

³ Ídem

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

La medida propuesta se orienta a las personas con discapacidad severa, quienes presentan mayor dependencia funcional y requieren asistencia permanente para su desplazamiento. Según los datos del Conadis, en 2024 la población con discapacidad severa ascendió a 42 990 personas, de las cuales 24 656 fueron hombres y 18 334 fueron mujeres. En ese sentido, se estima que a nivel nacional las personas beneficiarias del pase libre en el transporte urbano e interurbano serían alrededor de 86 mil (persona con discapacidad severa y un acompañante), de las cuales 43 mil (persona con discapacidad) ya gozan de ese beneficio.

Gráfico 4. Personas con discapacidad por gravedad de discapacidad y sexo, 2024



Fuente. Observatorio Nacional de la Discapacidad⁴

4. NECESIDAD DE DAR SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA

La falta de reconocimiento expreso del pase libre para un acompañante de la persona con discapacidad severa constituye una barrera normativa que impide garantizar condiciones reales de accesibilidad en el transporte público para la persona con discapacidad severa. Esta situación hace evidente la necesidad de adoptar una medida legislativa que permita cerrar la brecha existente entre la protección legal declarativa y el ejercicio efectivo de los derechos de esta población.

La modificación normativa se vuelve necesaria por las siguientes razones:

- En primer lugar, la discapacidad severa, por sus características, implica limitaciones que hacen precisar de apoyo permanente para realizar actividades cotidianas, entre ellas el desplazamiento en espacios públicos. La ausencia de un acompañante durante los traslados genera inseguridad y estrés a la persona con discapacidad, y las expone a riesgos físicos y a situaciones de vulnerabilidad,

⁴ Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad. Observatorio Nacional de la Discapacidad. <https://www.gob.pe/institucion/conadis/campañas/187-observatorio-nacional-de-la-discapacidad>

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

especialmente en un sistema de transporte que no siempre cuenta con infraestructura accesible o personal capacitado.

- En segundo lugar, la actual normativa genera una carga económica adicional para las personas con discapacidad y sus familias, quienes deben asumir el costo del traslado del acompañante, lo que restringe la movilidad diaria, siendo una barrera para el acceso a servicios esenciales como rehabilitación, salud, educación o trámites administrativos. Esta situación impacta directamente en la inclusión social y la calidad de vida de las personas con discapacidad severa.
- En tercer lugar, el Estado peruano tiene obligaciones constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos que requieren adoptar medidas específicas para asegurar la accesibilidad universal y la provisión de apoyos adecuados. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad exige garantizar la movilidad personal en igualdad de condiciones y la adopción de ajustes razonables, lo cual incluye el acompañamiento cuando sea necesario. En consecuencia, mantener una regulación incompleta contraviene los estándares internacionales asumidos por el país.

Por todo lo expuesto, resulta imprescindible una modificación legislativa que incluya de manera explícita la extensión del pase libre al acompañante de la persona con discapacidad severa. Esto permitirá garantizar la movilidad segura y digna, eliminar barreras económicas, fortalecer la igualdad de oportunidades y avanzar hacia un sistema de transporte verdaderamente inclusivo y acorde con los principios de accesibilidad a nivel mundial.

En ese sentido, la propuesta legislativa fortalece el rol del Estado como garante del derecho de las personas con discapacidad, establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, como sigue:

“Artículo 9. Accesibilidad

1. *A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a:*
 - a) **Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo;**
 - b) *Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.”*

Asimismo, lo propuesta se enmarca en los siguientes principios constitucionales:

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

“Artículo 1.- Defensa de la persona humana

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

Artículo 7.- Derecho a la salud. Protección al discapacitado

*Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. **La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.***

Artículo 44.- Deberes del Estado

*Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y **promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. [...]***

4. DERECHO COMPARADO

4.1) Argentina

Beneficio establecido en la Ley N° 22.431⁵, Sistema de protección integral de los discapacitados, con los siguientes términos:

**“CAPITULO IV
ACCESIBILIDAD AL MEDIO FISICO**

[...]

Artículo 22 – [...]:

a) [...]

Las empresas de transporte colectivo terrestre sometidas al contralor de autoridad nacional deberán transportar gratuitamente a las personas con discapacidad en el trayecto que medie entre el domicilio de las mismas y cualquier destino al que deban concurrir por razones familiares, asistenciales, educacionales, laborales o de cualquier otra índole que tiendan a favorecer su plena integración social. La reglamentación establecerá las comodidades que deben otorgarse a las mismas, las características de los pases que deberán exhibir y las sanciones aplicables a los transportistas en caso de inobservancia de esta norma. **La franquicia será extensiva a un acompañante en caso de necesidad documentada.”**

4.2) Brasil:

Beneficio establecido en la Ley 8.899⁶, en los siguientes términos:

“Artículo 1. Se concede el pase libre a las personas con discapacidad que demuestren necesidad, en el sistema de transporte público interestatal.

[...]”

⁵ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-22431-20620/actualizacion>

⁶ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8899.htm

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

Si bien no existe una ley explícita referente al pase libre del acompañante de la persona con discapacidad, el Ministerio de Infraestructura de Brasil lo establece en una ordenanza⁷ (Portaria MINF N° 1.579 del 25 de noviembre de 2022).

“Capítulo V.

Del acompañante del beneficiario del pase libre

26. Se garantiza al acompañante del beneficiario del pase libre, en el sistema de transporte público interestatal de pasajeros, tanto por carretera como por ferrocarril y vía fluvial, el otorgamiento del mismo beneficio, sujeto a las siguientes condiciones:

I.- comprobación de la situación económica del acompañante, de conformidad con el artículo 2, inciso II, de esta ordenanza; y

II.- comprobación, mediante informe médico, de la indispensabilidad de la presencia del acompañante para el desplazamiento del beneficiario.

[...]

4.3) Paraguay

Beneficio establecido en la Ley 6556/2020⁸, que modifica la Ley 3365/07, que exonera a las personas con discapacidad visual (ciegas) del pago del pasaje en el transporte terrestre, en los siguientes términos

“Artículo 1°. - Modifícase el acápite de la Ley N° 3365/2007, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“QUE EXONERA A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EL PAGO DEL PASAJE EN EL TRANSPORTE COLECTIVO TERRESTRE”

Artículo 2°. - Modifícanse los Artículos 1°, 2°, 3° y 4° de la Ley N° 3365/2007 “que exonera a las personas con discapacidad visual (ciegas) del pago del pasaje en el transporte terrestre”, que quedan redactados de la siguiente manera:

“Art. 1°. - Las empresas de transporte colectivo terrestre de media, corta o larga distancia; urbanos e interurbanos, dentro del territorio nacional deberán transportar gratuitamente a las personas con discapacidad, en el trayecto que medie entre el domicilio de las mismas y cualquier destino al que deban concurrir por razones familiares, asistenciales, educacionales, laborales o de cualquier otra índole que tiendan a favorecer su plena inclusión social.

[...]

Art. 3°. - La franquicia será extensiva a un acompañante, exclusivamente para las personas ciegas.”

[...]

4.4) Otros casos:

En otros países donde se aplica el pase libre para la persona con discapacidad y un acompañante son los siguientes:

⁷ <https://site.mppr.mp.br/idoso-pcd/Noticia/Regulamentacao-do-beneficio-de-Passe-Livre-no-transporte-interestadual-para>

⁸ <https://silpy.congreso.gov.py/web/ley/143146>

- Escocia⁹
- Alemania¹⁰
- Australia (Estado de Australia Occidental)¹¹

5. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

El presente proyecto de ley propone modificar el numeral 20.4 del artículo 20 de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, para que un acompañante de una persona con discapacidad severa pueda acceder al pase libre en el transporte público terrestre urbano e interurbano.

Numeral 20.4 del artículo 20 de la Ley 29973 (vigente)	Numeral 20.4 del artículo 20 de la Ley 29973 (propuesta)
<p>“Artículo 20. Accesibilidad en el transporte público terrestre [...] 20.4 Las personas con discapacidad severa inscritas en el registro del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis) tienen pase libre en el servicio de transporte público terrestre urbano e interurbano.”</p>	<p>“Artículo 20. Accesibilidad en el transporte público terrestre [...] 20.4 Las personas con discapacidad severa inscritas en el registro del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis) tienen pase libre en el servicio de transporte público terrestre urbano e interurbano. El pase libre es extensivo a un acompañante.”</p>

Es preciso señalar que en la casuística internacional se hace mención que el acompañante de la persona con discapacidad podrá aplicar al pase libre si es que esta última cumple con ciertos criterios. En general, precisamente, los criterios buscan determinar si la persona con discapacidad requiere necesariamente de una persona de apoyo para su movilidad. En ese sentido, considerando que la propuesta legislativa solo aplica para el acompañante de la persona con discapacidad severa, quien requiere en todo momento de una persona de apoyo, la modificatoria propuesta es totalmente viable y está acorde a estándares internacionales.

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

La propuesta legislativa no altera el orden legal vigente y no se contrapone a ninguna norma, sino más bien, fortalece el deber del Estado de cumplir con lo establecido en el

⁹ <https://www.mygov.scot/disabled-bus-pass>

¹⁰ <https://verwaltung.bund.de/leistungsverzeichnis/EN/leistung/99015007012000/herausgeber/HE-345421521/region/064120000000>

¹¹ <https://www.transperth.wa.gov.au/tickets-fares/concession-guide>

artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas y en los artículos 1, 7 y 44 de la Constitución Política del Perú.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Matriz 1. Consideraciones previas a la aplicación del análisis costo-beneficio

Problema identificado	Sujetos involucrados	Objetivos del proyecto de ley	Alternativas de solución
La normativa vigente reconoce el pase libre a la persona con discapacidad severa, pero no contempla el beneficio para un acompañante, lo que genera barreras económicas, limita su movilidad segura y restringe el acceso efectivo a servicios esenciales.	Sociedad en general y población con discapacidad severa	Fortalecer los derechos de las personas con discapacidad severa, asegurando que puedan desplazarse acompañadas sin afrontar costos adicionales.	1. Modificar el numeral 20.4 del artículo 20 de la Ley 29973
	Estado		
	Sector empresarial de transporte urbano e interurbano		2. Mantener el estado actual (situación base)

Matriz 2. Evaluación del impacto de las alternativas de solución

Alternativa	Sujetos involucrados	Costos	Beneficios
1. Modificar el numeral 20.4 del artículo 20 de la Ley 29973	Sociedad en general y población con discapacidad severa	No implica costos.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora la accesibilidad y movilidad segura. • Reduce la carga económica en familias vulnerables. • Promueve la inclusión social y el ejercicio efectivo de derechos.
	Estado	Costos administrativos marginales relacionados con supervisión y actualización de lineamientos.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento en el cumplimiento de principios constitucionales e internacionales sobre

			inclusión y accesibilidad. • Reducción de brechas sociales.
	Sector empresarial del transporte urbano e interurbano	Reducción marginal en ingresos por la exoneración del pago de pasaje de un acompañante de la persona con discapacidad severa. Tener en cuenta que las personas con discapacidad severa al año 2024 fueron alrededor de 43 mil personas, por tanto, el pase libre beneficiaría a 43 mil personas adicionales (acompañantes).	• Mejora la imagen institucional del sector. • Contribuye a un servicio más inclusivo. • Reduce conflictos y quejas asociadas a la atención de personas con discapacidad severa.
2. Mantener el estado actual (situación base)	Sociedad en general y población con discapacidad severa	Costo económico para las familias con un integrante con discapacidad severa.	No implica beneficios
	Estado	• Perpetuación de barreras para la movilidad de personas con discapacidad severa. • Cumplimiento parcial del derecho al pase libre a la persona con discapacidad severa, quien necesita de manera imprescindible de un acompañante.	No implica beneficios
	Sector empresarial del transporte urbano e interurbano	No implica costos	No implica beneficios

A partir del análisis realizado, los beneficios que generaría optar por la aprobación del proyecto de ley (alternativa 1), superan los costos asociados.

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

La Presente Iniciativa Legislativa tiene relación con las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- Política de Estado N° 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.

Por otro lado, es preciso señalar que, a la fecha, el Pleno del Congreso no ha aprobado la Agenda Legislativa para la presente legislatura 2025-2026. Sin perjuicio de ello, el proyecto de ley guarda consistencia con la Agenda Legislativa del Periodo Anual de Sesiones 2024-2025, la misma que tiene relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

- Objetivo II. Equidad y justicia social, Política de Estado N° 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, Tema 33: Inserción de las personas con discapacidad y los adultos mayores.