



**Comentarios al proyecto de Decreto Supremo que  
aprueba el Reglamento del Servicio Temporal de  
Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóvil  
Colectivo**

**Informe N° 001-2021-DP/AMASPP**



Defensoría del Pueblo  
Jirón Ucayali N°394-398 Lima-Perú  
Teléfono: (511) 311-0300  
Correo electrónico: [consulta@defensoria.gob.pe](mailto:consulta@defensoria.gob.pe)  
Página web: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)  
Facebook: [www.facebook.com/defensoriaperu](http://www.facebook.com/defensoriaperu)  
Twitter: [@Defensoria\\_Peru](https://twitter.com/Defensoria_Peru)  
Línea gratuita: 0800-15-170

Primera Edición: Lima, Perú, febrero de 2021

Hecho el Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-02116.

Informe N° 001-2021-DP/AMASPPI: Comentarios al proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Servicio Temporal de Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóvil Colectivo

## INFORME N° 001-2021-DP/AMASPP

### Comentarios al proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Servicio Temporal de Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóvil Colectivo

#### I. ANTECEDENTES.

Por Ley N° 31096 (publicada: 24.12.2020), Ley que precisa los alcances de la Ley 28972, Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos, se establece un régimen provisional de 4 años, aplicable al servicio de transporte de pasajeros en automóviles colectivos.

Mediante Resolución Ministerial N° 029-2021-MTC/01.02 (publicada: 24.01.2021), se dispone la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Servicio Temporal de Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóvil Colectivo, para la presentación de comentarios y aportes.

#### II. OBJETO DEL PROYECTO NORMATIVO.

El proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Servicio Temporal de Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóvil Colectivo tiene por objeto regular el servicio temporal de transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 31096, Ley que precisa los alcances de la Ley N° 28972., Ley que establece la formalización del transporte terrestre de pasajeros en automóviles colectivos.

#### III. ANÁLISIS.

##### 1. Principales disposiciones:

- El reglamento abarca al servicio temporal de transporte terrestre en autos colectivos e incluye vehículos de las categorías M1 (carrocería sedán o station wagon) y M2.
- El servicio puede ser de naturaleza provincial, regional y nacional, quedando excluidas las provincias de Lima y Callao.
- La prestación del referido servicio temporal sólo podrá ser autorizada en rutas con las siguientes características:
  - a. De ámbito nacional: que no excedan 200 kilómetros de longitud, cuando no haya ausencia o insuficiencia de oferta del servicio en vehículos de la categoría M3.
  - b. De ámbito interprovincial: que no excedan 100 kilómetros de longitud, cuando no haya ausencia o insuficiencia de oferta del servicio en vehículos de la categoría M3.
  - c. De ámbito provincial: que no excedan 50 kilómetros de longitud.
- A estos efectos, el MTC y los gobiernos regionales deberán aprobar el listado de rutas en las que resulta viable autorizar el servicio nacional y regional por insuficiencia de oferta del servicio de transporte regular de personas en vehículos M3. El listado se realizará en concordancia con los lineamientos que apruebe el MTC mediante

- Las municipalidades provinciales autorizarán el servicio, de acuerdo a su plan regulador de rutas.
- La vigencia de la autorización en cualquiera de sus ámbitos se extiende hasta el término de la vigencia de la Ley N° 31096<sup>1</sup>.

2. **Principales observaciones:**

Por otro lado, es conveniente resaltar las siguientes observaciones, a fin de que sean tomadas en consideración en la versión final del proyecto de Reglamento Nacional de Licencias de Conducir:

Artículo	Comentario
<b>Antigüedad para el ingreso al servicio</b>	
<p>Artículo 7, inciso 5.- Condiciones técnicas de los vehículos  (...)  5. En el caso del servicio de ámbito nacional, los vehículos de la categoría M1 y M2 deben tener una antigüedad no mayor de cinco (05) años. En el ámbito interprovincial, los vehículos M2 deben tener una antigüedad no mayor de quince (15) años y los vehículos M1, una antigüedad no mayor de diez (10) años. En el ámbito interdistrital los vehículos de la categoría M1 y M2 deben tener una antigüedad no mayor de quince (15) años. El</p>	<p>La antigüedad máxima vehicular para el acceso al servicio ha sido considerada una barrera burocrática ilegal por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi, en múltiples y reiteradas ocasiones<sup>2</sup>.</p> <p>En ese sentido, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones modificó en el año 2017, el Reglamento Nacional de Administración de Transporte (Decreto Supremo N° 017-2009-MTC).</p> <p>En efecto, mediante Decreto Supremo N° 015-2017-MTC se reformuló el artículo 25 del mencionado Reglamento y con ello, se eliminó la antigüedad máxima de acceso al servicio de transporte público de personas de ámbito nacional, regional y provincial<sup>3</sup>, permaneciendo únicamente la exigencia de una antigüedad máxima para la permanencia del vehículo en el servicio de transporte.</p> <p>Ello fue debidamente sustentado en la Exposición de Motivos del mencionado Decreto Supremo N° 015-2017-MTC, que señala lo siguiente (p.9):</p> <p><i>El límite de antigüedad de tres (3) años acceso de los vehículos para la prestación del servicio de transporte terrestre en todas las modalidades en las que es exigible, constituiría un instrumento regulatorio que representa una barrera de entrada legal que limita la competencia en la prestación del servicio de transporte terrestre, no siendo eficiente para tutelar los intereses públicos reconocidos en la LGTT.</i></p> <p>Por tanto, no es conveniente que en el presente proyecto reglamentario se inserte una disposición que ya ha sido evaluada como una barrera burocrática ilegal, tanto por el organismo público especializado como por el propio</p>

<sup>1</sup> De acuerdo con su 5ª Disposición Complementaria, la Ley N° 31096 tiene una vigencia de cuatro años. El plazo puede prorrogarse por un plazo máximo de tres años, si el Ministerio de Transportes y Comunicaciones o la autoridad competente emite opinión positiva respecto a la prórroga para cubrir el déficit del servicio de pasajeros interregional e interprovincial, señalando el plazo y el número de vehículos necesarios para dicho fin.

<sup>2</sup> Tal es el caso, por ej., de las Resoluciones N° 0473-2018/INDECOPI –AQP, 0690-2016/CEB-INDECOPI, 0025-2013/CEB-INDECOPI, entre otras.

<sup>3</sup> Originalmente establecida en tres años (inciso 25.1.1).

Artículo	Comentario
<p>computo de la antigüedad del vehículo se realizar a partir del 1 de enero del año siguiente al de su año modelo.</p>	<p>Ministerio de Transportes y Comunicaciones.</p> <p>Asimismo, consideramos que una antigüedad máxima de permanencia de cinco años no se ajusta a los criterios de razonabilidad, máxime si en la exposición de motivos del proyecto solamente se señala de manera general que (p.9 y 10):</p> <p><i>(...) los resultados del análisis de la investigación de accidentes a nivel internacional demuestran, contundentemente, que en vehículos de más de 5 años de antigüedad se incrementan en más de 20% las lesiones fatales de sus ocupantes.</i></p> <p><i>En ese sentido, considerando que, en el ámbito nacional, los vehículos y sus pasajeros estarán expuestos a condiciones de riesgo a alta velocidad, es que se debe limitar la antigüedad de los vehículos a 5 años, para no sobrepasar ese incremento de ocurrencia de lesiones fatales en caso de accidente En el ámbito regional, por su parte, al limitar el recorrido máximo a la mitad que, en el ámbito nacional, se reduce el riesgo proporcionalmente, por lo que el límite de antigüedad se debe considerar de 10 años, en el caso de la categoría M1.</i></p> <p>Sobre este punto, adicionalmente a que se trataría de una experiencia internacional y a que no se citan las fuentes ni las cifras que sustenten estas afirmaciones, la inferencia más razonable sería la reducción de los límites de velocidad permitidos, ya que se indica que el riesgo que enfrentarán los pasajeros se produce por la alta velocidad y no por la antigüedad vehicular.</p> <p>De conformidad con lo expuesto, RECOMENDAMOS la eliminación del requisito de una antigüedad máxima para el acceso al servicio y establecer una antigüedad máxima para la permanencia, que sea razonable y sustentada técnicamente.</p>
<b>Flota vehicular</b>	
<p>Artículo 9, inciso 4.- Condiciones legales de acceso y permanencia (...)</p> <p>4. Contar con el número necesario de vehículos para la prestación del servicio, sean estos propios o en arrendamiento financiero. El número de vehículos deberá tener relación directa con la distancia, tiempo de viaje, características del servicio y número de</p>	<p>El número de vehículos dedicados a la prestación del servicio de transporte terrestre de personas bajo la modalidad de "auto colectivo" debería poder ser calculado de manera certera mediante una metodología que podría aprobarse directamente en el proyecto bajo análisis o encargarse a una regulación posterior, a fin de que las autoridades competentes (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, gobiernos regionales y municipalidades provinciales) puedan proyectar la flota que será necesaria para cubrir la demanda de transporte bajo su competencia, e incluso, poder establecer la planificación e incentivos necesarios para migrar a un servicio de mayor capacidad, al término de la vigencia del régimen temporal aprobado por la Ley N° 31096.</p> <p>Por tanto, RECOMENDAMOS evaluar la inclusión de la metodología de cálculo en el presente proyecto normativo o el encargo expreso de su aprobación a la unidad orgánica competente del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.</p>

Artículo	Comentario
frecuencias.	
<b>Patrimonio mínimo</b>	
<p>Artículo 9, inciso 7.- Condiciones legales de acceso y permanencia  (...)  7. En el servicio temporal de transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo de ámbito nacional e interprovincial, contar con un patrimonio mínimo de cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias.</p>	<p>La exigencia a las empresas de transporte de un patrimonio mínimo ha sido declarada ilegal por la Corte Suprema de Justicia y ha sido expulsada de nuestro ordenamiento jurídico.</p> <p>Al respecto, la sentencia A.P. N° 4588-2016 Lima, del 13.08.2015 (publicada: 24.12.2016) de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, que confirma la sentencia venida en apelación y declara fundada la demanda de acción popular; en consecuencia, ilegal la exigencia impartida a los agentes a efectos que cuenten con un patrimonio mínimo de 1000 Unidades Impositivas Tributarias para brindar el servicio de transporte público regular de personas, fundamenta su decisión de la siguiente manera:</p> <p><i>SÉPTIMO.- (...) si bien es cierto, el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, norma que aprobó el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, obedece a un fin constitucional como es el previsto en los artículos 15, 2 numeral 1)6 y 447 de la Constitución Política del Perú, esto es, al interés y deber que tiene el Estado en garantizar a toda persona la integridad física y la seguridad de que su afectación sea resarcida de forma oportuna y efectiva, así como de generar espacios seguros en el que se pueda materializar el libre desarrollo de la personalidad; sin embargo, la medida contendida en «el artículo 38.1.5.1 del Decreto Supremo aludido», no resulta idónea para lograr esa finalidad; pues el objeto de exigir un patrimonio mínimo neto para brindar el servicio de transporte público regular de personas en el ámbito nacional, en modo alguno puede ser considerado como un medio que sirva para garantizar una indemnización satisfactoria, ante la eventualidad de un accidente de tránsito que involucre a la empresa y a los pasajeros que transporta a nivel nacional, sino solo constituye una condición económica para que la empresa pueda operar; lo cual colisiona con el artículo 5 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre aprobado por Ley N° 27181. Máxime, si la legitimidad que tiene el Estado, para intervenir en los derechos de los agentes económicos, está habilitada, solo en tanto y en cuanto, el objetivo de la medida, sirva para garantizar un fin constitucional, lo que no ha ocurrido en el presente caso.</i></p> <p><i>OCTAVO.-En este contexto, se hace manifiesto que el objetivo de la medida impuesta a través de la disposición impugnada, no cumple con la finalidad constitucional; pues una empresa con un alto nivel patrimonial, en nada garantiza que cumplirá con sus obligaciones legales o con las condenas impuestas por su responsabilidad civil en un accidente de tránsito; y menos que a través de la misma se evite o disminuya el nivel de incidencia de esa clase de siniestros. A lo que se debe agregar, que en estos casos de control abstracto, si bien es interesante e ilustrativo conocer los antecedentes y la justificación práctica de la medida adoptada para cumplir con un fin constitucional, más importante, es que su objeto de acción, al menos hipotéticamente, permita cumplir con el fin que se persigue; toda vez, que si</i></p>

Artículo	Comentario
	<p><i>ese cometido no se cumple, la disposición caerá por no idónea y contraria al ordenamiento legal.</i></p> <p><i>NOVENO.-En consecuencia, al haberse determinado que la medida contenida en el dispositivo analizado «artículo 38.1.5.1 del Decreto Supremo N° 017-2009-MTC», no observa correspondencia con el fin constitucional que persigue, y además, contraviene otra norma legal «el artículo 5 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre aprobado por Ley N° 27181»; por tanto, resulta inoficioso hacer un análisis de la necesidad de la medida; y por consiguiente, es correcto expulsarla del ordenamiento legal.</i></p> <p>En consecuencia, RECOMENDAMOS que se elimine este requisito por ser ilegal.</p>
<b>Comprobante de pago</b>	
<p>Artículo 10.- Condiciones de operación del transportista</p> <p>(...)</p> <p>6. Expedir un comprobante de pago por cada usuario.</p>	<p>De acuerdo con el Reglamento de Comprobantes de Pago (Resolución de Superintendencia N° 007-99-SUNAT y modificatorias), en el caso del servicio de transporte terrestre de pasajeros, únicamente se reconoce la expedición de boletos al servicio de transporte urbano regular (artículo 6, inciso 6.2, literal d.1) y al transporte nacional en rutas autorizadas (artículo 6, inciso 6.1, literal l), circunstancias las cuales no se aplican al universo de posibilidades del transporte en auto colectivo, mismo que no es un servicio regular, sino temporal y se puede brindar tanto a nivel provincial como regional y nacional.</p> <p>Por tanto, esta disposición del proyecto no resultaría realizable.</p> <p>De conformidad con lo dicho, RECOMENDAMOS que se elimine esta disposición y se establezcan las coordinaciones correspondientes con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - Sunat, a fin de que evalúe la conveniencia de actualizar el mencionado Reglamento de Comprobantes de Pago, a fin de considerar la expedición de boletos por parte de todos los servicios regulares o temporales de transporte terrestre en todos los ámbitos (provincial, regional y nacional).</p>
<b>Protocolos sanitarios</b>	
<p>Artículo 10.- Condiciones de operación del transportista</p> <p>(...)</p> <p>11. Cumplir con el Lineamiento sectorial para la prevención del COVID-19 en el servicio temporal de transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo aprobado por el MTC mediante Resolución</p>	<p>La naturaleza de las graves circunstancias por las que atraviesa el país como consecuencia de la propagación del COVID-19 en nuestro territorio nacional, hace prever que se trata de una situación no permanente, que marca la temporalidad de las disposiciones establecidas para el cumplimiento de determinados protocolos sanitarios durante el ejercicio de determinadas actividades.</p> <p>Por otro lado, el régimen del transporte en auto colectivo puede llegar a extenderse hasta por siete años, lo cual haría inviable las medidas establecidas en el artículo 10, inciso 11 y del artículo 11, inciso 5.</p> <p>No obstante, dichas prescripciones son necesarias en el corto plazo, por lo que deberían ser consideradas como disposiciones transitorias.</p> <p>Al respecto, el artículo 28 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa (Decreto Supremo N° 008-2006-JUS), establece que son disposiciones complementarias transitorias, entre otras, aquéllas que</p>

Artículo	Comentario
Ministerial. (...) Artículo 11.- del Obligaciones conductor (...) 5. Cumplir con el Lineamiento sectorial para la prevención del COVID-19 en el servicio temporal de transporte terrestre de pasajeros en automóvil colectivo aprobado por el MTC mediante Resolución Ministerial.	regulan circunstancias iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva norma y que regulan de modo provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva norma.  Por tanto, RECOMENDAMOS que las disposiciones contenidas en el artículo 10, inciso 11 y del artículo 11, inciso 5 del proyecto bajo análisis, sean incluidas como disposiciones complementarias transitorias.

#### IV. CONCLUSIONES.

1. La propuesta de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Servicio Temporal de Transporte Terrestre de Pasajeros en Automóvil Colectivo contiene medidas adecuadas pero perfectibles para la regulación del mencionado servicio.
2. Conforme a lo expuesto, se ha elaborado un conjunto de recomendaciones cuya implementación es necesaria, a fin de resguardar la legalidad del reglamento y su congruencia con el resto del ordenamiento jurídico.

Lima, 12 de febrero del 2021

Atentamente,



**ALICIA ABANTO CABANILLAS**

Adjunta al Defensor del Pueblo en Medio Ambiente,  
Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (e)