



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

LEY QUE GARANTIZA UN SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO MODERNO, SEGURO Y HOMOLOGADO PARA LOS USUARIOS DE LIMA Y CALLAO

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 GARANTIZA UN SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO MODERNO, SEGURO Y HOMOLOGADO PARA LOS USUARIOS DE LIMA Y CALLAO

Artículo 1. – Objeto de la ley

La presente Ley tiene por objeto garantizar al usuario mecanismos interoperables, seguros y accesibles para la adquisición, validación y recarga electrónica y remota de los medios de pago utilizados en el servicio público de transporte urbano.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente Ley es aplicable a:

- a) La Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU.
- b) Los operadores públicos y privados que integran o se integren al Sistema Integrado de Transporte Urbano de Lima y Callao.
- c) Los concesionarios de la Línea 1 del Metro de Lima, Línea 2 y demás infraestructuras de transporte masivo o corredores supervisados por la ATU.

Artículo 3. Implementación progresiva del protocolo de homologación tecnológica

3.1. La ATU elabora, aprueba y ejecuta un **Protocolo Técnico de Homologación** aplicable a los sistemas de recaudación y pago del transporte urbano de Lima y Callao, asegurando:

- a) Estándares mínimos de seguridad tecnológica, incluyendo compatibilidad con tecnologías VSAM propias o de terceros, u otras equivalentes de certificación segura.
- b) Homologación de hardware y software que permita la integración efectiva entre operadores.



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

c) Reglas de interoperabilidad que permitan el reconocimiento y uso estandarizado de medios de pago digitales o físicos por todos los operadores del sistema.

3.2. El Protocolo Técnico se aprueba mediante resolución de la ATU en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario, posterior a la vigencia de la presente Ley.

Artículo 4. Sistema homologado e interoperable de recarga digital

4.1. La ATU implementa un **Sistema Homologado de Recarga Digital** que permita al usuario:

- a) Realizar recargas electrónicas y remotas a través de aplicativos móviles, plataformas web u otros mecanismos digitales seguros.
- b) Visualizar en tiempo real el saldo disponible, historial de recargas y validez del medio de pago.
- c) Utilizar un mismo mecanismo de recarga y acreditación en la tarjeta de transporte del monto transferido por el usuario para todos los operadores de transporte urbano que integren el sistema.

d) En el marco de la libre competencia, los costos asociados a las transacciones de recarga digital ofrecidas por terceros podrán ser establecidos libremente por los proveedores y elegidos por el usuario. Dichos costos son independientes del valor del pasaje y no implica, bajo ninguna circunstancia, un incremento en la tarifa del servicio de transporte.

4.2. El sistema deberá operar bajo un esquema único de certificación técnica administrado por la ATU, garantizando transparencia, integridad del dato y disponibilidad del servicio

Artículo 5. Obligaciones de los operadores

Los operadores de transporte urbano comprendidos en el ámbito de la presente Ley están obligados a:

- a) Adecuar sus sistemas de recaudación al Protocolo Técnico de Homologación aprobado por la ATU.
- b) Incorporar mecanismos de validación y lectura compatibles con la interoperabilidad establecida.
- c) Garantizar la disponibilidad del servicio de recarga digital homologado.
- d) Implementar sistemas que permitan la comercialización de paquetes de recarga destinados a agentes autorizados de recargas móviles, garantizando condiciones transparentes, no discriminatorias y alineadas con el Sistema Homologado de Recarga Digital.



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

Artículo 6. Financiamiento

6.1. La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de la ATU, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

6.2. La ATU podrá complementar la implementación mediante:

- a) Mecanismos de cooperación interinstitucional.
- b) Convenios con entidades financieras y proveedores tecnológicos, sin afectar las competencias ni la sostenibilidad económica de los operadores.
- c) Esquemas de participación público-privada orientados exclusivamente a infraestructura tecnológica y certificación.

Artículo 7. Supervisión

La ATU supervisa la adecuada implementación del protocolo, la interoperabilidad y los mecanismos de recarga digital, pudiendo dictar medidas correctivas proporcionales y progresivas.

Artículo 8. Adecuación normativa

El MTC y la ATU adecuan el Reglamento del Sistema de Recaudación y demás normas complementarias a lo dispuesto en la presente Ley en un plazo máximo de ciento veinte (120) días calenda

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Implementación progresiva

La implementación del Sistema Homologado de Recarga Digital se realiza progresivamente, priorizando los servicios de mayor demanda:

- Línea 1 del Metro de Lima,
- Línea 2 y sus ramales,
- Sistema Metropolitano,
- Corredores complementarios y distritales supervisados por la ATU.

Segunda. Actualización tecnológica permanente



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

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

La ATU promoverá la actualización tecnológica continua del sistema, pudiendo incorporar nuevas modalidades de pago, verificación biométrica, billeteras digitales u otros mecanismos que fortalezcan la idoneidad del servicio al usuario.

Noviembre del 2025



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la propuesta

1. Aspectos generales

La presente iniciativa se configura como una Ley de carácter ordinario, en tanto desarrolla materias vinculadas a la organización, idoneidad, interoperabilidad y modernización del servicio público de transporte urbano en Lima y Callao, sin modificar disposiciones constitucionales, sin afectar competencias exclusivas del Poder Ejecutivo ni incidir en tributos, presupuesto o leyes orgánicas. Su naturaleza es fundamentalmente regulatoria y programática, al establecer estándares mínimos y mandatos técnicos para la mejora del servicio público bajo competencia del Poder Ejecutivo.

Asimismo, la iniciativa tiene carácter sectorial, pues se orienta a fortalecer la capacidad regulatoria de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU, conforme a su ley de creación (Ley N.º 30900¹), sin desnaturalizar sus funciones técnicas ni invadir atribuciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Finalmente, la naturaleza de esta Ley es **garantista**, pues se fundamenta en la defensa de derechos constitucionales del consumidor y del usuario del servicio público (artículo 65² de la Constitución), procurando que el servicio se brinde con estándares de idoneidad, seguridad, accesibilidad y modernización tecnológica, en concordancia con el Código de Protección y Defensa del Consumidor, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y las políticas nacionales de digitalización de servicios público.

2. Marco normativo

- **Constitución Política del Perú³ (Arts. 58, 60, 61):** Regulan la participación del Estado en la economía y la libre competencia, en tanto el **artículo 65**, reconoce el deber del Estado de **defender los intereses de los consumidores y usuarios**, garantizando la **calidad e idoneidad** en la prestación de los servicios públicos.
- **Código de Protección y Defensa del Consumidor- Ley N.º 29571⁴**

¹ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1224445>

² <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678>

³ <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678>

⁴ <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/normas-legales/1244218-29571>



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

- **Ley de Gobierno Digital- Decreto Legislativo N° 1412⁵**
- **Ley N.º 30900 – Ley de creación de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU)**
- **Reglamento del Sistema de Recaudación de la ATU⁶**
- **Ley N.º 27181 – Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

3. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

El sistema de transporte urbano de Lima y Callao presenta un modelo fragmentado de recaudación y validación de pagos, lo que afecta directamente la calidad del servicio y la experiencia del usuario. Actualmente, los sistemas de pago utilizados en la Línea 1 del Metro de Lima, los corredores complementarios, el Metropolitano, la futura Línea 2 y otros servicios bajo supervisión de la ATU operan con plataformas tecnológicas heterogéneas, sin un estándar único de homologación ni plena interoperabilidad.

La ausencia de mecanismos unificados de recarga digital genera:

- **Limitaciones para la recarga remota**, obligando a los usuarios a acudir a estaciones físicas.
- **Costos adicionales** por mantenimiento individualizado de plataformas.
- **Incompatibilidad tecnológica** entre validadores, software, tarjetas y aplicaciones.
- **Falta de transparencia** respecto al saldo, movimientos y trazabilidad del pago.
- **Barreras al acceso digital**, especialmente para adultos mayores y usuarios de zonas periféricas.
- **Riesgos de seguridad** por sistemas sin certificación común (incluyendo tecnologías VSAM u otras de seguridad alta).

Pese a que el Reglamento del Sistema de Recaudación contempla lineamientos generales, **no existe un Protocolo Técnico de Homologación**, lo que perpetúa la fragmentación y dificulta la modernización del servicio.

⁵ <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/289706-1412>

⁶ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2300376-1>



4. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

La presente iniciativa legislativa plantea el **fortalecimiento integral del servicio de transporte urbano de Lima y Callao mediante la modernización, idoneidad y homologación de los sistemas de recaudo**, así como la incorporación de estándares técnicos unificados que permitan la interoperabilidad entre los diferentes modos de transporte administrados o supervisados por el Estado: Línea 1 del Metro de Lima, Línea 2 y Ramales, Metropolitano, Corredores Complementarios, así como sistemas futuros que se incorporen al Sistema Integrado de Transporte⁷.

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

La aprobación de la Ley que Fortalece el Servicio de Transporte Urbano de Lima y Callao bajo Estándares de Modernización, Idoneidad y Homologación del Servicio para el Usuario producirá efectos positivos y complementarios en el ordenamiento jurídico vigente, sin generar conflictos normativos ni superposición de competencias.

En primer lugar, la norma complementa y perfecciona el actual Reglamento del Sistema de Recaudo y demás disposiciones aplicables al transporte urbano, cerrando vacíos relacionados con la interoperabilidad, homologación tecnológica y recargas digitales remotas. No deroga ningún marco normativo existente, sino que lo articula de forma coherente.

Asimismo, la ley fortalece el rol regulador de la ATU, otorgándole facultades técnicas para emitir el Protocolo Nacional de Homologación del Sistema de Recaudo, supervisar su cumplimiento y promover la modernización tecnológica en los operadores del sistema.

Los operadores públicos y privados deberán adecuar progresivamente sus reglamentos y procedimientos internos para alinearse con los nuevos estándares, sin que ello implique cargas desproporcionadas ni modificaciones contractuales incompatibles.

La norma no genera duplicidad normativa, pues delimita claramente sus efectos al ámbito del sistema de recaudación digital y la idoneidad del servicio. También contribuye a la simplificación administrativa, al establecer criterios uniformes de interoperabilidad y recarga digital.

⁷ “Interoperabilidad y Procesos Públicos Interinstitucionales”, Edición No. 09. Material de enseñanza. Washington (2014)



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

En cuanto a su relación con otras leyes, la propuesta se articula plenamente con la Ley de Gobierno Digital, la Ley de Protección de Datos Personales y los lineamientos de transformación digital del Estado.

Finalmente, la implementación de la norma no implica gasto público significativo, ya que se sustenta en plataformas, recursos y competencias ya existentes, requiriendo únicamente la emisión de normativa técnica complementaria por parte de la ATU.

III. ANÁLISIS COSTO- BENEFICIO

La norma presenta una relación costo–beneficio altamente favorable, considerando impactos monetarios, no monetarios y presupuestales.

Costos monetarios

- Para la ATU: actualización de lineamientos técnicos y supervisión, cubiertos con recursos ordinarios, sin ampliar estructura administrativa. El impacto presupuestal es bajo y absorbible en su partida institucional.
- Para operadores: inversiones graduales en adaptación tecnológica (software, validadores, integración interoperable). Son costos asumibles dentro de sus márgenes operativos y se ejecutan progresivamente, evitando presión financiera, a su vez, aperturando el mercado para que terceros calificados y competentes en la materia puedan participar en la implementación.

Costos no monetarios

- Tiempo de adecuación operacional.
- Capacitación interna de personal en el nuevo sistema interoperable.
- Ajustes administrativos y de procesos internos.

Todos estos costos son temporales y decrecientes.

Beneficios monetarios

- Reducción de costos operativos por menor manejo de efectivo, disminución de pérdidas por fallas de recaudo y menor uso de personal en puntos de carga física.
- Mayor eficiencia del recaudo, incrementando la predictibilidad de ingresos de los operadores.
- Ahorros para el usuario, al reducir desplazamientos para recargas presenciales y tiempos de espera.



Beneficios no monetarios

- Mayor satisfacción del usuario: transparencia del saldo, recarga remota y continuidad del servicio.
- Modernización del sistema de transporte: interoperabilidad, homologación y estandarización técnica.
- Reducción de riesgos de seguridad asociados al traslado de efectivo.
- Datos reales y consistentes para planificación de transporte y políticas públicas.

Impacto presupuestal

El impacto presupuestal directo es mínimo, porque:

- No crea nuevas entidades ni estructuras.
- Las obligaciones recaen principalmente en plataformas ya existentes.
- La ATU puede cumplir con sus nuevas funciones dentro de su presupuesto anual.

Cualquier inversión que realicen los operadores se implementa con sus propios recursos, sin demandar fondos públicos adicionales.

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

La presente propuesta legislativa se encuentra plenamente alineada con los lineamientos de la Agenda Legislativa del Congreso de la República y con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, especialmente aquellas orientadas a la modernización del Estado, la protección al consumidor y la mejora de los servicios públicos esenciales.

Relación con la Agenda Legislativa del Congreso⁸

La presente iniciativa se enmarca en los objetivos de la **Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024–2025**, específicamente en el **Objetivo III. COMPETITIVIDAD EN EL PAÍS**, en la **Política de Estado 17. “AFIRMACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO”**, y en el **tema 69. “ECONOMÍA SOCIAL DE**

⁸ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/agenda2024/files/rlc-06-24-25.pdf



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

MERCADO, PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS”, asimismo el objetivo IV. **ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO**, en la política de Estado 24. **“AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE”**, y en el tema 92. **“MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA GESTIÓN DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”**.

Con ello, la propuesta se integra armónicamente a la agenda de comisiones como Defensa del Consumidor y Transportes.

Relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional⁹

La presente iniciativa se encuentra dentro del Tercer Objetivo del Acuerdo Nacional, referido a la **Competitividad del País**, específicamente en la **Política de Estado 17. “Afirmación de la economía social de mercado”**. Asimismo, el **Cuarto Objetivo “Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado”**, específicamente en la **Política de Estado 35 “ Sociedad de la información, sociedad y el conocimiento”**

Al garantizar la idoneidad del servicio público y proteger los derechos del usuario, la norma contribuye a consolidar la confianza ciudadana en las instituciones.

⁹ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>