Proyecto de Ley N°.....3308/2022-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

Congreso de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
13 OCT 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 8:37 am

PROYECTO DE LEY QUE PROPONE LA LEY QUE GARANTIZA EL CUMPLIMIENTO DEL MEDIO PASAJE

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **RUTH LUQUE IBARRA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE GARANTIZA EL CUMPLIMIENTO DEL MEDIO PASAJE

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objetivo garantizar el pasaje diferenciado de los alumnos universitarios y de Institutos Superiores Universitarios en profesión o carrera en el ámbito interprovincial, para ello se modifica 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.

Artículo 2.- Modificación del artículo 3 e incorporación del artículo 6-A 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

Se modifica el artículo 3 e incorpórese el artículo 6-A en la Ley Nº 26271 – Ley que norma el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros en los siguientes términos:

> "Artículo 3.- El precio del pasaje universitario, en el ámbito urbano o interurbano no podrá exceder de 50%, **y en el ámbito inter provincial no excederá el 70%** del precio del pasaje adulto

RUTH LUQUE IBARRA
Congresista de la República

Artículo 6-A.- Fiscalización, supervisión y sanción

Los Gobiernos Regionales y Municipalidades en el ámbito que les corresponda y en coordinación con las entidades competentes garantizarán los procedimientos para el cumplimiento de la presente ley, estableciendo acciones de fiscalización, supervisión y la sanción que corresponda, en el marco de sus competencias.

Lima, 12 de octubre del 2022.

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

RUTH LUQUE IBARRA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **17** de **octubre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3308-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamento del proyecto ley

a. Las limitaciones Ley Nº 26271 para garantizar el pasaje universitario inter provincial

En el contexto de crisis sanitaria, económica y de pobreza, la "reactivación" de las actividades educativas en forma presencial se hizo imprescindible; por ello muchas universidades en todo el país diseñaron mecanismos para el retorno a clases presenciales y en otros con un sistema hibrido. El restablecimiento de las labores educativas ciertamente ha sido una demanda social urgente tras el inicio de la pandemia, sin embargo, tras el proceso de retorno un gran número de estudiantes provenientes de zonas de rurales se vieron obligados a retornar o viajar con frecuencia a las ciudades donde se hallan las sedes de las universidades o centros de estudios superiores, significado gastos económicos adicionales; sobre todo en este contexto crisis económica e incremento de los índices de pobreza y pobreza extrema.

Según la asociación de Universidades Peruanas, en el año 2022 se reportó que aproximadamente "300 mil estudiantes de universidades públicas regresarían a las clases presenciales progresivamente, proveyéndose que hasta agosto se restablezcan las actividades en el 90% de universidades".[1]

En el contexto de reactivación educativa, entidades como la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) han desplegado medidas para promover el respeto del cobro del pasaje universitario y su vigencia[2]; pero estas acciones de sensibilización y supervisión se han desarrollado principalmente en las zonas urbanas. Esto debido fundamentalmente a que en la Ley Nº 26271, en su artículo 3°, establece explícitamente que el ámbito de aplicación de los pasajes diferenciados para los estudiantes universitarios es en la zona urbana o interurbana, excluyendo que estudiantes provenientes de provincias diferentes a las ciudades donde se ubican los centros universitarios o centros de educación superior puedan acceder a este beneficio social, agravando la vulnerabilidad que enfrentan debido a las barreras estructurales y las derivadas

---

[1] Asociación de Universidades Peruanas. Puede ser visto en: [illegible] /22/04/20/como-debe-ser-el-regreso-a-clases-presenciales-en-[illegible]

[2] Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao, 2022. "ATU y SUNEDU capacitarán a conductores de los Corredores Complementarios sobre el medio pasaje universitario". Puede ser visto en: https://portal.atu.gob.pe/tag/pasaje-univ[illegible]

de la Pandemia y el incremento de la pobreza y extrema pobreza.

Si bien estas falencias de la Ley N° 26271 no ha sido advertida por las autoridades del sector, los gremios estudiantiles han sostenido que los estudiantes ven limitado el acceso a este beneficio público de pasajes diferenciados en el ámbito interprovincial; ya que, las empresas de transporte público solo están obligadas al pasaje diferenciado a estudiantes que se transporten en el área urbana donde se encuentran las sedes de las universidades o centros educativos superiores. Este hecho evidencia que las actuales disposiciones de la mencionada ley tienen limitaciones en su aplicación material y geográfica, respecto de las necesidades de los estudiantes que no son de origen o no radican en la ciudad donde se imparten las clases universitarias.

b. El acceso a la educación universitaria y los impactos socioeconómicos de la Pandemia

Desde el 01 de enero del año 1994 está en vigencia la Ley N° 26271 que aprobó el derecho a pases libres y pasajes diferenciados cobrados por las empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros. Esta ley tiene como finalidad el establecer subsidios en los pasajes para miembros de la Policía Nacional, los bomberos y estudiantes universitarios y de institutos, favoreciendo a este sector de la sociedad que requieren de ciertas acciones afirmativas por su condición de vulnerabilidad. Sin duda los estudiantes son un grupo que enfrenta barreras sociales y económicas, sobre todo en aquellos que provienen de sectores rurales, de pobreza o pobreza extrema; factores que inciden directamente en la permanencia y conclusión de sus estudios. El transporte, en tanto servicio público esencial, representa sin duda uno de los principales recursos utilizados por los estudiantes para el acceder a la educación en todos los niveles y especialidades.

A ello, se agrega el contexto de los últimos años y el impacto que ha ocasionado la pandemia a causa del brote de la COVID-19 no solo en la salud de las personas, sino también en el acceso a la educación y la economía familiar, y en forma agravada en los sectores más vulnerables. La economía familiar y laboral en el Perú se caracteriza por tener un "[...] sector asalariado formal muy pequeño, y dentro del cual existe mucho empleo inestable, esto es, se registra una fuerte presencia de contratos a plazo fijo (temporales); además existe un alto grado de autoempleo, especialmente auto-empleo informal. Los ingresos laborales formales constituyen cerca del 20% de los ingresos monetarios regulares de los hogares y los ingresos laborales informales, cerca del 50%; el resto proviene de rentas y transferencias,

tanto del Estado como de privados" (Jaramillo & Ñopo, 2020, p. 4)[3]. Estos datos evidencian el alto grado vulnerabilidad de los hogares en el país, sobre todo porque la principal fuente de ingreso depende de los autoempleos, el cual depende del contexto social y económico.

A finales del año 2020 INICEF reportó que "la pobreza monetaria en el país afectaba a 39.9% en niñas, niños y adolescentes peruanos como consecuencia directa de la pandemia. En el caso de la población en general, el incremento proyectado [fue de] 30.3%" (2020, p. 1)[4]. Y según el reporte del INEI "en el año 2021, la pobreza monetaria afectó al 25,9% de la población del país, de este porcentaje total el 39,7% de la población del área rural fue la afectada y el 22,3% del área urbana" (2022, p. 1)[5].

Como se mencionó párrafos arriba, los indicadores de pobreza y pobreza extrema tienen directa vinculación con el acceso y permanencia en la educación de los estudiantes en universidades u otros centros de educación. De acuerdo a los datos del INEI en el año 2018, el 37,7% logró estudiar educación superior (22,9% educación universitaria y el 14,8% superior no universitaria), de este porcentaje, los jóvenes que asisten a educación universitaria alcanzaron el 15,6%, en tanto los jóvenes pobres que tienen educación universitaria es el 3,0%. Respecto a la asistencia, los jóvenes en condición de pobreza solo tienen un porcentaje de 3,7% en educación universitaria y a la educación superior no universitaria alcanzan al 3,4%" (2020, p. 127 y sig.)[6].

Esta problemática tiene un impacto mayor en los jóvenes de las zonas rurales. Un estudio señala las barreas que tienen esta población para acceder a educación superior, entre los diversos factores se destaca el poco ingreso familiar que obliga al joven de zona rural a trabajar apenas termine sus estudios básicos o, incluso, accediendo a estudios superiores continúa trabajando para costear sus estudios,

---

[3] Jaramillo & Ñopo, 2020. "El impacto del Covid-19 sobre la economía peruana". Puede ser visto en: http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/art[illegible]

[4] UNICEF, 2020. "La COVID-19 ha generado mayor pobreza y desigualdad en la niñez y adolescencia Perú. Está en riesgo de perder lo avanzado a favor del bienestar de niñas, niños y adolescentes. 1.2 millones de menores de edad caerían en pobreza en 2020". Puede ser visto en: https://www.unicef.org/peru/comunicados-prensa/la[illegible]19-ha[illegible]obreza-y-desigualdad-en-la-ni%C3%B1ez-y-adolescencia-[illegible]mundial#:~:text=La%20pobreza%20monetaria[illegible]directa%20de%20la%20pandemia.

[5] INEI, 2022. "POBREZA AFECTÓ AL 25,9% DE LA POBLACIÓN DEL PAÍS EN EL AÑO 2021", nota de prensa. Puede ser visto en: https://[illegible]notic[illegible]/nota-de-prensa-no-072-2022-inei.pdf

[6] INEI, 2020. "Perú: Indicadores de Educación por departamento, 2009 – 2019). Puede ser visto en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRec[illegible]

relegando su formación profesional a segundo plano[7]. Esto se confirma con el reporte del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del 2018 en el que se determinó que solo el 15.5 % de la población rural entre 15 y 29 años terminó la educación superior[8], en contraste con el 43.4% de jóvenes con estudios superiores del mismo intervalo de edad que provienen de zonas urbanas. Las personas de zonas rurales deberán utilizar el transporte interprovincial para desplazarse desde su localidad a la ciudad en la que se encuentra la Universidad o centro de estudio superior, el costo de pasaje interprovincial es más elevado que el pasaje interurbano, lo que significa una gran valla para los estudiantes de educación superior de zonas rurales y un gran desincentivo para los jóvenes de zonas rurales que pretenden optar por una educación superior.

Finalmente, debido a la crisis internacional que afecto el precio de materias primas como el petróleo y la crisis económica nacional, esta tuvo una repercusión directa en los precios del pasaje. "Según datos del Banco Central de Reserva (BCR), el precio del transporte local, urbano e interurbano en la ciudad de Lima ha registrado un incremento de 5.5 % entre mayo del 2021 y mayo del 2022; de la misma forma, los pasajes en mototaxi y taxi subieron en 1.5 % y 1.2 %, mientras que el costo del transporte de pasajeros por carretera aumentó en 1 %" (RPP, 2022)[9].

Como se desprende de los datos estadísticos proporcionado por diversas entidades y en diferentes momentos, existe una clara vinculación entre los factores económicos de un estudiante rural con la posibilidad de acceder a la educación universitaria o superior. Las condiciones socio económicas de la familia también determinan el acceso a la educación; por ello, bajo el principio de una Estado social y democrático de derechos, y con la finalidad de dictar medidas que coadyuven al pleno ejercicio de los derechos humanos en igualdad y con justicia social, es oportuno modificar la Ley Nª 26271 para permitir que estudiantes puedan acceder al pasaje universitario en el ámbito inter provincial todos los días del año.

---

[7] Grompone A., Reátegui L. & Rentería M., (2018) "Acumulación de desventajas: el tránsito de los jóvenes rurales a la educación superior". Disponible en: https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle[illegible]27[illegible]C3%B3n%20de%20desventajas%20el%20tr%C3%A1nsito%20de[illegible]20[illegible]rales%20a%20la%20educaci%C3%B3n%20superior.pdf?sequence[illegible]

[8] INEI (2018) Perú: Indicadores de Educación por Departamentos, 2008-2018. Capítulo 9, p.179 Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo[illegible]apUs.pdf

[9] RPP Noticias, 2022. "Corredor Amarillo anuncia incremento de sus tarifas desde este sábado 10 de septiembre". Puede ser visto en: https://[illegible]marillo-anuncia-incremento-de-sus-tarifas-desde-este-sabado-10-de[illegible]1430939#:~:text=Tarifas%20de%20transporte%20s[illegible]C3%A1s%20de%205%20%25&text=Seg%C3%BAn%20la%20[illegible]2021%20y%20mayo%20del%202022.

c. El rol del Estado en la economía social de mercado, la protección del derecho a la educación y el acceso al servicio público de transporte

Sin duda el rol del Estado en la economía y el mercado suele generar temores por la posibilidad de interferencia del poder político en las libertades individuales y empresariales; pero nuestra Constitución Económica (artículo 3, 43, 59, 59, 60, 61, 62, 63, 64 y 65 de la Constitución) estableció principios y reglas que definen y orientan el poder público en la economía peruana. En ese sentido, el Estado peruano conforme al artículo 3 y 43 de la constitución tiene "[l]as características básicas de Estado social y democrático de derecho, sustentándose en los principios esenciales de libertad, seguridad, propiedad privada, soberanía popular, separación de las funciones supremas del Estado y reconocimiento de los derechos fundamentales. Principios de los que se deriva la igualdad ante la ley y el necesario reconocimiento de que el desarrollo del país se realiza en el marco de una economía social de mercado" (STC EXP. N.º 0008-2003-AI/TC. FJ 10)[10].

En este marco el Estado ostenta funciones económicas, sociales, políticas y jurídicas: en el ámbito económico el Estado garantiza las libertades económicas y la justicia, buscando concretar el bienestar social, el libre mercado y un rol subsidiario y solidario con la finalidad de que la productividad individual sea colectiva; en lo social se apunta a concretar el interés de la sociedad y lograr la integración nacional; en lo político está estrechamente vinculado con el principio democrático, procurando que las libertades sean ejercidas igualitariamente y con justicia a nivel económico, social y cultural; y, finalmente, con la función jurídica en el Estado social y democrático de derecho se busca que sobre la base de la protección del principio de libertad se logre generar condiciones para que toda persona pueda materializar su auto desarrollo con justicia social y dignidad[11].

Bajo los principios del Estado social y democrático de derecho y una economía social de mercado, el Estado tiene posibilidad de intervención en el mercado con la finalidad de corregir una inequidad o coadyuvar al logro la justicia social. De modo que "el carácter social del modelo económico establece que el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, ya que la Constitución reserva al Estado, respecto del mercado, una función supervisora y correctiva o reguladora" (STC N° 00034-2004-PI/TC. FJ 20 y 24)[12], en situaciones en las que se

---

[10] Tribunal Constitucional, 2003. "STC EXP. N.º 0008-2003-AI/TC". Fundamento 10. Puede ser visto en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/000[illegible]
[11] Idem. Fundamento 13.
[12] Tribunal Constitucional, 2005. "STC EXP N° 00034-2004-PI/TC". Fundamento 20 y 24. Puede ser visto en: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00034[illegible]

produzca un abuso de la posición, la necesidad de procurar el interés general o disponer medidas afirmativas en favor de sectores que afrontan desigualdad.

El Tribunal Constitucional ya tuvo la oportunidad de declarar la constitucionalidad del pasaje diferenciado para estudiantes de educación superior en la sentencia recaída en el Exp. N.º 034-2004-PI/TC fundamentando que el servicio de transporte público tiene una naturaleza de ser un bien constitucional de interés general, de necesidad y utilidad pública[13]. Se confirmó que el Estado tiene un rol especial de promoción y resguardo, por ello resulta razonable que se desplieguen medidas para mitigar los efectos negativos que genera una posible distorsión en el mercado.

En línea del anterior párrafo, existe un deber y facultad del Estado de poder revisar la legislación en materia de transporte, con la finalidad de corregir las desigualdad y discriminación que enfrentan, en este caso, los estudiantes, quienes se "(...) encuentran en circunstancias económicas y sociales, [necesitando] mayores facilidades por parte del Estado para acceder al servicio"[14] de transporte urbano e interprovincial; sobre todo cuando este acceso está estrechamente relacionado al acceso a la educación. Por ello es que, la extensión del pasaje diferenciado a transporte interprovincial es una propuesta viable, justa, razonable y proporcional.

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

La iniciativa legislativa tiene como objetivo modificar la Ley N° 26271 con la finalidad de garantizar el pasaje diferenciado de los Alumnos Universitarios y de Institutos Superiores Universitarios en profesión o carrera cuya duración no sea menor de seis semestres académicos en el ámbito interprovincial, con la siguiente fórmula.

Ley N° 26271	Propuesta de modificación
Artículo 3.- El precio del pasaje universitario, en el ámbito urbano o en el interurbano no podrá exceder de 50% del precio del pasaje adulto.	"Artículo 3.- El precio del pasaje universitario, en el ámbito urbano o interurbano no podrá exceder de 50%, **y en el ámbito inter provincial no excederá el 70%** del precio del pasaje adulto
Artículo 6.- Toda unidad de Transporte público deberá exhibir la lista de las tarifas vigentes.	Artículo 6.- Toda unidad de Transporte público deberá exhibir la lista de las tarifas vigentes.
	Artículo 6-A.- Fiscalización,

[13] Ídem. Fundamento 36.
[14] Ídem. Fundamento 65.

supervisión y sanción

Los Gobiernos Regionales y Municipalidades en el ámbito que les corresponda y en coordinación con el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) garantizarán los procedimientos para el cumplimiento de la presente ley, estableciendo acciones de fiscalización, supervisión y la sanción que corresponda, en el marco de sus competencias.

Como se desprende del cuadro comparativo, la modificación que se propone en concreto modificar el ámbito de aplicación de pasaje diferenciado para estudiantes de centros universitarios y no universitarios, ampliando la circunscripción a zonas inter provinciales. Esta modificación es propuesta, como se sostuvo en los apartados precedentes, debido a que la actual legislación tiene una aplicación restrictiva del pasaje diferenciado a las ciudades en donde se ubican las sedes de estos centros educativos superiores; limitando en la práctica el acceso al servicio público de transporte de los estudiantes que se trasladan diariamente o con regularidad de otra provincia hacia la ciudad donde se halla la universidad o centro educativo superior.

III. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

En el siguiente cuadro de análisis se describe los beneficios que se espera lograr con la aprobación del presente proyecto de ley:

Actores involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Estudiantes universitarios y de centros no universitarios	Los estudiantes provenientes de provincias distintas a la ciudad donde se halla el centro de educación superior acceden al pasaje diferenciado.	La mejora el acceso al servicio público de transporte de los estudiantes contribuirá en el acceso a la educación superior y su permanencia.
Sociedad en su conjunto	El acceso al servicio público de transporte	Se aporta en la construcción de una

urbano e inter provincial contribuye en la mejorar la satisfacción de necesidades de las familias, en especial en los sectores de pobreza y pobreza extrema.	sociedad más igualitaria y con justicia, en el espacial en el acceso a servicios públicos.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO

La presente iniciativa legislativa guarda relación con las Políticas Nacionales del Estado, con el Objetivo Prioritario N° 02: equidad y justicia social, en específico a lo relacionado con la Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación; y el fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud. La misma que guarda coherencia con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 aprobada mediante el D.S. N° 103-2022-PCM, en la que se identifica que una de las causas de los problemas públicos es que las personas no acceden de forma oportuna a servicios básicos, el cual se complejiza por las condicionantes sociales, económicas, geográficas y culturales que limitan el acceso de las personas a los servicios básicos que otorga el Estado.