

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

**COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026
Segunda Legislatura Ordinaria**

Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones el Proyecto de Ley 14365/2025-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Ilich Fredy López Ureña, que propone la Ley de declaración del departamento de Loreto como Zona Especial de Incentivo para el Cierre de la Brecha Digital (ZECDI).

El presente dictamen fue aprobado por mayoría en la Quinta Sesión Extraordinaria Descentralizada de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, realizada en Tarapoto en el departamento de San Martín, el 13 de mayo de 2026.

Votaron a favor los señores congresistas Juan Carlos Mori Celis, Lady Mercedes Camones Soriano, Karol Ivett Paredes Fonseca, María Antonieta Agüero Gutiérrez, Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Alfredo Pariona Sinche, Hilda Marleny Portero López, Wilson Quispe Mamani, María Elizabeth Taipe Coronado y Oscar Zea Choquechambi.

Votaron por la abstención las congresistas Jeny Luz López Morales Auristela Ana Obando Morgan y Cruz María Zeta Chunga.

Presentaron licencia los señores congresistas Segundo Héctor Acuña Peralta, Patricia Rosa Chirinos Venegas, Mery Eliana Infantes Castañeda, José Bernardo Pazo Nunura, Roberto Sánchez Palomino, Rosío Torres Salinas, Héctor Valer Pinto y Norma Martina Yarrow Lumbreras.

I. SITUACIÓN PROCESAL

i. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 14365/2025-CR, fue presentado al Área de Trámite Documentario el 07 de abril de 2026. Fue decretado e ingresó a la Comisión de Transportes y Comunicaciones como única comisión dictaminadora el 08 de abril de 2026.

ii. Antecedentes parlamentarios

Es oportuno precisar que durante el presente periodo parlamentario 2021-2026 y los dos anteriores no se han presentado proyectos de ley con materia similar al proyecto en estudio.

II. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley 14365/2025-CR propone declarar al departamento de Loreto como Zona Especial de Incentivo para el Cierre de la Brecha Digital (ZECDI), con el objetivo central de promover el acceso a servicios de telecomunicaciones y acelerar la reducción de las brechas

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

digitales mediante la generación de condiciones de asequibilidad, accesibilidad y competencia en el mercado. En esa línea, la iniciativa reconoce que la conectividad digital constituye un elemento clave para el desarrollo social y económico, especialmente en una región como Loreto, que enfrenta limitaciones estructurales vinculadas a su geografía, dispersión poblacional y bajos niveles de penetración de internet.

Para alcanzar este objetivo, el proyecto establece un conjunto de incentivos regulatorios orientados a fomentar la participación de nuevos operadores, especialmente aquellos de menor tamaño, estableciendo criterios de elegibilidad que privilegian la competencia al excluir a empresas con alta participación de mercado y a aquellas que ya cuentan con asignación de espectro radioeléctrico en bandas de uso intensivo. Asimismo, se dispone el acceso gratuito y no discriminatorio a la infraestructura pasiva del Gobierno Regional de Loreto, como torres y postes, como una medida clave para reducir costos de despliegue y facilitar la expansión de redes de banda ancha, bajo supervisión del OSIPTEL, que además podrá intervenir mediante mandatos de compartición de infraestructura en caso de barreras o negativas injustificadas.

De manera complementaria, la propuesta otorga prioridad en la asignación de espectro radioeléctrico a las empresas que operen bajo el régimen ZECDI, con el fin de asegurar la disponibilidad de recursos esenciales para la provisión de servicios de internet. Paralelamente, incorpora un componente técnico-ambiental relevante al establecer condiciones para la instalación de infraestructura de conectividad en los ríos de Loreto, fijando distancias mínimas entre instalaciones y disponiendo la suspensión temporal de nuevas infraestructuras subfluviales hasta la aprobación de normas técnicas específicas, con el propósito de evitar impactos negativos en los ecosistemas y garantizar la sostenibilidad.

En el plano institucional, se plantea la creación de un grupo de trabajo multisectorial encargado de formular recomendaciones técnicas, normativas y ambientales para la implementación de la ley, así como la articulación de políticas públicas vinculadas a la conectividad y al desarrollo sostenible. La norma se financiará con cargo al presupuesto del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sin generar demandas adicionales al Tesoro Público, y deberá ser reglamentada en un plazo de 90 días.

En términos de justificación, el proyecto se sustenta en la existencia de una profunda brecha digital en Loreto, evidenciada en los bajos niveles de acceso a internet fijo y móvil, así como en la limitada cobertura en servicios públicos e instituciones. Frente a ello, la iniciativa propone un enfoque integral que combina incentivos a la oferta, promoción de la demanda y regulación eficiente del mercado, con el fin de corregir fallas estructurales, incentivar la inversión privada y garantizar el acceso equitativo a las tecnologías digitales.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

En suma, el Proyecto de Ley 14365/2025-CR busca establecer un régimen especial territorial que permita dinamizar el mercado de telecomunicaciones en Loreto, mejorar la conectividad de la población y contribuir al desarrollo regional, incorporando además criterios de sostenibilidad ambiental y articulación interinstitucional, configurándose como una política pública orientada a la inclusión digital y la reducción de desigualdades.

III. MARCO NORMATIVO

i. Legislación nacional

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Constitución Política de 1993: artículo 2 (incisos 2 y 4) y artículo 14-A (derecho de acceso a internet).

LEYES

Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.

Ley 28295, Ley que regula el acceso y uso compartido de infraestructura de uso público para la prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones.

Ley 28295, Ley que regula el acceso y uso compartido de infraestructura de uso público para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones.

Ley 29022, Ley para la expansión de infraestructura en telecomunicaciones.

Ley 29904, Ley de promoción de la banda ancha y construcción de la red dorsal nacional de fibra óptica

NORMAS REGLAMENTARIAS:

Decreto Supremo 020-2007-MTC, Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones.

Decreto Supremo 014-2013-MTC, Reglamento de la Ley de Banda Ancha.

ii. Legislación comparada

AMÉRICA LATINA

Países de América Latina y el Caribe han implementado políticas públicas orientadas al cierre de la brecha digital, priorizando el acceso universal a internet y el desarrollo de infraestructura en zonas rurales, conforme a lineamientos regionales promovidos en la Agenda Digital (eLAC).

OCDE

En los “Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2025”, se recomienda la implementación de reformas estructurales para mejorar la productividad, promover la conectividad digital y fortalecer la sostenibilidad ambiental, destacando la importancia de la tecnología como herramienta para el desarrollo y la reducción de brechas.

ESTÁNDARES INTERNACIONALES TÉCNICOS

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

ICPC: Establece criterios técnicos para la instalación de infraestructura de cables subacuáticos, incluyendo distancias mínimas de seguridad entre cables (hasta 500 metros), con la finalidad de evitar interferencias y garantizar la integridad de las redes.

UIT: Define estándares globales para el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones y el uso eficiente del espectro radioeléctrico, promoviendo el acceso universal y la interoperabilidad de redes.

iii. Normas convencionales

TRATADOS INTERNACIONALES

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), relacionada con el derecho al acceso a la información y servicios públicos en condiciones de igualdad.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, artículo 19 (libertad de información) y artículo 26 (acceso a la educación, vinculada al acceso digital).
- Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC), instrumento internacional que promueve el cierre de la brecha digital y el acceso universal a las tecnologías de la información.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPOSICIÓN LEGISLATIVA

i. Análisis técnico

Ejes temáticos del proyecto de ley

1. Política pública de cierre de brecha digital

El proyecto de ley se estructura sobre la premisa de que el departamento de Loreto presenta una brecha digital significativa que limita el acceso a servicios esenciales y oportunidades de desarrollo, por lo que propone la creación de un régimen especial denominado Zona Especial de Incentivo para el Cierre de la Brecha Digital (ZECDI). En este marco, se adopta un enfoque que combina intervenciones sobre la oferta —infraestructura, operadores y espectro— y la demanda —asequibilidad y acceso efectivo—, con el propósito de corregir fallas de mercado y promover un acceso más equitativo a las telecomunicaciones. Este enfoque resulta consistente con tendencias actuales de política pública, aunque su efectividad dependerá de la implementación concreta de los instrumentos propuestos y de la coordinación institucional requerida.

2. Acceso y uso de infraestructura pública

Uno de los componentes centrales del proyecto es la obligación del Gobierno Regional de Loreto de permitir el acceso gratuito a su infraestructura pasiva, como torres y postes, a los operadores que se acojan al régimen ZECDI. Esta medida busca reducir costos de inversión y

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

facilitar el despliegue de redes, eliminando una de las principales barreras de entrada en el sector. Desde una perspectiva funcional, la disposición puede contribuir a dinamizar el mercado y ampliar la cobertura; sin embargo, también plantea consideraciones respecto al uso de bienes públicos sin contraprestación económica y a la necesidad de mecanismos claros de supervisión y control que eviten conflictos o ineficiencias en su aplicación.

3. Regulación y rol del OSIPTEL

El proyecto otorga al OSIPTEL un rol activo en la implementación del régimen ZECDI, permitiéndole intervenir en casos de negativa o demora injustificada en el acceso a infraestructura, mediante la emisión de mandatos de compartición. Este esquema fortalece las capacidades del regulador para garantizar condiciones de acceso equitativas y no discriminatorias, lo que puede favorecer la competencia. No obstante, también implica una ampliación de sus funciones que podría incrementar la carga regulatoria y demandar mayores capacidades técnicas e institucionales para asegurar una actuación oportuna y transparente.

4. Asignación de espectro radioeléctrico

El proyecto establece que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones otorgará prioridad en la asignación del espectro radioeléctrico a los operadores que participen del régimen ZECDI. Esta disposición busca garantizar que las empresas cuenten con los recursos necesarios para brindar servicios de conectividad, especialmente en contextos de alta dispersión geográfica. Si bien la medida puede incentivar la entrada de nuevos actores, también plantea la necesidad de asegurar que los procesos de asignación se mantengan alineados con principios de transparencia, eficiencia y competencia, evitando posibles distorsiones en el mercado.

5. Criterios de elegibilidad de empresas

El acceso a los beneficios del régimen ZECDI se condiciona al cumplimiento de requisitos específicos, tales como contar con concesión de servicios públicos de telecomunicaciones, estar inscritas bajo el régimen de promoción de la Amazonía, no superar un determinado porcentaje de participación de mercado y no poseer espectro asignado en determinadas bandas. Estos criterios evidencian una orientación hacia la promoción de operadores de menor escala o nuevos entrantes, con la finalidad de fortalecer la competencia. Sin embargo, la configuración conjunta de estas condiciones podría limitar el número de beneficiarios potenciales, lo que requeriría un análisis adicional para verificar su impacto efectivo en el mercado.

6. Componente ambiental y regulación subfluvial

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

El proyecto incorpora un componente ambiental al establecer condiciones técnicas para la instalación de infraestructura en los ríos de Loreto, incluyendo distancias mínimas entre instalaciones y el cumplimiento de normativa socioambiental. Asimismo, dispone la suspensión temporal de nuevas infraestructuras subfluviales hasta que se definan criterios técnicos más detallados. Este enfoque responde a la necesidad de proteger ecosistemas sensibles y evitar impactos negativos asociados al despliegue desordenado de infraestructura; no obstante, la medida también podría generar efectos en el ritmo de inversión si los plazos de definición normativa se prolongan.

7. Gobernanza e institucionalidad

En el plano institucional, el proyecto prevé la creación de un grupo de trabajo multisectorial encargado de formular recomendaciones técnicas y normativas para la implementación de la ZECDI, así como de articular acciones entre diferentes entidades públicas. Este mecanismo busca fortalecer la coordinación interinstitucional y asegurar un enfoque integral en la ejecución de la política. Sin embargo, su efectividad dependerá de la claridad de sus funciones, la disponibilidad de recursos y la capacidad de las entidades involucradas para coordinar de manera eficiente.

8. Criterios de elegibilidad

Los criterios de elegibilidad establecidos, al combinar restricciones como el límite de participación de mercado, la ausencia de espectro previo y la sujeción a un régimen específico, podrían acotar el universo de operadores que pueden acceder a los beneficios del régimen. En ese sentido, si bien la finalidad aparente es promover la competencia y la entrada de nuevos actores, desde una perspectiva técnica existe la posibilidad de que, en la práctica, los incentivos beneficien a un grupo reducido de empresas que cumplan simultáneamente con dichas condiciones, lo que sugiere la conveniencia de evaluar el diseño de los requisitos bajo criterios de neutralidad y transparencia.

Diagnóstico del problema público: brecha digital en el Perú y en Loreto

La brecha digital en el Perú constituye un problema estructural que limita el desarrollo económico, la inclusión social y el ejercicio de derechos fundamentales como la educación, la salud y el acceso a la información. A pesar de los avances registrados en los últimos años en materia de conectividad, los datos oficiales evidencian que el acceso a servicios de telecomunicaciones continúa siendo desigual y heterogéneo, tanto a nivel territorial como socioeconómico.

Según información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), hacia el año 2023

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

aproximadamente el 55% de los hogares peruanos contaban con acceso a internet, lo que implica que cerca del 45% de la población aún no dispone de conectividad en el hogar (INEI, 2023). Esta situación refleja una brecha persistente, especialmente pronunciada en el ámbito rural, donde el acceso a internet es significativamente menor. En efecto, mientras en zonas urbanas el acceso supera el 70% de los hogares, en zonas rurales no alcanza el 35%, evidenciando una desigualdad estructural en la provisión del servicio (INEI, 2023).

En términos de infraestructura, el análisis de la penetración del servicio de internet fijo muestra una situación aún más crítica. Datos del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) indican que a nivel nacional existen aproximadamente 12 conexiones de internet fijo por cada 100 habitantes, mientras que en regiones amazónicas como Loreto esta cifra desciende a aproximadamente 3 a 4 conexiones por cada 100 habitantes, lo que representa una brecha de más de tres veces respecto del promedio nacional (OSIPTEL, 2025). Este indicador evidencia una limitada disponibilidad de infraestructura de banda ancha fija en dicha región, lo cual restringe el acceso a servicios digitales de calidad.

En el ámbito de los servicios móviles, si bien el Perú presenta una alta penetración en términos de líneas —alrededor de 120 a 127 líneas móviles por cada 100 habitantes—, esta cifra no se traduce necesariamente en conectividad efectiva ni en calidad de servicio (OSIPTEL, 2025).

En el caso de Loreto, la penetración alcanza aproximadamente 107 líneas por cada 100 habitantes, lo que evidencia una relativa cobertura, pero con déficits importantes en términos de estabilidad, velocidad y continuidad del servicio. En este sentido, la brecha digital no se limita a la disponibilidad de infraestructura, sino que incluye problemas de calidad y uso efectivo de los servicios.

Asimismo, la brecha digital impacta directamente en la provisión de servicios públicos esenciales. De acuerdo con información sectorial, solo alrededor del 25% de instituciones educativas en Loreto cuentan con acceso a internet, en comparación con un promedio nacional cercano al 31%. De igual manera, mientras a nivel nacional aproximadamente el 73% de comisarías cuentan con conectividad, en Loreto esta cifra se reduce a cerca del 32% (Ministerio de Educación y Ministerio del Interior, 2024). Estos datos evidencian una afectación directa en la capacidad del Estado para brindar servicios básicos en regiones con menor conectividad.

Por otro lado, desde la perspectiva de la demanda, la brecha digital también está asociada a factores económicos y sociales. El INEI reporta que aproximadamente el 23% de los hogares que no acceden a internet señalan la falta de recursos económicos como principal razón, lo que evidencia la existencia de una barrera de asequibilidad que limita el uso del servicio incluso en zonas donde existe cobertura (INEI, 2023). A ello se suman factores como la falta de habilidades digitales, bajos niveles educativos y escasa disponibilidad de dispositivos

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

adecuados, configurando una brecha multidimensional.

Desde un enfoque de mercado, los datos muestran una alta concentración en el sector de telecomunicaciones. En el segmento de internet fijo, cuatro operadores concentran más del 85% del mercado nacional, lo que refleja un nivel importante de concentración (OSIPTEL, 2025). En el caso específico de Loreto, el mercado presenta características particulares, con una fuerte presencia de operadores específicos y menor participación de competidores, lo que limita la competencia efectiva en la región.

A estos factores se suman condiciones geográficas propias del territorio amazónico, tales como la dispersión poblacional, la ausencia de redes terrestres de transporte y los altos costos de despliegue de infraestructura. En regiones como Loreto, donde el transporte se realiza predominantemente por vía fluvial y no existen interconexiones terrestres convencionales, el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones implica costos significativamente más elevados, lo que reduce los incentivos para la inversión privada.

En el plano de las políticas públicas, el Estado peruano cuenta con diversos instrumentos para abordar la brecha digital. Entre ellos destaca el Programa Nacional de Telecomunicaciones (PRONATEL), encargado de promover el acceso a internet en zonas rurales y de preferente interés social (Ministerio de Transportes y Comunicaciones [MTC], 2023). Asimismo, la Ley 29904, Ley de Promoción de la Banda Ancha, establece mecanismos para el desarrollo de infraestructura y la compartición de redes, mientras que el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL) financia proyectos de conectividad en zonas no rentables.

Adicionalmente, la reciente Ley 31878 reconoce el acceso a internet como un derecho fundamental, lo que refuerza el rol del Estado en garantizar su provisión en condiciones de equidad. Estas políticas se complementan con estrategias de transformación digital y recomendaciones internacionales, como las formuladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que destacan la necesidad de fortalecer la conectividad en zonas rurales para mejorar la productividad y reducir desigualdades (OCDE, 2025).

En síntesis, el diagnóstico evidencia que la brecha digital en el Perú, y particularmente en Loreto, es el resultado de una combinación de factores estructurales vinculados a la infraestructura, el mercado, las condiciones geográficas y las limitaciones socioeconómicas de la población. Si bien existen políticas públicas orientadas a su reducción, los niveles actuales de acceso y calidad del servicio reflejan la persistencia de desafíos significativos. En este contexto, cualquier intervención normativa debe considerar la complejidad multidimensional del problema, así como la necesidad de articularse con los instrumentos existentes, evitando duplicidades y asegurando coherencia en la política pública de conectividad.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

Justificación de la intervención pública

La intervención del Estado en materia de conectividad digital en el Perú se encuentra plenamente justificada en la medida en que la evidencia demuestra la persistencia de una brecha digital estructural, particularmente en regiones como Loreto, donde convergen limitaciones geográficas, económicas y de mercado que impiden una provisión eficiente y equitativa del servicio de telecomunicaciones mediante mecanismos puramente privados. En un contexto de economía social de mercado, reconocido en el artículo 58 de la Constitución, la intervención estatal resulta necesaria cuando existen fallas que el mercado no puede corregir por sí mismo, especialmente aquellas relacionadas con la provisión de bienes esenciales como la conectividad digital.

En primer lugar, la intervención se justifica por la existencia de fallas de mercado en la provisión de infraestructura de telecomunicaciones en zonas rurales y de difícil acceso. Estas fallas se manifiestan en la baja rentabilidad de las inversiones debido a la dispersión poblacional, los elevados costos de despliegue y mantenimiento, y la limitada capacidad de pago de la población. En este escenario, las empresas privadas enfrentan incentivos insuficientes para expandir redes hacia estas zonas, lo que genera un equilibrio subóptimo en el mercado. Por tanto, es legítimo que el Estado implemente políticas que corrijan estas fallas, reduciendo costos de inversión, promoviendo la competencia y facilitando el acceso a infraestructura.

En segundo lugar, la intervención estatal encuentra sustento en la necesidad de garantizar el acceso universal a servicios esenciales, en tanto el acceso a internet ha sido reconocido no solo como un servicio público, sino también como un habilitador fundamental del ejercicio de derechos fundamentales. La reciente consagración del acceso a internet como derecho fundamental en el ordenamiento jurídico peruano refuerza la obligación del Estado de adoptar medidas que aseguren su provisión en condiciones de igualdad. En este sentido, la conectividad digital no puede ser tratada únicamente como un bien de mercado, sino como un elemento indispensable para la inclusión social, la educación, la salud, la seguridad y la participación ciudadana.

En tercer lugar, la intervención estatal se justifica por la necesidad de promover competencia efectiva en mercados caracterizados por alta concentración. En el sector de telecomunicaciones, la existencia de pocos operadores dominantes puede generar barreras a la entrada y limitar la innovación, especialmente en zonas donde las condiciones de mercado son más adversas. En estos casos, el Estado puede adoptar medidas orientadas a facilitar el ingreso de nuevos actores y dinamizar la competencia, siempre que dichas medidas se diseñen bajo criterios de neutralidad, proporcionalidad y no discriminación, evitando generar distorsiones adicionales.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

Asimismo, la intervención pública es necesaria para abordar la brecha de demanda, que se expresa en la incapacidad de ciertos segmentos de la población para acceder o utilizar los servicios disponibles. Factores como la baja capacidad adquisitiva, la falta de habilidades digitales o la ausencia de dispositivos adecuados impiden que la disponibilidad de infraestructura se traduzca en un acceso efectivo. En este escenario, las políticas públicas deben no solo incentivar la oferta, sino también promover la adopción y el uso de tecnologías digitales, garantizando que la conectividad genere impactos reales en la calidad de vida de la población.

No obstante, la justificación de la intervención estatal no implica que cualquier medida sea constitucionalmente válida o económicamente eficiente. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la intervención del Estado en la economía debe cumplir con los principios de razonabilidad, proporcionalidad y neutralidad, evitando afectar injustificadamente la libre competencia o generar ventajas indebidas entre agentes económicos. En particular, en la STC Exp. 0008-2003-AI/TC (fundamentos 24–26), el Tribunal ha establecido que el Estado no debe introducir distorsiones artificiales en el mercado, mientras que en la STC Exp. 00017-2008-PI/TC (fundamento 41) ha señalado que toda regulación económica debe superar un test de proporcionalidad.

En ese sentido, la intervención pública en el sector telecomunicaciones debe orientarse a corregir fallas de mercado sin sustituir el funcionamiento del mercado ni favorecer selectivamente a determinados operadores. Esto implica diseñar políticas basadas en incentivos abiertos, transparentes y competitivos, que permitan maximizar el acceso y la calidad del servicio, sin afectar las condiciones de competencia ni la sostenibilidad del sector. Asimismo, la intervención debe ser coherente con el marco normativo existente y articularse con los instrumentos vigentes, como PRONATEL, FTEL y la Ley de Banda Ancha, evitando la duplicidad y fragmentación de políticas públicas.

En conclusión, la intervención del Estado en el cierre de la brecha digital es legítima, necesaria y compatible con el régimen económico constitucional, en tanto se orienta a corregir fallas estructurales del mercado y a garantizar el acceso a un servicio esencial. Sin embargo, dicha intervención debe diseñarse bajo criterios de eficiencia, neutralidad y sostenibilidad, a fin de asegurar que los beneficios lleguen efectivamente a la población sin generar distorsiones que comprometan el desarrollo del sector en el largo plazo.

Antecedentes normativos y análisis de precedentes sobre regímenes especiales para cierre de brecha digital en el Perú

En el ordenamiento jurídico peruano no existe un antecedente directo que haya establecido una figura equivalente a una Zona Especial de Incentivo para el Cierre de la Brecha Digital

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

(ZECDI) con las características propuestas en el Proyecto de Ley 14365. Es decir, no se ha implementado previamente un régimen especial territorial en el ámbito de telecomunicaciones que combine incentivos regulatorios diferenciados —como acceso preferente a infraestructura pública, asignación prioritaria de espectro y criterios selectivos de elegibilidad de operadores— con el objetivo específico de cerrar la brecha digital en una región determinada. En ese sentido, el ZECDI constituye una figura jurídicamente novedosa dentro del marco regulatorio nacional, pero también atípica frente a la arquitectura institucional vigente.

No obstante, la ausencia de un antecedente directo no implica la inexistencia de políticas públicas orientadas al mismo objetivo. Por el contrario, el Perú cuenta con un conjunto consolidado de instrumentos normativos y programáticos dirigidos a reducir la brecha digital, aunque estructurados bajo un enfoque distinto al propuesto por el ZECDI. Entre estos destaca el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), creado mediante la Ley 28900 y reforzado por la Ley 29904, cuya finalidad es financiar proyectos de conectividad en zonas rurales o de preferente interés social. Este mecanismo se caracteriza por operar bajo principios de neutralidad competitiva, permitiendo la participación de cualquier operador mediante procesos competitivos, sin establecer exclusiones previas ni beneficios selectivos.

En la misma línea, el Estado ha establecido el Programa Nacional de Telecomunicaciones (PRONATEL), creado mediante el Decreto Supremo 018-2018-MTC, como entidad encargada de diseñar y ejecutar políticas de acceso a internet en zonas rurales. Este programa constituye el principal instrumento operativo para la expansión de servicios de telecomunicaciones, mediante esquemas de inversión pública o asociaciones con el sector privado. A diferencia del ZECDI, PRONATEL no configura un régimen excepcional territorial con incentivos regulatorios diferenciados, sino que actúa dentro del marco general del sector, priorizando áreas con mayores niveles de brecha digital a nivel nacional.

Asimismo, el marco normativo incluye la Ley 29904, Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica, que establece mecanismos para el desarrollo de infraestructura y la compartición de redes, promoviendo el acceso a servicios de telecomunicaciones bajo condiciones de eficiencia y competencia. Esta ley, junto con la Ley 28295 sobre uso compartido de infraestructura, regula de forma integral el acceso a infraestructura pasiva, estableciendo como principio general la onerosidad de la compartición, es decir, el pago de contraprestaciones razonables, a diferencia del esquema de gratuidad planteado en el ZECDI.

De igual manera, la Ley 29022, que declara de interés nacional la expansión de los servicios de telecomunicaciones, dispone que las entidades públicas deben facilitar el despliegue de infraestructura y evitar la imposición de barreras administrativas, promoviendo un entorno favorable para la inversión. A ello se suma la reciente Ley 31878, que reconoce el acceso a

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

internet como un derecho fundamental, consolidando el carácter estratégico de la conectividad digital en el desarrollo del país.

En el ámbito territorial, existen normas como la Ley 32232, que declara de interés nacional la masificación del acceso a internet en Loreto. Sin embargo, estas normas tienen carácter principalmente declarativo y no crean un régimen operativo autónomo con incentivos diferenciados. Asimismo, la Ley 27037 de Promoción de la Inversión en la Amazonía establece beneficios tributarios para determinadas actividades económicas, pero estos no se aplican directamente al sector de telecomunicaciones, lo que limita su articulación efectiva con el diseño del ZECDI.

Desde una perspectiva comparada, si bien algunos países han implementado programas orientados a reducir la brecha digital en zonas específicas, estos se caracterizan por utilizar mecanismos de incentivos neutrales y competitivos, tales como subsidios condicionados a resultados, obligaciones de cobertura o esquemas de licitación pública. En estos modelos, el Estado no define ex ante qué operadores participan ni establece exclusiones estructurales, sino que promueve la competencia por el despliegue eficiente de servicios, en línea con principios de mercado.

En ese contexto, el ZECDI se diferencia de los antecedentes normativos existentes en el Perú en aspectos sustantivos. En particular, introduce un modelo basado en criterios selectivos de acceso a incentivos, establece beneficios económicos directos como el uso gratuito de infraestructura pública y plantea mecanismos de asignación preferente de recursos escasos, como el espectro radioeléctrico. Estas características lo convierten en un régimen disruptivo respecto del sistema vigente, que tradicionalmente ha privilegiado enfoques neutrales y abiertos.

En consecuencia, si bien la creación de un régimen especial como el ZECDI puede responder a la necesidad de atender de manera focalizada una problemática territorial específica, su diseño debe evaluarse a la luz de la coherencia con el marco normativo existente, así como con los principios constitucionales que rigen el régimen económico. La experiencia normativa peruana muestra que el cierre de la brecha digital se ha abordado mediante instrumentos generales y competitivos, por lo que la introducción de un esquema selectivo requiere una justificación técnica y jurídica particularmente robusta.

En síntesis, el análisis de antecedentes permite concluir que el ZECDI no tiene un precedente directo en el ordenamiento jurídico peruano, y que su configuración actual representa una innovación normativa que se aparta del enfoque tradicional de las políticas públicas en telecomunicaciones. Por ello, su viabilidad dependerá de su capacidad para integrarse de manera coherente con el sistema existente, evitando duplicidades, asimetrías regulatorias y

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

posibles distorsiones en el funcionamiento del mercado.

Restricciones o requisitos que exige el proyecto de ley

1. Límite de participación de mercado ($\leq 20\%$)

El Proyecto de Ley establece como criterio de elegibilidad que las empresas operadoras no superen el 20% de participación en el mercado nacional de internet fijo, lo que en la práctica implica la exclusión automática de los principales operadores del sector, tales como Telefónica del Perú S.A.A. (actual Integratel), América Móvil Perú S.A.C. (Claro), así como también operadores relevantes como Win Empresas S.A.C. y Wow Tel S.A.C., dependiendo de la medición y variaciones del mercado. Este requisito no solo reduce significativamente el universo de empresas potencialmente beneficiarias, sino que configura una exclusión estructural directa basada en tamaño de mercado, orientando los beneficios hacia operadores de menor escala o sin participación significativa a nivel nacional. Entre los operadores que podrían calificar bajo este criterio se encuentran, de manera referencial, empresas como Bitel (Viettel Perú S.A.C.), Internexa Perú S.A., Optical Networks S.A.C. o algunos operadores regionales o ISP locales de menor tamaño (empresas proveedoras de servicios de internet que opera en áreas geográficas reducidas, como municipios, zonas rurales o barrios específicos), dependiendo de la verificación concreta del umbral. En términos prácticos, esta medida genera una preselección ex ante, al impedir que empresas con mayor capacidad financiera y técnica puedan participar del régimen. Desde el punto de vista constitucional, esto compromete la libertad de empresa y la libre competencia (arts. 59 y 61), al introducir una restricción que no necesariamente guarda relación directa con el objetivo de cierre de brecha digital. El Tribunal Constitucional ha sido claro al establecer que el Estado no puede excluir injustificadamente a agentes económicos, señalando en la STC Exp. 0008-2003-AI/TC (fundamentos 24–26) que las regulaciones no deben alterar artificialmente las condiciones de competencia, mientras que en la STC Exp. 00017-2008-PI/TC (fundamento 41) exige que toda restricción supere un test de razonabilidad y proporcionalidad. Asimismo, en la STC Exp. 0042-2004-AI/TC (fundamento 13) se reconoce que la libertad de empresa incluye el acceso al mercado en condiciones de igualdad. En consecuencia, este requisito presenta un alto riesgo de ser considerado desproporcionado.

2. Prohibición a operadores con espectro IMT (Telecomunicaciones Móviles Internacionales)

El proyecto establece que las empresas que cuenten con asignación de espectro en bandas IMT no pueden acceder a los incentivos del régimen ZECDI. Este criterio, en la práctica, excluye a todos los principales operadores móviles del país, entre ellos Claro (América Móvil Perú S.A.C.), Entel Perú S.A., Telefónica del Perú S.A.A. (Integratel) y Viettel Perú S.A.C. (Bitel),

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

quienes actualmente cuentan con asignaciones de espectro para servicios móviles. Ello limita el acceso a empresas que no cuentan con espectro asignado o que no operan servicios móviles tradicionales, lo que genera una preselección indirecta del mercado, favoreciendo a potenciales nuevos ingresantes, operadores virtuales o proveedores de servicios de internet fijo inalámbrico sin espectro propio. Esto implica, en la práctica, un direccionamiento funcional del beneficio hacia determinados perfiles empresariales, excluyendo incluso a alguno de los operadores previamente mencionados que podrían eventualmente cumplir el criterio del 20%, pero que quedarían fuera por esta segunda restricción. Desde la perspectiva constitucional, esta medida afecta el principio de libre competencia (art. 61), pues introduce una diferenciación no necesariamente vinculada a la eficiencia o a la finalidad de la norma. El Tribunal Constitucional ha señalado en la STC Exp. 0008-2003-AI/TC (fundamento 25) que el Estado no puede generar ventajas artificiales entre competidores, y en la STC Exp. 00034-2004-AI/TC (fundamentos 35–37) que la regulación no debe distorsionar el mercado favoreciendo a ciertos agentes. Por tanto, esta medida puede ser interpretada como una exclusión selectiva incompatible con el marco constitucional.

3. Exigencia de acogimiento a la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía

El requisito de que las empresas se encuentren constituidas bajo el régimen de la Ley de Promoción de la Amazonía agrega una condición formal que no guarda una relación directa con la capacidad de prestar servicios de telecomunicaciones. En la práctica, esta exigencia reduce aún más el universo de empresas elegibles, pues muchas compañías con presencia nacional —como Telefónica del Perú S.A.A. (Integratel), América Móvil Perú S.A.C., Entel Perú S.A. o Win Empresas S.A.C.— no necesariamente se encuentran estructuradas bajo dicho régimen tributario, lo que las excluye automáticamente. De esta manera, la norma favorece a un grupo reducido de operadores que sí cumplan dicha condición, lo que puede incluir a operadores pequeños con presencia local en la Amazonía o empresas que decidan reorganizarse societariamente para acceder al beneficio, configurando una preselección formal del beneficiario basada en su estructura legal y no en su capacidad técnica. Esto introduce una barrera indirecta de acceso al régimen. Desde el punto de vista constitucional, esta exigencia puede afectar la libertad de empresa y la libertad de inversión (arts. 59 y 63), al imponer requisitos no necesarios para la prestación del servicio. El Tribunal Constitucional ha señalado en la STC Exp. 0024-2003-AI/TC (fundamento 19) que las restricciones deben guardar relación directa con el objetivo de la norma, y en la STC Exp. 003-2006-PI/TC (fundamento 52) que estas deben ser razonables y proporcionales. En ese sentido, esta condición podría ser cuestionada por carecer de una justificación objetiva vinculada al fin perseguido.

4. Acceso gratuito a infraestructura del Estado

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

El proyecto dispone que únicamente las empresas que cumplan los criterios del régimen ZECDI puedan acceder de manera gratuita a la infraestructura pasiva del Gobierno Regional de Loreto. En la práctica, esta disposición genera una ventaja económica directa y concreta para un grupo específico de operadores, al reducir significativamente sus costos de despliegue frente a empresas como Telefónica del Perú, Claro, Entel o Win, que continuarían operando bajo esquemas de inversión propios o con acceso oneroso a infraestructura. Los principales beneficiarios potenciales de este esquema serían operadores de menor escala como ISP locales, proveedores regionales, o empresas como Internexa Perú, Optical Networks o pequeños operadores amazónicos, dependiendo de su estructura y cumplimiento de requisitos. Este diseño configura un claro supuesto de direccionamiento económico indirecto, en tanto otorga un beneficio selectivo que altera las condiciones de competencia en el mercado. En términos constitucionales, esta medida compromete los principios de igualdad (art. 2 inc. 2), libre competencia (art. 61) y neutralidad estatal. El Tribunal Constitucional ha establecido en la STC Exp. 0009-2012-PI/TC (fundamento 68) que el Estado no puede otorgar ventajas competitivas indebidas mediante el uso de recursos públicos, mientras que en la STC Exp. 00016-2002-AI/TC (fundamento 10) prohíbe tratamientos diferenciados sin justificación objetiva, y en la STC Exp. 00034-2004-AI/TC (fundamento 35) advierte que la regulación económica no debe distorsionar el mercado favoreciendo a determinados agentes. Por ello, este elemento del proyecto constituye uno de los puntos de mayor riesgo de inconstitucionalidad.

5. Asignación prioritaria de espectro radioeléctrico

El proyecto prevé que el espectro radioeléctrico sea asignado con carácter prioritario a las empresas acogidas al régimen ZECDI. Dado que el espectro es un recurso escaso y esencial, esta disposición otorga una ventaja estratégica relevante a los operadores beneficiarios, en detrimento de empresas como Claro, Entel, Telefónica o Bitel, que actualmente participan en procesos competitivos de asignación de espectro. En la práctica, esta medida favorece a operadores que cumplan los requisitos del régimen —principalmente aquellos de menor escala o sin espectro previo— generando una preselección y direccionamiento regulatorio en el acceso a un recurso clave. Los beneficiarios potenciales podrían ser, nuevamente, proveedores como ISP regionales o empresas sin espectro IMT que busquen ingresar al mercado. Desde la perspectiva constitucional, esta medida puede vulnerar el principio de libre competencia (art. 61), si no se basa en criterios objetivos y transparentes. El Tribunal Constitucional ha señalado en la STC Exp. 0008-2003-AI/TC (fundamento 25) que el Estado no debe generar privilegios en el acceso a recursos económicos, y en la STC Exp. 00034-2004-AI/TC (fundamento 37) que las decisiones deben ser objetivas y no arbitrarias. En consecuencia, la asignación prioritaria sin mecanismos competitivos claros puede resultar cuestionable.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

6. Régimen territorial exclusivo (aplicable solo a Loreto)

Finalmente, el proyecto establece un régimen especial exclusivamente para el departamento de Loreto. En la práctica, ello genera una asimetría regulatoria territorial, que puede favorecer a operadores con presencia o interés en dicha región, como empresas locales o regionales que operan en la Amazonía, frente a los grandes operadores nacionales que operan bajo condiciones generales en todo el país. Este diseño implica una forma de preselección geográfica de beneficiarios, en tanto concentra incentivos en un espacio territorial específico sin una justificación plenamente desarrollada frente a otras regiones con similares condiciones de brecha, como Ucayali, Amazonas o Huancavelica. Desde el punto de vista constitucional, si bien el Estado puede implementar políticas diferenciadas, estas deben contar con una justificación objetiva y razonable conforme al principio de igualdad (art. 2 inc. 2). El Tribunal Constitucional ha establecido en la STC Exp. 00017-2008-PI/TC (fundamento 41) que todo trato diferenciado debe superar un test de razonabilidad. En ese sentido, si no se acredita adecuadamente la singularidad de Loreto frente a otras regiones igualmente rezagadas, el régimen podría ser cuestionado por generar desigualdad injustificada.

7. Conclusión general

En conjunto, el análisis evidencia que el diseño del proyecto no solo introduce restricciones individuales, sino que configura un esquema en el que ciertos operadores son sistemáticamente excluidos (como Telefónica del Perú, América Móvil – Claro, Entel y, en algunos casos, incluso Viettel – Bitel), mientras que otros son implícitamente favorecidos (operadores pequeños, ISP regionales o empresas sin espectro y con estructura amazónica). Esto da lugar a un sistema que puede implicar exclusión estructural, preselección indirecta y direccionamiento económico, generando riesgos significativos frente a los principios constitucionales de neutralidad, libre competencia e igualdad, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Tribunal Constitucional.

Impacto en la libre competencia

El Proyecto de Ley 14365 genera impactos directos sobre la libre competencia al modificar las condiciones de acceso, costos y asignación de recursos en el mercado de telecomunicaciones. En primer lugar, los criterios de elegibilidad —como el límite del 20% de participación de mercado, la exclusión de operadores con espectro IMT y la exigencia de acogimiento a la Ley 27037— restringen el acceso al régimen, excluyendo a operadores relevantes como Telefónica del Perú, América Móvil (Claro) y Entel, que concentran más del 85% del mercado de internet fijo. Esta exclusión no responde a criterios de eficiencia, sino a condiciones estructurales, configurando una reducción artificial de competidores.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

En segundo lugar, el acceso gratuito a infraestructura pública introduce una asimetría en los costos, otorgando ventajas económicas a ciertos operadores y alterando la competencia. Esta medida rompe el principio de neutralidad estatal y contraviene el marco vigente (Ley 28295 y Ley 29904), que establece la onerosidad de la compartición.

En tercer lugar, la asignación prioritaria de espectro genera un privilegio en el acceso a un recurso escaso, afectando los principios de eficiencia y competencia. Ello produce un desplazamiento del modelo competitivo: las empresas dejan de competir por eficiencia y pasan a competir por acceso a beneficios regulatorios.

El Tribunal Constitucional ha establecido que el Estado no debe introducir distorsiones en el mercado ni generar ventajas indebidas. Así, en la STC Exp. 0008-2003-AI/TC (FJ 24–26) se señala que la regulación no puede excluir injustificadamente a agentes económicos, mientras que en la STC Exp. 0009-2012-PI/TC (FJ 68) se prohíbe generar ventajas competitivas mediante recursos públicos, y en la STC Exp. 00017-2008-PI/TC (FJ 41) se exige que toda medida supere un test de proporcionalidad.

En conjunto, el proyecto genera: (i) exclusión de competidores relevantes, (ii) ventajas selectivas en costos y (iii) asignación no competitiva de recursos, lo que configura un alto riesgo de distorsión del mercado y debilitamiento de la competencia efectiva.

Impacto en los consumidores finales

El impacto del Proyecto de Ley 14365 sobre los consumidores es mixto y depende del horizonte temporal. En el corto plazo, los incentivos podrían facilitar la entrada de nuevos operadores y permitir cierta expansión de cobertura en áreas con baja conectividad, lo que podría beneficiar a segmentos específicos de usuarios.

Sin embargo, en el mediano y largo plazo, los efectos pueden ser negativos. La exclusión de operadores con mayor capacidad de inversión y experiencia técnica reduce la posibilidad de desplegar redes de alta calidad en zonas complejas como Loreto, donde actualmente solo existen 3 a 4 conexiones de internet fijo por cada 100 habitantes, frente a un promedio nacional de aproximadamente 12. Esto podría traducirse en menor velocidad de expansión y menor calidad del servicio.

Asimismo, la asignación selectiva de beneficios puede reducir la competencia efectiva, lo que a largo plazo genera incentivos para incrementos de precios o deterioro del servicio, afectando directamente al consumidor. En mercados menos competitivos, la calidad, continuidad y velocidad del servicio —factores críticos en el acceso real a internet— tienden a deteriorarse.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

Otro aspecto relevante es la incertidumbre regulatoria. La falta de coherencia del proyecto con el marco vigente puede desincentivar la inversión privada, afectando la expansión de infraestructura. Ello impacta directamente en los usuarios, al limitar la cobertura y la calidad de los servicios disponibles.

Finalmente, la brecha digital no solo depende de la oferta, sino también de la demanda. El INEI señala que aproximadamente el 23% de hogares sin internet no accede por falta de recursos económicos, lo que evidencia que una política centrada únicamente en incentivos a operadores puede tener un impacto limitado si no se complementa con medidas de asequibilidad y desarrollo de capacidades digitales.

En síntesis, aunque el proyecto puede generar efectos positivos iniciales, existe un riesgo significativo de que en el largo plazo produzca menor inversión, menor calidad del servicio, menor competencia y eventualmente mayores costos para los usuarios, afectando el bienestar de los consumidores y la sostenibilidad del sistema de telecomunicaciones.

Análisis de compatibilidad constitucional

El Proyecto de Ley 14365 presenta como finalidad principal la reducción de la brecha digital en el departamento de Loreto mediante la creación de un régimen especial con incentivos regulatorios, lo cual resulta compatible, en términos generales, con el mandato estatal de promover el desarrollo y la inclusión digital. Sin embargo, al analizar su contenido desde el punto de vista del régimen económico constitucional, se advierten ciertos aspectos que generan tensiones con los principios de libre competencia, igualdad ante la ley y libertad de empresa.

En primer lugar, el artículo 3 del proyecto establece criterios de elegibilidad que excluyen a operadores con determinada participación de mercado y a aquellos que cuentan con espectro radioeléctrico asignado en determinadas bandas, lo que restringe el acceso al régimen ZECDI. Estas condiciones inciden directamente en la libertad de empresa y el acceso al mercado, reconocidos en los artículos 59 y 61 de la Constitución. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, tales restricciones deben superar un test de razonabilidad y proporcionalidad y estar directamente vinculadas con el fin perseguido. En ese sentido, en la STC Exp. 0008-2003-AI/TC (fundamentos 24 a 26) el Tribunal ha señalado que el Estado no puede establecer barreras que excluyan injustificadamente a determinados agentes económicos, mientras que en la STC Exp. 00017-2008-PI/TC (fundamento 41) precisa que toda limitación a la actividad económica debe ser razonable y proporcional, y en la STC Exp. 0042-2004-AI/TC (fundamento 13) reconoce que la libertad de empresa incluye el derecho a acceder al mercado en condiciones de igualdad. Bajo estos criterios, las exclusiones previstas podrían considerarse desproporcionadas si no se acredita que son necesarias para lograr el cierre de

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

la brecha digital.

En segundo lugar, el artículo 4 del proyecto establece que el Gobierno Regional de Loreto otorgará acceso gratuito a su infraestructura pasiva únicamente a las empresas que cumplan con los requisitos del régimen ZECDI. Esta previsión introduce un tratamiento diferenciado en el acceso a recursos públicos, lo cual debe evaluarse a la luz del principio de igualdad y del mandato de promoción de la libre competencia. El Tribunal Constitucional ha sostenido que el Estado no puede generar ventajas competitivas indebidas a través de la asignación de bienes públicos. Así, en la STC Exp. 0009-2012-PI/TC (fundamento 68) se establece que la actuación estatal en el mercado debe evitar la creación de privilegios arbitrarios, mientras que la STC Exp. 00016-2002-AI/TC (fundamento 10) prohíbe tratamientos diferenciados sin justificación objetiva, y la STC Exp. 00034-2004-AI/TC (fundamento 35) señala que la regulación económica no debe distorsionar la competencia favoreciendo a determinados agentes. En esa línea, la asignación exclusiva y gratuita de infraestructura podría configurar una ventaja selectiva que altere las condiciones de competencia.

En tercer lugar, el artículo 6 dispone la asignación prioritaria de espectro radioeléctrico a los operadores acogidos al régimen ZECDI. Si bien el espectro es un recurso público cuya administración corresponde al Estado, su asignación debe realizarse bajo criterios de objetividad, transparencia y eficiencia, en concordancia con el principio de libre competencia. El Tribunal Constitucional ha indicado que el Estado no debe introducir ventajas artificiales entre agentes económicos mediante el acceso diferenciado a recursos escasos. Así, en la STC Exp. 0008-2003-AI/TC (fundamento 25) se advierte que las políticas públicas no pueden distorsionar el mercado generando privilegios indebidos, mientras que en la STC Exp. 00034-2004-AI/TC (fundamento 37) se precisa que las decisiones económicas del Estado deben estar sustentadas en criterios objetivos y no arbitrarios. En ese marco, la asignación prioritaria sin mecanismos competitivos claros podría generar cuestionamientos desde el punto de vista constitucional.

En cuarto lugar, el artículo 3 literal b exige que las empresas que accedan al régimen se encuentren acogidas a la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía. Este requisito introduce una condición adicional que no necesariamente está vinculada con la capacidad técnica o económica para prestar servicios de telecomunicaciones, lo cual puede afectar la libertad de empresa y de inversión reconocida en los artículos 59 y 63 de la Constitución. El Tribunal Constitucional ha señalado que las restricciones deben tener una relación directa con el fin de la norma y ser proporcionales. En la STC Exp. 003-2006-PI/TC (fundamento 52) se establece que las limitaciones regulatorias deben superar un juicio de razonabilidad, mientras que en la STC Exp. 0024-2003-AI/TC (fundamento 19) se indica que las condiciones de acceso a una actividad económica deben estar vinculadas al objetivo que se persigue. En tal sentido, exigir la sujeción a un régimen tributario específico podría constituir una barrera indirecta de

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

acceso.

En quinto lugar, el proyecto otorga al OSIPTEL facultades para intervenir mediante mandatos de compartición de infraestructura y supervisar el cumplimiento de las disposiciones vinculadas al acceso a infraestructura pública. Esta intervención se enmarca en el rol del Estado como garante de la libre competencia y corrector de fallas de mercado, conforme a los artículos 60 y 61 de la Constitución. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional reconoce que dicha intervención es legítima siempre que sea razonable y proporcional. Así, en la STC Exp. 0014-2003-AI/TC (fundamento 11) se señala que el Estado puede intervenir para corregir fallas del mercado, mientras que en la STC Exp. 00048-2004-AI/TC (fundamento 24) se indica que toda intervención debe orientarse al interés general y no exceder lo necesario. En consecuencia, este componente del proyecto resulta compatible con la Constitución, en tanto se aplique dentro de dichos parámetros.

Finalmente, el artículo 7 incorpora disposiciones técnicas y ambientales para la instalación de infraestructura subfluvial, incluyendo la fijación de distancias mínimas y la suspensión temporal de nuevas instalaciones hasta la aprobación de condiciones técnicas. Esta regulación responde a la necesidad de proteger el medio ambiente y garantizar la sostenibilidad de la infraestructura, en concordancia con el artículo 67 de la Constitución. El Tribunal Constitucional ha reconocido que el Estado puede adoptar medidas regulatorias orientadas a proteger el interés general, siempre que no sean desproporcionadas. En la STC Exp. 00025-2005-PI/TC (fundamento 34) se señala que la regulación debe equilibrar el desarrollo económico con la protección del interés público. En ese sentido, estas medidas son constitucionalmente válidas, siempre que no impliquen una restricción excesiva o indefinida de la actividad económica.

En conjunto, el análisis permite concluir que ciertos aspectos de su diseño —especialmente los vinculados a restricciones de acceso, asignación de beneficios y uso de recursos públicos— pueden generar tensiones con los principios del régimen económico, lo que sugiere la necesidad de ajustes para asegurar su plena compatibilidad constitucional.

Necesidad de reformulación de la fórmula legal del proyecto de ley

El Proyecto de Ley 14365 requiere una reformulación integral de su fórmula legal debido a que, si bien persigue una finalidad legítima —el cierre de la brecha digital—, su diseño normativo presenta problemas de coherencia normativa, constitucionalidad, técnica legislativa y eficiencia económica que pueden afectar su viabilidad y sostenibilidad. Estos problemas se reflejan en cada uno de sus artículos y disposiciones complementarias, los cuales introducen mecanismos que generan exclusión, distorsión del mercado o inconsistencia con el marco jurídico vigente.

En relación con los artículos 1 y 2, si bien el objeto y la finalidad de la ley son adecuados al

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

priorizar el cierre de la brecha digital en Loreto, se advierte la necesidad de reformulación debido a la falta de articulación con el marco de políticas existentes, como PRONATEL, FITEL y la Ley de Banda Ancha. La norma no define claramente su integración con estos instrumentos ni justifica la necesidad de crear un régimen adicional, lo que puede generar duplicidad normativa o dispersión de políticas públicas. Por ello, estos artículos requieren precisión en cuanto a su alcance territorial y su vinculación con el sistema nacional de telecomunicaciones, evitando la fragmentación de la política pública.

En el artículo 3, referido a los criterios de elegibilidad, se presenta una de las principales razones que justifican la reformulación. La inclusión de requisitos como el límite del 20% de participación de mercado, la exclusión de operadores con espectro IMT y la exigencia de acogimiento al régimen de la Amazonía introduce restricciones que no guardan una relación directa con el objetivo de la norma. Estas disposiciones generan una exclusión estructural de operadores con mayor capacidad técnica y económica, lo cual puede ser contrario a los principios de libre competencia, igualdad y razonabilidad desarrollados por el Tribunal Constitucional. En ese sentido, este artículo requiere ser reformulado para sustituir criterios estructurales por criterios objetivos basados en resultados (cobertura, calidad, inversión), alineados con la finalidad del proyecto.

El artículo 4, sobre el acceso a infraestructura del Gobierno Regional de Loreto, también requiere una reformulación sustantiva. La disposición que establece el acceso gratuito a la infraestructura pública contradice el marco legal vigente —especialmente la Ley 28295 y la Ley 29904— que establecen el principio de onerosidad en la compartición de infraestructura. Además, la gratuidad genera una ventaja competitiva indebida para determinados operadores, afectando la neutralidad del Estado y distorsionando el mercado. Por estas razones, es necesario modificar este artículo para establecer un régimen de acceso en condiciones equitativas, no discriminatorias y sujetas a contraprestaciones razonables, garantizando sostenibilidad y competitividad.

En cuanto al **artículo 5, que regula los mandatos de compartición de infraestructura**, la necesidad de reformulación se fundamenta en la ausencia de coherencia con el marco regulatorio existente. El proyecto no contempla adecuadamente los procedimientos vigentes de negociación entre operadores ni respeta los supuestos bajo los cuales el OSIPTEL puede intervenir. Asimismo, amplía de manera indebida las competencias del regulador al incluir la supervisión de gobiernos regionales, lo cual no se encuentra previsto en la legislación vigente. En consecuencia, este artículo debe ser reformulado para ajustar la intervención del OSIPTEL a su ámbito de competencia y garantizar la seguridad jurídica y la consistencia normativa.

Respecto del **artículo 6, sobre asignación de espectro radioeléctrico**, se requiere reformulación porque la norma establece una asignación prioritaria para los operadores del

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

régimen ZECDI, lo que puede afectar los principios de competencia, transparencia y uso eficiente del espectro. Además, invade competencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que es la autoridad encargada de la administración del espectro. Por ello, este artículo debe adecuarse para asegurar que la asignación se realice conforme al marco vigente, evitando la creación de privilegios regulatorios o direccionamientos en el acceso a recursos escasos.

El **artículo 7, referido a condiciones técnicas de infraestructura**, también requiere modificaciones importantes. La inclusión de parámetros técnicos específicos dentro de una norma con rango de ley resulta inadecuada desde el punto de vista de técnica legislativa, ya que estos aspectos deben ser definidos por la autoridad competente a través de normas reglamentarias flexibles y actualizables. Asimismo, la regulación rígida de condiciones técnicas puede afectar el desarrollo de infraestructura al no adaptarse a la evolución tecnológica. En ese sentido, este artículo debe ser reformulado para remitir dichas condiciones al ámbito reglamentario del MTC.

En relación con la **Primera Disposición Complementaria**, que crea un grupo de trabajo multisectorial, la necesidad de reformulación se vincula a la falta de precisión en su duración, competencias y articulación con los plazos de reglamentación de la ley. La existencia de plazos prolongados para la emisión de condiciones técnicas puede generar incoherencias con la urgencia de implementación del proyecto. Por ello, se requiere ajustar los plazos y delimitar claramente la naturaleza y funciones del grupo, evitando superposición de competencias.

La **Segunda Disposición Complementaria, sobre financiamiento**, si bien establece que la implementación se realizará sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, requiere mayor claridad respecto a la sostenibilidad financiera de las medidas propuestas, especialmente considerando que algunos mecanismos (como la gratuidad de infraestructura) implican costos implícitos. Por tanto, se recomienda precisar los mecanismos financieros y su compatibilidad con el presupuesto público.

En cuanto a la **Disposición Transitoria que dispone la suspensión de infraestructura subfluvial**, esta requiere ser eliminada o modificada, ya que contradice el objetivo principal del proyecto de promover la conectividad. La suspensión de nuevas instalaciones genera un efecto adverso al retrasar el despliegue de infraestructura, lo que resulta incompatible con la finalidad de cerrar la brecha digital.

Comparación del texto del Proyecto de Ley 14365 vs. texto sustitutorio propuesto

Artículo 1. Objeto de la Ley
Texto del PL 14365

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

Declara al departamento de Loreto como Zona Especial de Incentivo para el Cierre de la Brecha Digital (ZECDI), con la finalidad de promover el acceso a servicios públicos de telecomunicaciones y el uso eficiente de infraestructura y bienes estatales, como el espectro radioeléctrico y todos aquellos que contribuyan al cierre de la brecha digital.

Texto sustitutorio

La presente Ley tiene por objeto promover el cierre de la brecha digital en el departamento de Loreto, así como en otras zonas de alta prioridad territorial, mediante el acceso equitativo a los servicios públicos de telecomunicaciones, el uso eficiente de la infraestructura existente y el fortalecimiento de la competencia, en concordancia con el marco normativo vigente.

Justificación

Se mantiene el objeto, pero se elimina la creación de una "zona especial" cerrada y se amplía el enfoque a criterios técnicos de priorización territorial, evitando asimetrías regulatorias y alineándose con PRONATEL y la Ley 29904.

Artículo 2. Finalidad

Texto del PL 14365

Acelerar el cierre de la brecha digital en Loreto mediante el acceso a internet, el acceso gratuito y no discriminatorio a infraestructura pública y la asignación de espectro radioeléctrico.

Texto sustitutorio

La Ley tiene por finalidad ampliar la cobertura y calidad de los servicios de telecomunicaciones en zonas rurales o de difícil acceso, reducir brechas digitales, promover competencia efectiva y asegurar sostenibilidad económica, bajo los principios de neutralidad, no discriminación y eficiencia.

Justificación

Se eliminan referencias a gratuidad y asignación preferente, incorporando principios constitucionales y de política pública conforme a la STC Exp. 0008-2003-AI/TC y STC Exp. 00017-2008-PI/TC.

Artículo 3. Criterios de elegibilidad

Texto del PL 14365

Solo pueden acogerse operadores que tengan concesión única, estén acogidos a la Ley 27037, no superen 20% de mercado, y no cuenten con espectro IMT.

Texto sustitutorio

Pueden acceder a los mecanismos de promoción todas las empresas concesionarias con título habilitante vigente que asuman compromisos verificables de cobertura, calidad e inversión. No se condiciona el acceso por participación de mercado, tenencia de espectro o régimen tributario.

Justificación

Se eliminan exclusiones estructurales y direccionamientos, levantando observaciones de AFIN y colisiones con los artículos 59 y 61 de la Constitución y la STC Exp. 0042-2004-AI/TC.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

Artículo 4. Acceso a infraestructura del GORE Loreto

Texto del PL 14365

El GORE Loreto debe permitir el uso gratuito de su infraestructura pasiva a operadores ZECDI. Los funcionarios que lo impidan incurren en responsabilidad funcional.

Texto sustitutorio

El acceso a infraestructura pública se realiza en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias, conforme a la Ley 28295 y la Ley 29904, sujeto a contraprestaciones razonables para cubrir costos de operación y mantenimiento.

Justificación

Se elimina la gratuidad y la sanción funcional, restableciendo el principio de onerosidad y sostenibilidad exigido por OSIPTEL y la STC Exp. 0009-2012-PI/TC (FJ 68).

Artículo 5. Mandatos de compartición por el OSIPTEL

Texto del PL 14365

OSIPTEL puede emitir mandatos de compartición contra el GORE Loreto y debe adecuar su normativa en 60 días.

Texto sustitutorio

La compartición se promueve por acuerdo entre operadores. OSIPTEL interviene solo dentro de sus competencias legales, conforme a la Ley 28295 y la Ley 29904, sin supervisar gobiernos regionales ni ampliar su marco competencial.

Justificación

Se corrige la ampliación indebida de competencias, levantando la observación central del OSIPTEL y respetando el principio de legalidad (Ley 27336; STC Exp. 00048-2004-AI/TC).

Artículo 6. Asignación de espectro radioeléctrico

Texto del PL 14365

El MTC asigna espectro con carácter prioritario a operadores ZECDI.

Texto sustitutorio

La asignación de espectro es competencia exclusiva del MTC y se realiza conforme a la normativa vigente. Pueden incorporarse obligaciones de cobertura en zonas prioritarias, sin asignaciones preferentes automáticas.

Justificación

Se elimina el privilegio en el acceso a un recurso escaso, conforme a la STC Exp. 00034-2004-AI/TC (FJ 37) y a las observaciones del OSIPTEL.

Artículo 7. Condiciones técnicas para la infraestructura de conectividad

Texto del PL 14365

La ley fija distancias mínimas (300 m) y condiciones técnicas para infraestructura subfluvial.

Texto sustitutorio

Las condiciones técnicas serán establecidas por el MTC mediante normas reglamentarias, considerando sostenibilidad ambiental, seguridad de redes y continuidad del servicio.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

Justificación

Se corrige la deficiencia en técnica legislativa y se respeta la competencia exclusiva del MTC conforme la Ley 29370.

Primera Disposición Complementaria

Texto del PL 14365

Crea un grupo de trabajo multisectorial con plazos extensos y funciones técnicas.

Texto sustitutorio

El MTC define criterios técnicos de focalización territorial en coordinación con PRONATEL.

Justificación

Se evita duplicar funciones técnicas y se fortalece la articulación institucional existente.

Segunda Disposición Complementaria – Financiamiento

Texto del PL 14365

Se financia con presupuesto del MTC sin demandar recursos adicionales.

Texto sustitutorio

Se mantiene el financiamiento con cargo al presupuesto del MTC, conforme a la normativa presupuestal vigente.

Justificación

Se conserva la disposición, eliminando costos implícitos generados por la gratuidad.

Disposición Complementaria Transitoria

Texto del PL 14365

Suspende nuevas instalaciones subfluviales hasta aprobar normas técnicas.

Texto sustitutorio

Se elimina.

Justificación

Se elimina por contradecir el objetivo de cierre de brecha digital, conforme a la opinión del OSIPTEL.

Disposición Complementaria Final – Reglamentación

Texto del PL 14365

Reglamentación en 90 días.

Texto sustitutorio

Se mantiene la reglamentación en 90 días, alineada con el marco vigente.

ii. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la proposición legislativa.

Análisis de necesidad

La intervención normativa propuesta resulta necesaria en tanto responde a una brecha digital estructural persistente, especialmente en regiones como Loreto, donde los niveles de conectividad continúan significativamente por debajo del promedio nacional. La

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

información disponible evidencia que solo entre 3 y 4 de cada 100 habitantes cuentan con internet fijo, frente a aproximadamente 12 por cada 100 a nivel nacional, lo que refleja una desigualdad territorial relevante. Asimismo, alrededor del 45% de los hogares en el país no tiene acceso a internet, situación que compromete el acceso a servicios esenciales como educación, salud y seguridad. En este contexto, la política pública orientada al cierre de la brecha digital responde a fallas de mercado asociadas a la baja rentabilidad de las inversiones en zonas rurales, altos costos de despliegue y limitada capacidad de pago de la población. No obstante, la necesidad de la intervención no implica validar cualquier diseño normativo. El texto sustitutorio reconoce esta necesidad, pero corrige el enfoque original del proyecto, garantizando que las medidas propuestas se articulen con instrumentos existentes como PRONATEL, FTEL y la Ley 29904, evitando duplicidades. En ese sentido, la intervención estatal es necesaria, pero debe ser ejecutada bajo criterios de neutralidad, eficiencia y sostenibilidad, a fin de asegurar su impacto real en el cierre de la brecha digital.

Análisis de viabilidad

Desde el punto de vista jurídico, institucional y económico, el texto sustitutorio presenta condiciones sustantivamente más viables que la propuesta original. En primer lugar, su diseño es compatible con el marco normativo vigente, en particular con la Ley 29904 (Banda Ancha), la Ley 28295 (compartición de infraestructura) y la Ley 29022, evitando conflictos regulatorios e inconsistencias. A diferencia del proyecto original, el texto sustitutorio no invade competencias del Ministerio de Transportes y Comunicaciones ni del OSIPTEL, lo que garantiza el respeto al principio de legalidad administrativa. En segundo lugar, la viabilidad económica se fortalece al eliminar mecanismos como la gratuidad de infraestructura, que generaban costos implícitos y riesgos de sostenibilidad, y reemplazarlos por esquemas de contraprestación razonable alineados con la normativa vigente. En tercer lugar, la viabilidad operativa mejora al no crear nuevas estructuras institucionales complejas, sino al articular la intervención con instrumentos existentes como PRONATEL y FTEL. Finalmente, desde una perspectiva constitucional, el texto sustitutorio supera los riesgos identificados en la propuesta original, al eliminar restricciones desproporcionadas y asegurar el respeto a los principios de libre competencia e igualdad, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En consecuencia, el texto sustitutorio presenta una alta viabilidad normativa e institucional, siempre que su implementación sea acompañada de una adecuada coordinación intersectorial.

Análisis de oportunidad

El contexto actual hace que la intervención normativa en materia de conectividad digital sea altamente oportuna. La digitalización acelerada de los servicios públicos, la educación y la economía ha incrementado la dependencia del acceso a internet, convirtiéndolo en un

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

elemento indispensable para la inclusión social y el desarrollo económico. En regiones como Loreto, donde las limitaciones geográficas y de infraestructura han mantenido históricamente niveles bajos de conectividad, la adopción de medidas específicas resulta estratégica para reducir desigualdades territoriales. Asimismo, el reconocimiento del acceso a internet como derecho fundamental mediante la Ley 31878 refuerza la prioridad de las políticas públicas orientadas a su expansión. En este escenario, el texto sustitutorio resulta oportuno en la medida en que no introduce un régimen excepcional aislado, sino que fortalece y complementa los instrumentos ya existentes, permitiendo una intervención coherente con la política nacional de telecomunicaciones. Además, al incorporar un enfoque basado en criterios objetivos de focalización territorial y obligaciones de cobertura, se alinea con buenas prácticas internacionales y recomendaciones de organismos como la OCDE. En consecuencia, la propuesta no solo responde a una necesidad vigente, sino que se enmarca en un momento clave para consolidar la transformación digital del país, maximizando su impacto en el corto y mediano plazo.

iii. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma.

iv.1. Análisis del marco normativo

El texto sustitutorio del Proyecto de Ley 14365 se inserta de manera coherente en el marco normativo vigente del sector telecomunicaciones, respetando las competencias institucionales y evitando la duplicidad regulatoria. En el ordenamiento peruano existen instrumentos consolidados orientados al cierre de la brecha digital, entre los que destacan la Ley 29904, Ley de Promoción de la Banda Ancha, que regula el desarrollo de infraestructura y la compartición de redes; la Ley 28295, que establece el régimen de acceso y uso compartido de infraestructura bajo el principio de onerosidad; y la Ley 29022, que promueve la facilitación del despliegue de infraestructura por parte de entidades públicas. Asimismo, el Programa Nacional de Telecomunicaciones (PRONATEL) y el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL) constituyen los principales instrumentos de política pública orientados a financiar y ejecutar proyectos de conectividad en zonas rurales. El texto sustitutorio se articula con estos instrumentos, al no crear un régimen paralelo ni alterar su funcionamiento, sino más bien al fortalecer su aplicación mediante criterios de focalización territorial y obligaciones de cobertura. A su vez, respeta el marco constitucional del régimen económico (arts. 58, 59 y 61), evitando establecer restricciones arbitrarias o ventajas indebidas, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, particularmente en las STC Exp. 0008-2003-AI/TC y 0009-2012-PI/TC. De este modo, la propuesta se presenta como complementaria y sistemáticamente integrada al ordenamiento vigente.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

iv.2. Efecto de la vigencia de la norma

La entrada en vigor de la norma, en su versión sustitutoria, generaría efectos positivos en términos de expansión de la cobertura, mejora de la competencia y fortalecimiento institucional, sin introducir distorsiones relevantes en el mercado. En primer lugar, al establecer mecanismos de acceso abiertos y no discriminatorios, permitiría la participación de todos los operadores interesados, incentivando la inversión en zonas con baja conectividad, como Loreto, donde actualmente la penetración de internet fijo no supera las 3 a 4 conexiones por cada 100 habitantes. En segundo lugar, la incorporación de obligaciones de cobertura vinculadas a la asignación de espectro contribuiría a ampliar el acceso efectivo a servicios de telecomunicaciones en zonas rurales, alineando los incentivos del mercado con los objetivos de política pública. En tercer lugar, el respeto al principio de onerosidad y la eliminación de beneficios selectivos garantizan la sostenibilidad económica del sistema, evitando subsidios implícitos que podrían afectar la infraestructura existente. Desde la perspectiva de los consumidores, la norma contribuiría a mejorar gradualmente el acceso y la calidad del servicio, reduciendo brechas territoriales sin afectar negativamente la competencia. Finalmente, al no modificar el régimen de competencias de entidades como el MTC y OSIPTEL, asegura una implementación viable y jurídicamente estable. En conjunto, los efectos esperados son consistentes con una política pública eficiente, sostenible y alineada con el marco constitucional vigente.

iv. Análisis de las opiniones e información solicitadas

En cumplimiento del artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República y con la finalidad de enriquecer el debate parlamentario con la participación de entidades públicas vinculadas a la materia en estudio, la Comisión de Transportes y Comunicaciones remitió los siguientes oficios solicitando opinión institucional:

Opiniones solicitadas:

1. Oficio N°01963-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 09 de abril de 2026, la Comisión de Transportes y Comunicaciones solicitó al Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC remitir opinión técnico-legal respecto del Proyecto de Ley N° 14365/2025-CR.
2. Mediante Oficio N°01964-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 09 de abril de 2026, la Comisión de Transportes y Comunicaciones solicitó al Ministerio del Ambiente – MINAM remitir opinión técnico-legal respecto del Proyecto de Ley N°14365/2025-CR.
3. Oficio N°01965-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 09 de abril de 2026, la Comisión de Transportes y Comunicaciones solicitó al Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL remitir opinión técnico-legal respecto del Proyecto de Ley N°14365/2025-CR.
4. Oficio N°01966-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 09 de abril de 2026, la Comisión de Transportes y Comunicaciones solicitó al Gobierno Regional de Loreto remitir opinión

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

técnico-legal respecto del Proyecto de Ley N°14365/2025-CR.

5. Oficio N°01967-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 09 de abril de 2026, la Comisión de Transportes y Comunicaciones solicitó al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI remitir opinión técnico-legal respecto del Proyecto de Ley N°14365/2025-CR.
6. Oficio N°01968-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 09 de abril de 2026, la Comisión de Transportes y Comunicaciones solicitó a la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional – AFIN remitir opinión técnico-legal respecto del Proyecto de Ley N°14365/2025-CR.
7. Oficio N°01969-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 09 de abril de 2026, la Comisión de Transportes y Comunicaciones solicitó a la Sociedad Nacional de Industrias – SNI remitir opinión técnico-legal respecto del Proyecto de Ley N°14365/2025-CR.
8. Oficio N°01970-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 09 de abril de 2026, la Comisión de Transportes y Comunicaciones solicitó a la Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Loreto – CCTL remitir opinión técnico-legal respecto del Proyecto de Ley N°14365/2025-CR.
9. Oficio N°01971-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 09 de abril de 2026, la Comisión de Transportes y Comunicaciones solicitó a la Asociación de Gobiernos Regionales del Perú – ANGR remitir opinión técnico-legal respecto del Proyecto de Ley N°14365/2025-CR.
10. Oficio N°01972-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 09 de abril de 2026, la Comisión de Transportes y Comunicaciones solicitó a la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú – REMURPE remitir opinión técnico-legal respecto del Proyecto de Ley N°14365/2025-CR.
11. Oficio N°01793-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 09 de abril de 2026, la Comisión de Transportes y Comunicaciones solicitó a ON Empresas remitir opinión técnico-legal respecto del Proyecto de Ley N°14365/2025-CR.
12. Oficio N°2102-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 04 de mayo de 2026, la Comisión de Transportes y Comunicaciones solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas – MEF remitir opinión técnico-legal respecto del Proyecto de Ley N°14365/2025-CR.
13. Oficio N°02074-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 09 de abril de 2026, la Comisión de Transportes y Comunicaciones solicitó a la Oficina Regional de Servicios de Ucayali remitir opinión técnico-legal respecto del Proyecto de Ley N°14365/2025-CR.
14. Oficio N°02075-2025-2026-CTC-JCMC-CR, de fecha 09 de abril de 2026, la Comisión de Transportes y Comunicaciones solicitó a la Oficina Regional de Servicios de Loreto remitir opinión técnico-legal respecto del Proyecto de Ley N°14365/2025-CR.

Opiniones recibidas

Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Loreto

Mediante la Carta 0020-2026-CCITL-PD, de fecha 21 de abril de 2026, la Cámara de Comercio de Loreto emite una opinión institucional favorable a la aprobación del Proyecto

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

de Ley 14365, sustentando su posición en la gravedad de la brecha digital existente en la región y en la pertinencia del enfoque del proyecto como mecanismo de desarrollo regional. Desde una perspectiva técnica, la entidad resalta que Loreto presenta condiciones particularmente adversas para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, tales como la dispersión poblacional, la complejidad geográfica y los altos costos de inversión, lo que ha generado un rezago significativo en comparación con otras regiones del país. En ese contexto, considera que la creación de una Zona Especial de Incentivo constituye un instrumento adecuado para promover la inversión y dinamizar la conectividad.

Uno de los aspectos más relevantes de su análisis es la evidencia empírica que presenta sobre la brecha en servicios móviles, señalando que Loreto se ubica sistemáticamente entre las regiones con menor desempeño en términos de cobertura y calidad de servicios 4G, con niveles de cobertura por debajo del 80% en algunas provincias y prácticamente inexistentes en tecnologías de nueva generación como 5G. Sobre esta base, la Cámara argumenta que la intervención estatal es necesaria para corregir estas deficiencias estructurales y que el proyecto puede actuar como un factor habilitante para la inversión privada, al reducir costos de entrada y mejorar las condiciones de mercado.

Asimismo, la entidad otorga especial relevancia al componente técnico del proyecto, particularmente a la regulación de infraestructura subfluvial. En este punto, sostiene que la ausencia de reglas claras ha generado incertidumbre e ineficiencias en el despliegue de infraestructura, por lo que considera acertado establecer condiciones técnicas que permitan ordenar el uso del espacio fluvial, evitar la sobreposición de redes y reducir riesgos operativos. Desde un enfoque jurídico–económico, este argumento se alinea con principios de eficiencia y prevención de externalidades negativas.

Adicionalmente, la Cámara destaca los efectos positivos de la conectividad en ámbitos como el comercio, el turismo, la seguridad y la prestación de servicios públicos, señalando que el fortalecimiento de la infraestructura digital contribuirá a mejorar la articulación territorial y la competitividad regional. En síntesis, su opinión se sustenta en un enfoque de desarrollo territorial y promoción de inversión, priorizando los beneficios potenciales del proyecto en términos de inclusión y crecimiento económico, sin profundizar en los posibles efectos sobre la competencia o la neutralidad del mercado.

Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional – AFIN

Mediante la Carta AFIN 124-2026, de fecha 27 de abril de 2026, AFIN presenta una opinión crítica respecto del Proyecto de Ley, cuestionando principalmente su diseño regulatorio y su impacto en el mercado de telecomunicaciones. A diferencia de la Cámara de Comercio, AFIN centra su análisis en los efectos económicos y competitivos de la norma, considerando que el proyecto introduce restricciones que podrían resultar contraproducentes para el cierre de la brecha digital.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

El principal argumento de AFIN se dirige contra los criterios de elegibilidad establecidos en el artículo 3, los cuales excluyen a operadores con mayor participación de mercado y a aquellos que cuentan con espectro radioeléctrico. Desde un enfoque técnico, la entidad sostiene que estas restricciones eliminan del ámbito de aplicación del proyecto precisamente a las empresas con mayor capacidad de inversión, experiencia y cobertura, lo que limita la efectividad de la política pública. Jurídicamente, este argumento se vincula con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en tanto las restricciones no se sustentan en criterios directamente relacionados con la prestación del servicio.

Asimismo, AFIN cuestiona el requisito de acogimiento al régimen de la Ley 27037, señalando que se trata de una condición de carácter corporativo que no guarda relación con la capacidad de desplegar infraestructura. Este argumento pone en evidencia una posible incoherencia normativa, al condicionar el acceso a incentivos a factores formales y no a criterios de desempeño o impacto en la conectividad.

Otro punto crítico identificado por AFIN es la disposición que establece el acceso gratuito a la infraestructura del Gobierno Regional de Loreto, la cual, según la entidad, genera una distorsión competitiva, al otorgar ventajas económicas a un grupo específico de operadores. Este punto tiene especial relevancia desde el punto de vista constitucional, ya que podría configurar un trato desigual incompatible con el principio de libre competencia.

En términos generales, AFIN sostiene que el proyecto configura un esquema selectivo y asimétrico, que no maximiza el cierre de la brecha digital y que podría incluso desincentivar la inversión privada. En consecuencia, recomienda revisar integralmente los criterios de elegibilidad y adoptar un enfoque basado en condiciones objetivas de desempeño, así como extender los beneficios a todos los operadores que asuman compromisos de cobertura, en lugar de limitar el acceso a un grupo reducido.

Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL

Mediante la Carta 000097-2026-PE/OSIPTEL, que adjunta el Informe 000101-2026-DPRC/OSIPTEL, de fecha 30 de abril de 2026, el OSIPTEL emite una opinión técnica desfavorable al Proyecto de Ley, desarrollando un análisis integral que abarca aspectos regulatorios, legales y de política pública. Su posición es la más estructurada y exhaustiva, identificando problemas de coherencia normativa, sostenibilidad económica y delimitación de competencias.

En primer lugar, OSIPTEL cuestiona la necesidad misma del proyecto, señalando que el Estado ya cuenta con instrumentos para cerrar la brecha digital, como PRONATEL y la Ley de Banda Ancha. Desde un enfoque jurídico, este argumento apunta a la sobreproducción normativa y falta de coherencia del sistema, advirtiendo que la creación de un régimen

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

especial puede generar duplicidades e inconsistencias.

Uno de los argumentos más relevantes del regulador se refiere al principio de onerosidad en la compartición de infraestructura, señalando que la gratuidad prevista en el proyecto contradice el marco normativo vigente (Ley 28295 y Ley 29904), el cual exige contraprestaciones razonables. Desde una perspectiva técnica, OSIPTEL advierte que eliminar la retribución compromete la sostenibilidad de la infraestructura y puede generar deterioro de los activos, afectando la continuidad del servicio.

Asimismo, el organismo cuestiona los criterios de elegibilidad, indicando que el requisito de la Ley 27037 no es aplicable a las telecomunicaciones y que el límite del 20% carece de sustento técnico. Este análisis coincide parcialmente con AFIN, pero lo desarrolla con mayor profundidad normativa.

En cuanto a la institucionalidad, OSIPTEL identifica una expansión indebida de sus competencias, dado que el proyecto le asigna funciones de supervisión sobre gobiernos regionales, lo cual excede el marco legal vigente. Este argumento tiene especial importancia jurídica, ya que la atribución de competencias a un organismo regulador requiere habilitación expresa por ley, conforme al principio de legalidad.

Finalmente, el regulador cuestiona la inclusión de aspectos técnicos en la ley —como distancias de infraestructura— señalando que estos deben ser regulados mediante normas reglamentarias del MTC. Asimismo, advierte que la suspensión de infraestructura subfluvial contradice el objetivo del proyecto al retrasar el despliegue de redes.

En conclusión, OSIPTEL sustenta su opinión desfavorable en la falta de coherencia normativa, la incompatibilidad con el marco regulatorio vigente, los riesgos para la competencia y la afectación de la seguridad jurídica, proponiendo una revisión integral del proyecto.

Gobierno Regional de Loreto

El Gobierno Regional de Loreto, mediante el Oficio 404-2026-GRL-GGR, de fecha 28 de abril de 2026, suscrito por el Gerente General Regional, Abg. Víctor Félix López Orihuela, remite el Informe Legal 418-2026-GRL-GGR-GRAJ, elaborado por la Gerencia Regional de Asesoría Jurídica.

El sentido de la opinión es NO FAVORABLE en los términos propuestos, recomendando una reformulación integral del proyecto.

No obstante, la entidad reconoce expresamente que la finalidad del proyecto es válida, sustentándose en evidencia como que la penetración de internet fijo en Loreto es de 3.5 conexiones por cada 100 habitantes frente a 12.2 a nivel nacional, lo que justifica la

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

intervención pública.

Las principales observaciones se concentran en aspectos estructurales:

Criterios de elegibilidad: cuestiona la exigencia de acogimiento a la Ley 27037 y el límite del 20%, señalando que pueden excluir a operadores con capacidad real de inversión. Propone sustituir criterios estructurales por condiciones de desempeño (cobertura, calidad, asequibilidad).

Infraestructura pública: rechaza la gratuidad, señalando que contraviene el régimen de bienes públicos (art. 73 de la Constitución) y recomienda aplicar el criterio de costos incrementales eficientes, conforme a la Ley 28295.

Espectro radioeléctrico: cuestiona la asignación prioritaria sin mecanismos competitivos y propone incorporar convocatorias públicas, obligaciones de cobertura e indicadores verificables.

Infraestructura subfluvial: valida técnicamente la distancia de 300 m, pero critica la suspensión general, proponiendo un régimen transitorio condicionado.

Gobernanza y financiamiento: cuestiona plazos extensos del grupo de trabajo y recomienda articular el financiamiento con FITEC.

Finalmente, concluye que las observaciones no pueden ser corregidas vía reglamento, sino que requieren una modificación sustantiva del texto legal, destacando la necesidad de mejorar la razonabilidad, viabilidad y coherencia normativa del proyecto.

INDECOPI

Mediante el Oficio 000217-2026-PRE/INDECOPI, de fecha 05 de mayo de 2026, suscrito por el señor Alberto Villanueva Eslava, Presidente Ejecutivo del INDECOPI, se remite la opinión institucional sobre el Proyecto de Ley 14365, adjuntando el Informe N°000091-2026-DPC/INDECOPI, de fecha 27 de abril de 2026, elaborado por la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, la Dirección de Atención al Ciudadano y la Dirección de Libre Competencia.

El sentido de la opinión es técnico–neutral o delimitativo, ya que INDECOPI no formula una oposición directa, pero sí establece límites claros a su ámbito de intervención. Destaca que el proyecto aborda materias eminentemente técnicas y regulatorias, propias del sector telecomunicaciones, por lo que la evaluación integral debe corresponder principalmente al MTC, PRONATEL y OSIPTEL.

Desde el punto de vista jurídico, INDECOPI fundamenta su posición en el principio de especialidad administrativa, señalando que, conforme a la Ley 29370 (LOF del MTC) y el marco regulatorio sectorial, corresponde a dichas entidades liderar la evaluación técnica.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

No obstante, introduce un elemento relevante: advierte que cualquier política de cierre de brecha digital debe garantizar derechos del consumidor, tales como calidad del servicio, idoneidad, acceso a información y reducción de asimetrías.

Asimismo, señala que su Dirección de Libre Competencia no emite pronunciamiento por corresponder dicha evaluación al OSIPTEL, y que la Dirección de Atención al Ciudadano no tiene competencia directa en la materia.

Como conclusión, INDECOPI no cuestiona la finalidad del proyecto, pero sí restringe su evaluación al plano de protección del consumidor, insistiendo en que la norma debe asegurar que los beneficios se traduzcan en servicios efectivos, accesibles y de calidad para los usuarios, destacando la necesidad de coordinación interinstitucional y evaluación especializada.

Conclusiones comparativas de las opiniones

En primer lugar, existe una coincidencia transversal entre todas las entidades en reconocer la existencia de una brecha digital estructural en Loreto y la necesidad de intervención pública para su cierre. Tanto la Cámara de Comercio de Loreto como el Gobierno Regional, AFIN, OSIPTEL e INDECOPI coinciden en que el bajo nivel de conectividad —con indicadores de acceso marcadamente inferiores al promedio nacional— justifica la adopción de medidas específicas.

Sin embargo, las opiniones divergen en la valoración del diseño normativo del proyecto. La Cámara de Comercio de Loreto es la única entidad que emite una opinión favorable, destacando el potencial del régimen ZECDI como instrumento de desarrollo territorial, reducción de costos de inversión y dinamización económica regional.

En contraste, AFIN, OSIPTEL y el Gobierno Regional de Loreto coinciden en emitir opiniones críticas o desfavorables, señalando que el diseño del proyecto presenta problemas estructurales que pueden afectar su eficacia. En particular, existe un consenso técnico en cuestionar los criterios de elegibilidad restrictivos, el acceso gratuito a infraestructura y la asignación preferente de espectro, los cuales son considerados por estas entidades como potenciales fuentes de distorsión del mercado y desincentivo a la inversión.

Asimismo, las tres entidades coinciden en recomendar una reformulación sustantiva del proyecto, enfatizando que dichas observaciones no pueden resolverse a nivel reglamentario, sino que requieren ajustes en la fórmula legal. Este punto es particularmente resaltado por OSIPTEL y el Gobierno Regional, que subrayan problemas de coherencia con el marco normativo vigente y riesgos para la seguridad jurídica.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

Por su parte, INDECOPI adopta una posición técnica delimitativa, sin pronunciarse a favor o en contra, pero estableciendo que la evaluación del proyecto corresponde principalmente a las entidades sectoriales competentes. No obstante, introduce un elemento clave al señalar la necesidad de garantizar que los incentivos se traduzcan en servicios de calidad, accesibles e idóneos para los consumidores, incorporando la perspectiva del usuario final.

De manera agregada, las opiniones evidencian tres consensos relevantes:

- (i) la necesidad de la intervención es indiscutida,
- (ii) el diseño original del proyecto presenta deficiencias estructurales, y
- (iii) la solución debe orientarse hacia mecanismos neutrales, competitivos y sostenibles, alineados con el marco normativo vigente.

Finalmente, la comparación permite concluir que, si bien existe acuerdo en el diagnóstico y en el objetivo de política pública, la principal discrepancia se concentra en el modelo de intervención, lo que respalda la necesidad de un texto sustitutorio que concilie desarrollo regional, competencia, sostenibilidad y protección al consumidor.

V. Análisis costo beneficio

Análisis de costos

El texto sustitutorio del Proyecto de Ley 14365/2025-CR presenta un diseño que minimiza la generación de costos adicionales al Estado y al mercado, en comparación con la versión original. En primer lugar, al eliminar la gratuidad del acceso a infraestructura pública, se evita la creación de costos fiscales implícitos o subsidios encubiertos, que hubieran recaído en el Gobierno Regional de Loreto y en el Estado a través del deterioro o mantenimiento no financiado de dichos activos. En segundo lugar, el proyecto no crea nuevas entidades ni estructuras administrativas, ya que se articula con instituciones existentes como el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, PRONATEL y el OSIPTEL, lo que reduce costos operativos y de implementación. En tercer lugar, al mantener el principio de onerosidad en la compartición de infraestructura, se preservan los incentivos para la inversión privada, evitando transferencias económicas distorsionadas entre operadores. Asimismo, los costos regulatorios se mantienen acotados, al no requerir modificaciones sustanciales del marco normativo vigente ni ampliación de competencias institucionales. Finalmente, el financiamiento de las medidas se realiza con cargo al presupuesto institucional del MTC, sin demandar recursos adicionales al tesoro público, lo que asegura sostenibilidad fiscal. En consecuencia, el texto sustitutorio configura una intervención de bajo costo fiscal y regulatorio, alineada con la eficiencia del gasto público.

Análisis de beneficios

La norma puede generar beneficios relevantes en términos de acceso, competencia y desarrollo económico, particularmente en zonas con alta brecha digital como Loreto. En primer lugar, al establecer mecanismos de acceso abiertos y no discriminatorios, permite la participación de todos los operadores del mercado, lo que favorece la competencia efectiva y

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

amplía los incentivos para la inversión en infraestructura en zonas donde actualmente la penetración de internet fijo es de apenas 3 a 4 conexiones por cada 100 habitantes. En segundo lugar, la posibilidad de incorporar obligaciones de cobertura en la asignación de espectro favorece la expansión de servicios hacia áreas no atendidas, mejorando el acceso de la población a internet. En tercer lugar, el fortalecimiento del uso eficiente de infraestructura existente reduce costos de despliegue sin distorsionar el mercado, lo que contribuye a mejorar la sostenibilidad del sistema. Desde la perspectiva social, la mejora en la conectividad impacta positivamente en sectores como educación, salud, seguridad y productividad, facilitando el acceso a servicios digitales y oportunidades económicas. Finalmente, al alinearse con el marco normativo vigente, la norma genera seguridad jurídica y estabilidad regulatoria, promoviendo inversiones de largo plazo. En conjunto, los beneficios esperados superan los costos, configurando una intervención eficiente y sostenible.

VI. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, la Comisión de Transportes y Comunicaciones, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 14365/2025-CR con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto promover el cierre de la brecha digital en el departamento de Loreto, así como en otras zonas caracterizadas por altos niveles de pobreza, exclusión social y limitada conectividad digital, mediante la promoción del acceso equitativo a los servicios públicos de telecomunicaciones, el uso eficiente de la infraestructura existente y el fortalecimiento de la competencia, en concordancia con el marco normativo vigente.

Artículo 2. Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad:

- a) Acelerar el cierre de las brechas digitales, activando los mecanismos necesarios para el acceso a internet.
- b) Ampliar la cobertura y calidad de los servicios públicos de telecomunicaciones en zonas rurales, amazónicas o de difícil acceso.
- c) Reducir las brechas de conectividad digital que afectan el desarrollo social y económico de la población.
- d) Promover condiciones de competencia efectiva y sostenibilidad en el mercado de telecomunicaciones.
- e) Optimizar el uso de la infraestructura existente y de los recursos públicos vinculados a

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

la conectividad.

Artículo 3. Principios, criterios y condiciones de acceso

Las medidas previstas en la presente ley se rigen por los principios de neutralidad competitiva, no discriminación, razonabilidad, proporcionalidad, sostenibilidad económica y uso eficiente de los recursos públicos.

El acceso a los mecanismos de promoción se realiza sobre la base de criterios objetivos, transparentes y verificables, orientados al cumplimiento de metas de cobertura, calidad de servicio e inversión en infraestructura.

Las condiciones de acceso a la infraestructura, al uso de recursos y a la participación en los mecanismos establecidos en la presente ley se determinan en concordancia con el marco normativo vigente, garantizando la competencia y la sostenibilidad en el mercado.

Artículo 4. Acceso a los mecanismos de promoción

Pueden acceder a los mecanismos de promoción previstos en la presente ley todas las empresas concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones, con título habilitante vigente, que asuman compromisos verificables de:

- a) Expansión de cobertura en zonas no atendidas o subatendidas.
- b) Mejora de la calidad y continuidad del servicio.
- c) Inversión en infraestructura de telecomunicaciones.
- d) Ofrecer tarifas competitivas para los usuarios.

Artículo 5. Acceso y uso de la infraestructura de titularidad pública

El acceso y uso de la infraestructura pasiva de titularidad de entidades públicas, incluyendo gobiernos regionales y gobiernos locales, para la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, se realiza conforme a la Ley 28295, Ley que regula el acceso y uso compartido de infraestructura de uso público para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, la Ley 29904, Ley de promoción de la banda ancha y construcción de la red dorsal nacional de fibra óptica, y demás normativa aplicable.

Dicho acceso se encuentra sujeto al pago de contraprestaciones razonables, destinadas a cubrir los costos de operación, mantenimiento y sostenibilidad de la infraestructura, sin perjuicio de los mecanismos de promoción que establezca el Estado en el marco de sus competencias.

Artículo 6. Compartición de infraestructura

La compartición de infraestructura entre operadores de servicios públicos de telecomunicaciones se promueve prioritariamente mediante acuerdos entre las partes.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

En caso de no alcanzarse acuerdo dentro del plazo previsto por la normativa vigente, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) puede intervenir, exclusivamente dentro del ámbito de sus competencias legales, conforme a la Ley 28295, Ley que regula el acceso y uso compartido de infraestructura de uso público para la prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, la Ley 29904, Ley de promoción de la banda ancha y construcción de la red dorsal nacional de fibra óptica, y sus reglamentos.

La intervención del OSIPTEL no se extiende a la supervisión directa de los gobiernos regionales o de los gobiernos locales, ni implica la ampliación de sus competencias más allá de lo establecido en la legislación vigente.

Artículo 7. Asignación del espectro radioeléctrico

La administración y asignación del espectro radioeléctrico es competencia exclusiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, conforme al Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por el Decreto Supremo 013-93-TCC.

En los procesos de asignación de espectro, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones puede incorporar obligaciones de cobertura y calidad en zonas de alta prioridad territorial, caracterizada por la pobreza y la exclusión, de acuerdo con criterios de eficiencia, transparencia y competencia, sin establecer asignaciones preferenciales automáticas.

Artículo 8. Condiciones técnicas para el despliegue de infraestructura

Las condiciones técnicas aplicables al despliegue, operación y mantenimiento de la infraestructura de telecomunicaciones, incluida aquella de carácter subfluvial, son establecidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones mediante normas reglamentarias, considerando:

- a) La sostenibilidad ambiental.
- b) La seguridad e integridad de las redes.
- c) La continuidad del servicio.
- d) El uso eficiente del espacio físico y de los recursos naturales.
- e) El respeto a los derechos de los pueblos indígenas.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Focalización territorial

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, define los criterios técnicos para la identificación de zonas de alta prioridad territorial, caracterizadas por altos niveles de pobreza, exclusión social y limitada conectividad digital, en función de los niveles de brecha digital, las condiciones geográficas y socioeconómicas, en articulación con el Programa Nacional de Telecomunicaciones (PRONATEL).

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 14365/2025-CR, QUE PROPONE CON TEXTO SUSTITUTORIO LA LEY QUE PROMUEVE EL CIERRE DE LA BRECHA DIGITAL EN EL DEPARTAMENTO DE LORETO Y EN ZONAS CON ALTOS NIVELES DE POBREZA, EXCLUSIÓN SOCIAL Y LIMITADA CONECTIVIDAD DIGITAL

SEGUNDA. Coordinación interinstitucional

Las acciones previstas en la presente ley se implementan de manera articulada con el PRONATEL, el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITELE) y los demás instrumentos vigentes de política pública orientados al cierre de la brecha digital.

TERCERA. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, sin demandar recursos adicionales al tesoro público, conforme a la normativa presupuestal vigente.

CUARTA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de noventa días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

Dase cuenta.

Sala de Comisión

Lima, 13 de mayo de 2026.



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2026 12:53:55-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/05/2026 15:53:28-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady Mercedes
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2026 10:04:41-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol Ivett
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2026 11:01:59-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol Ivett
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2026 11:02:17-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec Darwin
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 20/05/2026 13:09:38-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson Rusbel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2026 15:00:50-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2026 15:30:26-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria Elizabeth
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/05/2026 15:48:01-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda Marleny
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2026 15:48:02-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria Antonieta
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2026 17:47:06-0500