LEY QUE DISPONE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE RECARGA DIGITAL EN LA LÍNEA 1 DEL METRO DE LIMA

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 DISPONE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE RECARGA DIGITAL EN LA LÍNEA 1 DEL METRO DE LIMA

Artículo 1. – Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto disponer la implementación del sistema de recarga digital de tarjetas de acceso para los usuarios de la Línea 1 del Metro de Lima, a fin de garantizar un servicio moderno, seguro y eficiente, tomando como referencia las soluciones tecnológicas ya aplicadas en el sistema de transporte público del Metropolitano.

Artículo 2. – Autoridad competente

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en coordinación con la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, es la entidad responsable de implementar, supervisar y garantizar la operatividad del sistema de recarga digital en la Línea 1 del Metro de Lima.

Artículo 3. – De la recarga digital

Para efectos de la presente ley, se entiende por recarga digital el procedimiento mediante el cual los usuarios de la Línea 1 del Metro de Lima pueden transferir fondos de manera electrónica a sus tarjetas de acceso, a través de las siguientes modalidades:

a) Aplicativos móviles oficiales autorizados por el concesionario y supervisados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
b) Plataformas de banca electrónica operadas por entidades financieras supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

c) Billeteras digitales registradas y autorizadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la Superintendencia del Mercado de Valores y el Banco Central de Reserva del Perú, según corresponda.

La recarga digital deberá acreditarse en el saldo de la tarjeta de forma inmediata y en casos en un plazo máximo de cinco (5) minutos desde la operación.

Artículo 4. – Implementación

El Poder Ejecutivo aprueba en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario las disposiciones técnicas, operativas y de seguridad necesarias para la implementación del sistema de recarga digital.

El concesionario de la Línea 1 implementa la recarga digital como parte de las obligaciones inherentes a la prestación del servicio público de transporte ferroviario bajo su contrato de concesión, en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la aprobación del referido reglamento.

Artículo 5. – Financiamiento

La implementación del sistema de recarga digital en la Línea 1 del Metro de Lima se financia con cargo al presupuesto institucional del concesionario, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Octubre del 2025

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ASPECTOS GENERALES

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto disponer la implementación del sistema de recarga digital de tarjetas de acceso para los usuarios de la Línea 1 del Metro de Lima, en el marco de la modernización del transporte público urbano y de la progresiva incorporación de soluciones tecnológicas que faciliten la gestión de servicios masivos de movilidad[1].

El Metro de Lima constituye uno de los pilares fundamentales del sistema de transporte masivo de la capital. En la actualidad, la Línea 1 es utilizada diariamente por cientos de miles de ciudadanos, convirtiéndose en un servicio esencial para el desplazamiento de la población en los distritos que atraviesa. Sin embargo, su esquema de recarga de tarjetas continúa sustentado de manera exclusiva en operaciones presenciales dentro de las estaciones, con pago en efectivo[2], lo que genera limitaciones para el usuario, incrementa los tiempos de espera en ventanillas y expone a riesgos derivados de la manipulación de dinero físico[3].

El avance en la Línea 2 del mismo sistema ha introducido mecanismos de recarga digital que permiten a los usuarios transferir fondos a sus tarjetas de transporte mediante aplicativos móviles, plataformas de banca electrónica y billeteras digitales[4]. La ausencia de este servicio en la Línea 1 configura una **brecha tecnológica y de accesibilidad** dentro de un mismo sistema de transporte público, generando desigualdad en las condiciones de prestación del servicio, pese a que la naturaleza jurídica de ambos es análoga y su finalidad pública es idéntica[5].

A ello se suma la experiencia positiva del Metropolitano, que recientemente ha incorporado mecanismos de recarga digital a través de aplicativos y billeteras

[1] Aramburu, C. (2021). Efectos de las plataformas digitales en la movilidad urbana de Lima en un contexto Covid-19 (Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú). Recuperado de http://hdl.handle.net/20.500.12404/20059

[2] Cueva, B. (2017). Optimización del proceso de recaudo del Metropolitano, Recuperado de http://hdl.handle.net/11354/2257

[3] Ávalos L. (2024). Propuesta de mejora para la optimización del proceso de recarga de tarjetas mediante el uso de un aplicativo móvil para el Metropolitano de Lima, Recuperado de https://repositorio.isil.pe/handle/123456789/1417

[4] Enciso, J. (2019). Plan de negocios del sistema de recarga virtual de tarjetas para el servicio de transporte urbano de Lima. Repositorio institucional. https://hdl.handle.net/20.500.12640/1516

[5] Manco, A. et al. (2024). Experiencia de usuario y satisfacción del servicio de transporte público (Metropolitano y Línea 1 del metro de Lima). Año 2024 (Proyecto de investigación). Instituto de Educación Superior (ISEL) Recuperado de https://repositorio.isil.pe/handle/123456789/1486

electrónicas como Plin, bajo supervisión de la Autoridad de Transporte Urbano (ATU)[6]. Este antecedente confirma la viabilidad técnica y operativa del sistema en servicios de transporte masivo urbano y constituye un referente que la Línea 1 del Metro de Lima debe seguir para garantizar igualdad de condiciones en el acceso al servicio.

La modernización de los sistemas de recarga se vincula directamente con los principios de eficiencia administrativa, simplificación de trámites y acceso equitativo a servicios públicos de calidad[7]. Incorporar la recarga digital en la Línea 1 garantiza que los usuarios cuenten con alternativas diversas, seguras y rápidas para acceder al servicio, disminuyendo la congestión en estaciones y favoreciendo la interoperabilidad con plataformas financieras supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, así como con billeteras digitales autorizadas por el Banco Central de Reserva del Perú y la Superintendencia del Mercado de Valores[8].

Desde el punto de vista institucional, corresponde al **Ministerio de Transportes y Comunicaciones** la rectoría en materia de transporte ferroviario urbano, en coordinación con la **Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros**, para establecer las disposiciones técnicas, operativas y de seguridad que garanticen la correcta implementación de la recarga digital. A su vez, el **concesionario de la Línea 1** debe asumir esta obligación como parte de la operación del servicio público a su cargo, incorporando los mecanismos tecnológicos en un plazo determinado y financiándolos con su propio presupuesto institucional, sin afectar los recursos del Tesoro Público ni trasladar costos adicionales al Estado.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

El sistema de transporte masivo urbano que opera en la ciudad de Lima presenta una desigualdad estructural en el acceso a herramientas tecnológicas de pago y recarga de tarjetas entre las líneas que lo conforman. Mientras que la Línea 2 del Metro ha incorporado mecanismos de recarga digital plenamente

[6] Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU). (2023). ATU lanza método para recargar tarjetas del Metropolitano y Lima Pass con Plin. https://www.gob.pe/institucion/atu/noticias/1134180-atu-lanza-metodo-para-recargar-tarjetas-del-metropolitano-y-lima-pass-con-plin

[7] Rodríguez Núñez, E. (2022). Estudio de la brecha digital en el sector de la movilidad (Trabajo de máster). Universitat Politècnica de Catalunya. Recuperado de https://upcommons.upc.edu/server/api/core/bitstreams/c56465a0-9f97-4a03-a410-5294f27cbc70/content

[8] Arellano B. (2016). Transporte público sostenible en Lima. Documento de tesis. Universidad Politécnica de Cataluña. Recuperado de https://core.ac.uk/download/pdf/81579159.pdf

funcionales, la Línea 1 continúa limitando a sus usuarios a recargas presenciales realizadas exclusivamente en estaciones, con pago en efectivo.

Esta situación genera una **brecha tecnológica** que repercute directamente en la calidad del servicio, la equidad en el acceso y la eficiencia en la gestión del transporte[9]. En la práctica, los usuarios de la Línea 1 enfrentan mayores tiempos de espera en ventanillas, aglomeraciones en horas punta y exposición a riesgos asociados a la manipulación de efectivo, mientras que los usuarios de la Línea 2 acceden a modalidades de recarga modernas, ágiles y seguras, tales como aplicaciones móviles, plataformas de banca electrónica y billeteras digitales.

La falta de modernización en la Línea 1 resulta aún más evidente si se compara con el Metropolitano, donde la ATU ya ha habilitado mecanismos de recarga digital integrados con billeteras electrónicas. La ausencia de medidas equivalentes en la Línea 1 perpetúa la desigualdad de trato hacia sus usuarios, pese a tratarse igualmente de un servicio público esencial de transporte masivo.

Desde el punto de vista jurídico y administrativo, esta asimetría contraviene los principios de **igualdad ante la ley y no discriminación en el acceso a servicios públicos**, así como el principio de **eficiencia en la administración pública**[10], al mantener vigente un modelo de recarga obsoleto que no responde a las posibilidades tecnológicas existentes ni a la demanda ciudadana de servicios modernos. Además, se configura un escenario de **desbalance regulatorio**, en la medida en que no existen disposiciones que exijan al concesionario de la Línea 1 la adopción de mecanismos de recarga digital, pese a tratarse de un servicio público de idéntica naturaleza al de la Línea 2.

El problema identificado no se limita a la comodidad del usuario, sino que impacta en bienes jurídicos de mayor entidad:

- **Accesibilidad y seguridad**: la ausencia de recarga digital restringe las opciones de usuarios que dependen de medios electrónicos para sus

[9] Dammert, A. (2011). El rol del Estado en el acceso igualitario a los servicios públicos: evaluación y agenda pendiente. Recuperado de https://hdl.handle.net/20.500.14657/192628

[10] Quiñones M. (2006) et al, *Los servicios públicos en debate. Revista de Derecho Administrativo*, Mesa Redonda, Revista Derecho y Sociedad. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7792662.pdf

transacciones cotidianas y expone a riesgos de pérdida o manipulación indebida de efectivo[11].

- **Eficiencia y productividad**: la necesidad de realizar colas prolongadas para recargar incrementa el tiempo total de viaje, reduciendo la eficiencia del sistema y afectando la productividad laboral de los ciudadanos.
- **Seguridad jurídica y previsibilidad**: la falta de regulación uniforme entre líneas genera incertidumbre sobre los estándares tecnológicos mínimos que deben aplicarse en los contratos de concesión del transporte masivo[12].

La continuidad de esta brecha tecnológica sin intervención legislativa perpetúa la desigualdad de condiciones en el servicio público, limita la efectividad de la modernización del transporte urbano[13] y posterga la implementación de medidas orientadas a la transformación digital del Estado y al fortalecimiento de la confianza ciudadana en el sistema de transporte masivo.

III. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Este proyecto plantea una solución integral a la brecha tecnológica existente en el sistema de transporte masivo urbano, disponiendo la implementación obligatoria de la recarga digital de tarjetas de acceso en la Línea 1 del Metro de Lima.

Artículo 1. Objeto de la Ley

Se establece expresamente el objetivo de la norma: habilitar el sistema de recarga digital en la Línea 1, garantizando modernidad, seguridad y eficiencia en igualdad de condiciones con la Línea 2. De esta manera, se asegura uniformidad en la calidad del servicio público, eliminando la desigualdad tecnológica entre ambas líneas.

Artículo 2. Autoridad competente

La competencia recae en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en coordinación con la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la

[11] Informe Defensorial. (2008). El transporte urbano en Lima Metropolitana: Un desafío en defensa de la vida (Informe N° 137). Defensoría del Pueblo del Perú. Recuperado de https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_137.pdf

[12] Alegre, M. (2009). Servicio de transporte terrestre de pasajeros: ¿servicio público? Revista Jurídica, Ágora, Círculo de Derecho Administrativo. Recuperado de https://agora.edu.es/descarga/articulo/8176767.pdf

[13] Alvarado, D., Londoño, J. & Mendoza J. (2021)., Investigación, definición y propuesta de valor respecto a un sistema eficiente de recaudo electrónico para el transporte público masivo formal en Lima Metropolitana, Universidad Esan, Recuperado de https://hdl.handle.net/20.500.12640/2396

Presidencia del Consejo de Ministros. Esta disposición asegura que la implementación de la recarga digital se sujete a criterios técnicos, de interoperabilidad y de seguridad digital, en concordancia con las competencias orgánicas de cada entidad. Se evita con ello la dispersión normativa y se concentra la rectoría en el ente especializado.

Artículo 3. Definición de recarga digital

La norma incorpora una definición precisa de recarga digital, señalando modalidades permitidas: aplicativos móviles oficiales, banca electrónica y billeteras digitales autorizadas por los organismos supervisores competentes (SBS, SMV, BCRP). Esta delimitación jurídica garantiza que el sistema opere bajo estándares de seguridad financiera, prevención de fraudes y trazabilidad en las operaciones. Asimismo, se establece un plazo máximo de cinco minutos para la acreditación del saldo, dotando de seguridad y previsibilidad a los usuarios.
La interoperabilidad deberá considerar experiencias ya implementadas en el sistema de transporte urbano de Lima, como el Metropolitano, donde la ATU ha habilitado recargas digitales a través de billeteras electrónicas, lo que demuestra su viabilidad técnica y su aceptación ciudadana

Artículo 4. Plazo de implementación

Se fija un doble mecanismo temporal:

1. El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo, deberá aprobar en un plazo de ciento veinte días calendario las disposiciones técnicas, operativas y de seguridad que regulen el sistema.
2. El concesionario de la Línea 1 deberá habilitar la recarga digital en un máximo de seis meses desde la aprobación del reglamento.

Con ello se garantiza una implementación gradual, ordenada y bajo control normativo, evitando improvisaciones que puedan afectar la seguridad operativa.

Artículo 5. Financiamiento

Se establece que la implementación será asumida con cargo al presupuesto institucional del concesionario, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Este mecanismo asegura sostenibilidad financiera, respeta el principio de legalidad presupuestal y se ajusta a las obligaciones derivadas del contrato de concesión, en tanto parte inherente a la prestación del servicio público ferroviario urbano.

La presente propuesta se sustenta, por tanto, en la necesidad de uniformizar la calidad y modernidad de los servicios de transporte ferroviario urbano, de

garantizar la igualdad de trato entre los usuarios de las distintas líneas del Metro de Lima, y de consolidar la seguridad, eficiencia y previsibilidad en el acceso al transporte público masivo, en concordancia con los principios de legalidad, razonabilidad y eficiencia administrativa que rigen la actividad estatal.

IV. ACTORES INVOLUCRADOS

ACTOR	DEFINICIÓN
LÍNEA 1 DEL METRO DE LIMA (CONCESIONARIO)	Como operador del servicio público de transporte ferroviario urbano bajo contrato de concesión, tiene la responsabilidad de garantizar la continuidad, eficiencia y modernización del sistema a su cargo. La norma no genera un beneficio discrecional, sino que refuerza las obligaciones inherentes a la concesión, incorporando la implementación de recargas digitales como parte de la prestación del servicio. El concesionario debe adecuar su infraestructura tecnológica y financiera para cumplir con esta disposición, asumiendo los costos con cargo a su presupuesto institucional, en observancia del marco contractual vigente y bajo supervisión estatal.
ESTADO PERUANO	En su calidad de garante de la igualdad en el acceso a servicios públicos, el Estado tiene la obligación de fijar estándares regulatorios que eviten desigualdades tecnológicas entre los usuarios de distintas líneas. Así, el Estado asume la rectoría normativa y supervisora, asegurando que la implementación de la recarga digital cumpla con requisitos de seguridad, interoperabilidad y eficiencia administrativa, en beneficio del interés general. Además, a través de la ATU, ya ha puesto en marcha mecanismos de recarga digital en el Metropolitano, confirmando su capacidad de supervisar y estandarizar servicios de transporte urbano en beneficio de los usuarios
POBLACIÓN EN GENERAL	Constituye el colectivo de usuarios beneficiarios directos del servicio de la Línea 1 del Metro de Lima, que diariamente depende de este medio de transporte para su movilidad urbana. La incorporación de la recarga digital optimiza la experiencia del usuario al reducir tiempos de espera, aumentar la seguridad en las transacciones y facilitar la accesibilidad a través de medios tecnológicos diversos. De manera indirecta, toda la población se beneficia del fortalecimiento de un sistema de transporte público

moderno, seguro y eficiente, que contribuye a la productividad laboral, a la inclusión social y a la calidad de vida en la capital.

V. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Incorporación de estándares tecnológicos en normas de transporte

La ley introduce de manera expresa la obligación de incorporar mecanismos de recarga digital en el servicio ferroviario urbano, lo que genera un **precedente normativo vinculante** dentro del ordenamiento jurídico. Este efecto se traduce en la necesidad de armonizar futuras disposiciones del sector transporte con estándares de interoperabilidad, seguridad digital y medios de pago electrónicos, evitando dispersión o vacíos regulatorios.

Reforzamiento del principio de igualdad normativa entre líneas de transporte público

La norma unifica las condiciones de acceso a tecnologías de recarga en la Línea 1 del Metro de Lima, cerrando la brecha normativa existente. En consecuencia, se consolida un **criterio de uniformidad en la prestación del servicio público ferroviario**, que se incorpora a nuestro cuerpo normativo y deberá ser observado en la elaboración, modificación o interpretación de normas futuras en materia de transporte masivo urbano.

VI. MARCO LEGAL

1. Constitución Política del Perú.
2. Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
3. Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales.
4. Decreto Supremo N° 003-2013-JUS, Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales.
5. Decreto Supremo N° 070-2019-PCM, que aprueba la Política Nacional de Transformación Digital.
6. Contrato de Concesión de la Línea 1 del Metro de Lima (norma de naturaleza contractual-administrativa).

VII. ANTECEDENTES NORMATIVOS

En nuestra representación nacional en el presente periodo legislativo, no se han presentado proyectos de ley similares o con un objetivo coincidente.

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Impacto económico

La implementación de la recarga digital en la Línea 1 del Metro de Lima generará un impacto positivo en la economía urbana al reducir los tiempos de espera de los usuarios, optimizar la movilidad y contribuir a una mayor productividad laboral. La mejora en la eficiencia del transporte masivo incide en la reducción de costos de oportunidad asociados a la pérdida de tiempo y en la mayor previsibilidad de los desplazamientos, factores que fortalecen la competitividad de la ciudad capital. Asimismo, la digitalización promueve la inclusión financiera al integrar a los usuarios en sistemas electrónicos supervisados, ampliando el acceso a servicios financieros formales. El antecedente del Metropolitano evidencia beneficios concretos: reducción de colas, mayor confianza en medios digitales y ampliación de la inclusión financiera, lo que permite proyectar similares resultados positivos en la Línea 1 del Metro de Lima

Efectos monetarios:
Desde una perspectiva cuantificable, se proyecta un incremento en la eficiencia de recaudo por parte del concesionario, al disminuir pérdidas vinculadas a la manipulación de efectivo y agilizar las operaciones de recarga. La reducción de costos operativos asociados a personal en ventanillas y al manejo de dinero físico repercute en un mejor rendimiento financiero del sistema. Para los usuarios, se generan ahorros derivados de la disminución de tiempo en colas y traslados para recargar, lo que impacta en el costo global de transporte y en la disponibilidad de recursos.

Efectos no monetarios:
La norma trae consigo beneficios que no se expresan en cifras directas, pero tienen relevancia jurídica y social. Entre ellos destacan: la mejora en la experiencia del usuario, el fortalecimiento de la confianza ciudadana en el transporte público, la reducción de riesgos de seguridad vinculados al uso de efectivo, y la equidad en el acceso a servicios tecnológicos modernos. Además, se consolida un precedente en la modernización del transporte urbano, en concordancia con la política nacional de transformación digital y con los principios constitucionales de igualdad y eficiencia administrativa.

Impacto presupuestal
La implementación del sistema de recarga digital no genera gasto adicional para el Tesoro Público, puesto que se financia con cargo al presupuesto institucional del concesionario de la Línea 1. De este modo, el impacto presupuestal para el Estado es nulo en términos de egresos, aunque sí implica la necesidad de labores de supervisión y regulación por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la PCM,

las cuales pueden asumirse con los recursos ordinarios asignados a dichas entidades en el marco de sus competencias legales.

IX. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

Vinculación con la Agenda Legislativa

La presente iniciativa se enmarca en los objetivos de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, específicamente en el Objetivo **IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO,** Política de Estado 27. "AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE", tema 92. "MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA GESTIÓN DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA".

Vinculación con el Acuerdo Nacional

La presente iniciativa se encuentra dentro del Cuarto Objetivo del Acuerdo Nacional, que señala: "**ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO**", específicamente en la Política de Estado 24, denominado "**Afirmación de un Estado eficiente y transparente"**

"24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente
Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; [...]; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; […]".