PL 3120/2022-CR
Y OTROS

- TRANSPORTES

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00262-2026-2031-CD
RU 22844-CD ACTUALIZADA
16 SEPTIEMBRE 2026 03:37 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
24 OCT. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 3:51

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de la Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

OFICIO Nº 311 **-2024 –PR** Lima, 24 de octubre de 2024

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, para disponer que la persona con discapacidad moderada tenga pase libre en el servicio de transporte público terrestre urbano e interurbano. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley contiene la siguiente fórmula legal:

> *"**Artículo único. Modificación del artículo 20 de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad***
> *Se modifica el párrafo 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 o moderada 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".*
>
> ***DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL***
>
> ***ÚNICA. Adecuación del Reglamento***
> *El Poder Ejecutivo adecúa el Reglamento de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, aprobado por el Decreto Supremo 002-2014-MIMP, a la modificación dispuesta por esta ley, en un plazo de treinta días hábiles contados a partir de su entrada en vigor."*

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. El artículo Único de la Autógrafa de Ley, el cual dispone modificar el numeral 20.4 del artículo 20 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, a fin de establecer que además de las personas con discapacidad severa inscritas en el registro del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad - Conadis, las personas con discapacidad moderada también tendrán pase libre en el servicio de transporte público terrestre urbano e interurbano.

   Al respecto debemos señalar, que en caso el legislador se refiera al transporte terrestre gratuito, se debe tener en consideración que, en lo concerniente al ámbito de aplicación del **Principio de Igualdad**, el Tribunal Constitucional ha señalado lo

1 Sobre la base del Informe N° 1732-2024-MTC/08.

siguiente en la Sentencia recaída en el Expediente 018-2003-AI/TC:

> *"Un texto normativo es coherente con los alcances y el sentido del principio de igualdad cuando, ab initio, su imperio regulador se expande a todas las personas en virtud de no acreditar ningún atisbo de discriminación; por ende, luego de haber satisfecho dicha prioridad, adjudica beneficios o castigos diferenciadamente, a partir de rasgos distintivos relevantes.*
>
> *La existencia de una diferente regulación normativa o de un trato distinto, derivado de la interpretación-aplicación de la ley, deben ser apreciados a la luz de la finalidad y los efectos de la medida legal adoptada sobre la materia. El establecimiento de una diferenciación jurídica ha de perseguir un resultado jurídico legítimo, a la luz de la moral y los valores del derecho, y la finalidad debe ser concreta, palpable y verificable en sus consecuencias efectivas."*

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha delimitado las características del Estado social y democrático de derecho[2], recogiendo los tres elementos siguientes:

a) *Bienestar social; lo que debe traducirse en empleos productivos, trabajo digno y reparto justo del ingreso.*
b) *Mercado libre; lo que supone, por un lado, el respeto a la propiedad, a la iniciativa privada y a una libre competencia regida, prima facie, por la oferta y la demanda en el mercado; y, por otro, el combate a los oligopolios y monopolios.*
c) *Un Estado subsidiario y solidario, de manera tal que las acciones estatales directas aparezcan como auxiliares, complementarias y temporales.*

Asimismo, en el artículo 59 de la Constitución se regula la libertad de empresa, la cual se puede definir como la facultad de poder elegir la organización y efectuar el desarrollo de una unidad de producción de bienes o prestación de servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios. La libertad de empresa tiene como marco una actuación económica autodeterminativa, lo cual implica que el modelo económico social de mercado será el fundamento de su actuación, y simultáneamente le impondrá límites a su accionar.

Ahora bien, a efectos de analizar la constitucionalidad de una medida limitativa de derechos, como la propuesta en la Autógrafa de Ley, resulta necesario observar un test de proporcionalidad.

Tal como lo ha manifestado el Tribunal Constitucional en el fundamento 63 de la Sentencia recaída en el Expediente 00034-2004-PI/TC, en el marco de la evaluación de medidas que presuponen afectación de unos bienes constitucionales a favor de otros se debe tener presente el test de proporcionalidad, dicho test se desarrolla a través de tres subprincipios: i) idoneidad o de adecuación; ii) necesidad y iii) proporcionalidad *stricto sensu*, los cuales han sido definidos de la siguiente manera:

> *"a) Subprincipio de idoneidad o de adecuación. - De acuerdo con este subprincipio, toda injerencia en los derechos fundamentales debe ser apta o capaz para fomentar un objetivo constitucionalmente legítimo. En otros términos, este subprincipio supone la legitimidad constitucional del objetivo y, la suficiencia de la medida utilizada.*

2 Sentencia del Tribunal Constitucional, **EXP. N.° 0008-2003-AI/TC**

b) Subprincipio de necesidad. - De acuerdo a este subprincipio, para que una injerencia en los derechos fundamentales sea necesaria, no debe existir ningún otro medio alternativo que revista, por lo menos, la misma aptitud para alcanzar el objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado. Se trata de una comparación de la medida adoptada con los medios alternativos disponibles, y en la cual se analiza, por un lado, la idoneidad equivalente o mayor del medio alternativo; y, por otro, su menor grado de intervención en el derecho fundamental.

c) Subprincipio de proporcionalidad strictu sensu. - De acuerdo con este subprincipio, para que una injerencia en los derechos fundamentales sea legítima, el grado de realización del objetivo de intervención debe ser por lo menos equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental. Se trata, por tanto, de la comparación de dos intensidades o grados: la realización del fin de la medida examinada y la afectación del derecho fundamental."

Conforme a ello, podemos señalar, entonces, que el rol de las entidades de la Administración Pública se encuentra sujeto a la aplicación del principio de igualdad en la elaboración de las disposiciones normativas correspondientes. Asimismo, la formulación de normas debería abordar previamente el test de proporcionalidad, motivo por el cual no es factible realizar diferenciaciones a situaciones idénticas sin el análisis del impacto que éstas podrían acarrear.

En esa línea, se advierte que una medida sobre pasajes libres, que implica un impacto en las tarifas que fijan los empresarios transportistas, debe ser abordada en atención a las normas con rango constitucional que impactarían en su aplicación, a fin de evaluar los efectos de la misma.

Al respecto, si bien la Constitución Política admite la posibilidad de establecer tratos diferenciados a través de una norma de rango legal, dicha medida debe someterse a un análisis de proporcionalidad y razonabilidad, a efectos de determinar su constitucionalidad. Así, la medida, si bien puede satisfacer ciertos objetivos, debe interferir lo menos posible con los derechos fundamentales de las personas.

Ahora bien, de la revisión del Dictamen que forma parte de la Autógrafa de Ley, se evidencia que no se ha realizado el análisis de proporcionalidad y razonabilidad descrito en los párrafos precedentes, además que tampoco se ha justificado objetivamente las razones por las cuales se determina como beneficiarios de la medida a las personas con discapacidad moderada. El Dictamen - lejos de tomar en cuenta la opinión que originalmente presentó el MTC sobre el contenido del Proyecto de Ley N° 5985/2023-CR, "Ley que modifica el numeral 4 del artículo 20 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, para permitir que toda persona con discapacidad moderada acceda al pase libre del servicio de transporte publico terrestre de pasajeros", por el cual observó la propuesta normativa debido a la falta de sustento técnico-legal de la propuesta – se ha limitado a repetir los mismos fundamentos basados en datos estadísticos que no evidencian el número de beneficiarios ni su impacto en la economía del país.

En esa línea, se debe tomar en consideración que respecto al impacto en los ingresos de los sistemas concesionados del transporte, reduciendo los ingresos, podría generar un desequilibrio económico que traería consigo una afectación a la autosostenibilidad del mismo, debido a que los ingresos dejados de percibir por permitir que todas las personas con discapacidad accedan de manera gratuita a los Sistemas, serían

asumidos por los usuarios que pagan la tarifa general.

En ese sentido, considerando que la iniciativa legislativa extiende el beneficio de la gratuidad en tarifa de pasajes a un grupo poblacional sin sustentar debidamente las consecuencias de la referida incorporación; medida que, provocaría un impacto directo en el equilibrio económico de los sistemas concesionados, corresponde observar el Proyecto de Ley.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29973, LEY GENERAL DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD, PARA DISPONER QUE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD MODERADA TENGA PASE LIBRE EN EL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE URBANO E INTERURBANO

<u>Artículo único</u>. Modificación del artículo 20 de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad

Se modifica el párrafo 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 o moderada 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".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del Reglamento

El Poder Ejecutivo adecúa el Reglamento de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, aprobado por el Decreto Supremo 002-2014-MIMP, a la modificación dispuesta por esta ley, en un plazo de treinta días hábiles contados a partir de su entrada en vigor.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
A. DÁVILA
Departamento de Relatoría, Agenda y Actas

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.
En Lima, a los treinta días del mes de setiembre de dos mil veinticuatro.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
J. ABENSUR
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
G. FORNO
OFICIAL MAYOR

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA