

LEY QUE REGULA LAS LLAMADAS DE OFERTA COMERCIAL TELEFÓNICA A FIN DE GARANTIZAR EL DERECHO DEL CONSUMIDOR A LA TRANQUILIDAD Y LA SEGURIDAD

La Congresista de la República, que suscribe **MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO**, con la facultad establecida en el artículo 107° de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE REGULA LAS LLAMADAS DE OFERTA COMERCIAL TELEFÓNICA A FIN DE GARANTIZAR EL DERECHO DEL CONSUMIDOR A LA TRANQUILIDAD Y LA SEGURIDAD

Artículo Único. – Modificación del artículo 58 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Modifícase el párrafo 58.1 Literal e) de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, con la siguiente redacción:

“Capítulo II Métodos comerciales agresivos o engañosos

Artículo 58.- Definición y alcances

58.1. El derecho de todo consumidor a la protección contra los métodos comerciales agresivos o engañosos implica que los proveedores no pueden llevar a cabo prácticas que mermen de forma significativa la libertad de elección del consumidor a través de figuras como el acoso, la coacción, la influencia indebida o el dolo.

En tal sentido, están prohibidas todas aquellas prácticas comerciales que importen:

(...)

e. Emplear centros de llamada (call centers), sistemas de llamada telefónica, envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como prestar el servicio de telemercadeo, que no se encuentren bajo los siguientes lineamientos:

- 1. Se prohíbe realizar ofertas comerciales fuera del horario establecido por la autoridad competente;**
- 2. Se prohíbe realizar ofertas comerciales los días domingos y feriados, a excepción que el consumidor autorice de manera expresa recibir ofertas comerciales;**
- 3. Se prohíbe realizar ofertas comerciales a los consumidores que han rechazado recibirlas mediante el mecanismo que la autoridad competente determine o que el proveedor implemente voluntariamente, siempre que el mecanismo implementado por este último cumpla con la finalidad del presente numeral.**

De no respetarse los siguientes parámetros, el proveedor incurrirá en una falta grave y será sujeto de sanción administrativa por la autoridad administrativa correspondiente.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. - Adecuación

El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor a seis (6) meses, contado desde la entrada en vigencia de la presente ley, deberá emitir el decreto supremo que regule las horas de ofertas comerciales, así como las disposiciones reglamentarias complementarias necesarias para su correcta implementación.

MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO

En el contexto de la acelerada transformación digital y el uso intensivo de las telecomunicaciones con fines comerciales, ha surgido un fenómeno que vulnera el derecho a la tranquilidad, la privacidad y la seguridad del consumidor: las llamadas telefónicas no solicitadas o llamadas spam. Estas prácticas, en su mayoría ejecutadas a través de centros de llamadas (call centers), mensajes masivos o sistemas automatizados, se han incrementado exponencialmente, generando molestias constantes, ansiedad e incluso riesgos de fraude.

Según el Informe Global de Spam Telefónico 2021 de la empresa Truecaller¹, el Perú ocupó el puesto 2 en América Latina y el puesto 5 a nivel mundial en recepción de llamadas spam, con un promedio de 18.02 llamadas por usuario al mes, superado solo por países como Brasil e India. Esta cifra refleja una preocupante tendencia de acoso comercial sistemático, que afecta directamente la calidad de vida de millones de peruanos.

Asimismo, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) ha recibido un creciente número de quejas y reclamos vinculados al telemarketing invasivo, sin mecanismos adecuados de control o sanción.

De acuerdo con la Encuesta sobre comunicaciones sin consentimiento del INDECOPI (2022),² el 73% de los usuarios señaló no haber dado su consentimiento para recibir promociones, y el 99.8% indicó que las llamadas son el medio más común de contacto no deseado. Asimismo, el 39.2% de los encuestados manifestó recibir entre 4 a 6 llamadas no deseadas por día, y el 51.4% señaló que también las recibe los fines de semana, afectando sus espacios de descanso y bienestar.

El Centro Especial de Monitoreo del INDECOPI (CEMI)³ recopiló más de 15,000 reportes sobre comunicaciones sin consentimiento entre 2020 y 2022, concentrándose principalmente en los sectores de comercio e industria (56.8%) y financiero y seguros (42.8%). Entre las empresas más reportadas se encuentran Telefónica del Perú (23%), Entel Perú, BBVA y Scotiabank. Además, desde 2019 se han impuesto 42 sanciones de oficio a más de 30 empresas, con un total acumulado de 1,104 UIT en multas.

¹ Truecaller. (2021). Global Spam & Scam Report 2021. Truecaller Insights. <https://es.scribd.com/document/818313150/Truecaller-Insights-Top-20-Countries-Affected-By-Spam-Calls-In-2021-Truecaller-Blog#:~:text=views28%20pages-.Truecaller%20Insights%20%2D%20Top%20%20Countries%20Affected%20by%20Spam%20Calls%20in,improving%20user%20protection%20against%20scams>.

² Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2022). Encuesta sobre comunicaciones sin consentimiento. INDECOPI. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/F259E8A927992E1F05258904000AA774/\\$FILE/Comunicaciones_sin_consentimiento.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/F259E8A927992E1F05258904000AA774/$FILE/Comunicaciones_sin_consentimiento.pdf)

³ Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). (2022). Centro Especial de Monitoreo del INDECOPI (CEMI): Reporte de comunicaciones sin consentimiento 2020-2022. INDECOPI. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/348674-centro-especial-de-monitoreo-del-indecopi-cemi-registro-mas-de-49-mil-reportes-ciudadanos-en-el-sector-financiero-durante-la-pandemia>

II. FINALIDAD DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo principal proteger los derechos fundamentales del consumidor establecidos en la Constitución y en el Código de Protección y Defensa del Consumidor (Ley N.º 29571), en especial:

- Su derecho a la tranquilidad, paz y seguridad personal.
- Su derecho a elegir libremente los productos o servicios que desea adquirir, sin ser objeto de coerción o acoso.
- Su derecho a no ser contactado por medios invasivos si así lo ha manifestado expresamente.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley propone modificar el artículo 58.1 literal e) del Código de Protección y Defensa del Consumidor, incorporando los siguientes elementos esenciales:

- Prohibición de ofertas comerciales telefónicas fuera del horario regulado.
- Prohibición de llamadas en domingos y feriados, salvo autorización expresa del consumidor.
- Prohibición de contactar a consumidores que hayan rechazado recibir llamadas, mediante mecanismos establecidos por la autoridad o implementados voluntariamente por el proveedor.
- De no cumplirse estas condiciones, el proveedor incurrirá en falta grave, susceptible de sanción administrativa.

El proyecto incluye una disposición complementaria final que dispone que el Poder Ejecutivo deberá emitir un decreto supremo reglamentario en un plazo no mayor de seis meses, lo cual permitirá una implementación progresiva, eficaz y coordinada de la norma. Esta reglamentación tendrá por objeto:

- Establecer los horarios permitidos para llamadas comerciales.
- Precisar los mecanismos de inscripción en registros de exclusión o listas negras voluntarias.
- Determinar las obligaciones específicas de los proveedores y sanciones aplicables, complementando el marco legal de manera práctica y operativa.

IV. MARCO NORMATIVO NACIONAL

El proyecto es plenamente coherente con los principios constitucionales, en especial con:

- El artículo 65º de la Constitución Política del Perú, que: “El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para ello garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado”.
- El principio de razonabilidad y proporcionalidad, al no prohibir de manera absoluta las comunicaciones comerciales, sino al establecer condiciones para su ejercicio legítimo.

- El principio de legalidad, al precisar el marco sancionador que recae sobre los proveedores que incumplan las restricciones, permitiendo a la autoridad competente aplicar sanciones con base legal clara.

La norma propuesta se articula armónicamente con:

- La Ley de Protección de Datos Personales - Ley N.º 29733, al reforzar el consentimiento informado como condición previa para recibir comunicaciones de marketing.
- El Decreto Supremo N.º 003-2013-JUS, reglamento de la Ley N.º 29733, que regula el uso adecuado de datos personales en contextos comerciales.
- El rol del Indecopi como autoridad competente en materia de protección al consumidor, sin afectar las competencias de otras entidades como OSIPTEL o la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, en caso de corresponder.
- Asimismo, el artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor ya prohíbe las prácticas agresivas o engañosas, pero no establece límites horarios ni procedimientos claros para evitar la intrusión constante del telemarketing. Este vacío normativo es el que se pretende subsanar.

V. LEGISLACIÓN COMPARADA

Diversos países han adoptado medidas normativas para proteger a los consumidores frente a prácticas comerciales invasivas, tales como llamadas telefónicas no solicitadas o comunicaciones electrónicas sin consentimiento previo. A continuación, se detallan algunos marcos legales relevantes:

España: La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (modificada por el Real Decreto-ley 24/2021)⁴ prohíbe las llamadas comerciales sin consentimiento previo expreso, salvo en los casos en que exista una relación contractual previa con el consumidor (Gobierno de España, 2021; Ministerio de Consumo, 2021).⁵ Esta regulación busca garantizar la protección de la privacidad y la libre elección de los usuarios frente al acoso comercial telefónico.

México: La Ley Federal de Protección al Consumidor⁶ permite al ciudadano inscribirse en el Registro Público para Evitar Publicidad (REPEP), un mecanismo obligatorio que las empresas deben consultar antes de iniciar campañas de telemarketing (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2018; PROFECO, s. f.).⁷ Este sistema refuerza el principio de

⁴ Gobierno de España. (2021). Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en materias de trabajo, consumidores y otros ámbitos. Boletín Oficial del Estado, N.º 261. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-17910

⁵ Ministerio de Consumo. (2021). Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (Texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre). Boletín Oficial del Estado.

⁶ Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2018). Ley Federal de Protección al Consumidor. Diario Oficial de la Federación, última reforma publicada el 4 de junio de 2018.

⁷ Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO). (s. f.). Registro Público para Evitar Publicidad (REPEP). Gobierno de México. <https://repep.profeco.gob.mx/>

consentimiento informado y otorga a los consumidores la capacidad de decidir si desean o no recibir comunicaciones promocionales.

Chile: A través de la Ley N.º 21.398 (Ley Pro Consumidor),⁸ se exige que toda comunicación de marketing digital o telefónico cuente con la autorización expresa del consumidor y se realice dentro de horarios razonables, protegiendo su derecho al descanso y a la desconexión (República de Chile, 2021; SERNAC, 2022).⁹ Esta norma fortalece la transparencia en las relaciones comerciales y establece sanciones para quienes incumplan los parámetros establecidos.

Argentina: El artículo 27 de la Ley N.º 25.326¹⁰ de Protección de los Datos Personales reconoce el derecho del titular de los datos a oponerse al tratamiento de su información con fines comerciales, evitando ser contactado sin su consentimiento (Congreso de la Nación Argentina, 2000; AAIP, 2022).¹¹ Esta disposición se vincula con el principio de autodeterminación informativa, garantizando que los datos personales no se utilicen sin autorización previa.

En conjunto, estos ejemplos demuestran que el Perú mantiene un rezago normativo en comparación con otros países de la región y Europa, donde la protección frente a las comunicaciones no deseadas forma parte integral de las políticas de defensa del consumidor y de protección de datos personales. La presente iniciativa legislativa busca armonizar el marco jurídico nacional con estos estándares internacionales, garantizando el derecho del consumidor a la tranquilidad, la privacidad y la seguridad en su vida cotidiana.

VI. IMPACTO ESPERADO

La aprobación de esta ley permitirá:

- Garantizar un uso ético y responsable de los medios de contacto comercial.
- Proteger el derecho a la desconexión y a la intimidad del hogar.
- Disminuir los riesgos asociados a fraudes telefónicos y ciberacoso.
- Reducir la carga administrativa por quejas y reclamos ante INDECOPI.
- Asimismo, fomentará prácticas empresariales responsables y respetuosas de los derechos de los consumidores, generando una relación comercial más equilibrada.

⁸ República de Chile. (2021). Ley N.º 21.398 que establece nuevas medidas para incentivar la protección de los derechos de los consumidores (Ley Pro Consumidor). Diario Oficial de la República de Chile, 24 de diciembre de 2021.

⁹ Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC). (2022). Guía sobre comunicaciones comerciales y derechos del consumidor. SERNAC

¹⁰ Congreso de la Nación Argentina. (2000). Ley N° 25.326 de Protección de los Datos Personales. Boletín Oficial de la República Argentina, 2 de noviembre de 2000.

¹¹ Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP). (2022). Derecho de oposición al tratamiento de datos personales. Gobierno de Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/aaip>

VII. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De acuerdo con lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni aumento del gasto público, por lo que la iniciativa materia de estudio cumple con lo señalado en las normas legales antes citadas y no contraviene la Constitución Política del Perú, y ninguna norma legal peruana, en este aspecto.

La presente iniciativa legislativa incide directamente en el Código de Protección y Defensa del Consumidor – Ley N.º 29571, específicamente mediante la modificación del artículo 58.1 literal e), dentro del Capítulo II de Métodos comerciales agresivos o engañosos. Esta modificación introduce parámetros normativos más específicos sobre el uso de llamadas telefónicas, mensajes de texto y comunicaciones electrónicas con fines comerciales.

Actualmente, el marco normativo reconoce el derecho del consumidor a no ser objeto de prácticas comerciales agresivas. Sin embargo, no contempla límites operativos claros sobre las comunicaciones no deseadas. Con esta modificación, se actualiza y fortalece la legislación en favor del consumidor al:

- Establecer prohibiciones expresas de llamadas comerciales en días domingos y feriados, salvo consentimiento expreso.
- Determinar que los proveedores deben respetar horarios establecidos por la autoridad competente.
- Impulsar la creación de mecanismos para que los consumidores puedan excluirse voluntariamente de estas comunicaciones, lo que fomenta el principio de autodeterminación informativa.

VIII. CALIDAD REGULATORIA DE LA MODIFICACIÓN

La presente iniciativa legislativa cumple con los principios de calidad regulatoria, dado que responde a una necesidad pública identificada, es proporcional, eficaz y no genera sobrecostos innecesarios al Estado ni a los agentes privados.

8.1. Justificación de la necesidad pública

El problema identificado como es el incremento de llamadas comerciales no solicitadas o “spam telefónico” afecta derechos fundamentales como la tranquilidad, la privacidad y la seguridad del consumidor, reconocidos por el artículo 65º de la Constitución Política del Perú y por el artículo 58º de la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

La ausencia de límites horarios y de mecanismos efectivos de exclusión voluntaria ha generado un vacío normativo que permite prácticas invasivas, incluso en horarios de descanso o días feriados, lo que justifica la intervención del Estado mediante una regulación específica y proporcionada.

8.2. Proporcionalidad y coherencia normativa

La modificación propuesta no restringe la actividad comercial ni vulnera la libertad de empresa, sino que establece condiciones razonables para su ejercicio, en armonía con los principios de proporcionalidad y razonabilidad (artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General).

Se mantienen intactos los derechos de los proveedores a promover sus bienes y servicios, siempre que lo hagan dentro de los límites horarios y bajo el consentimiento informado del consumidor. La medida, por tanto, es equilibrada, legítima y coherente con el marco jurídico vigente, especialmente con la Ley N.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

8.3. Análisis de alternativas regulatorias

Durante la elaboración de la propuesta se identificaron tres posibles alternativas:

- Mantener la situación actual: No corregiría el problema identificado ni reduciría las quejas ante INDECOPI.
- Autorregulación del sector privado: Ha demostrado ser insuficiente debido a la falta de mecanismos de fiscalización y sanción.
- Regulación legal con parámetros claros (opción elegida): Permite establecer obligaciones y sanciones específicas, fortaleciendo el rol fiscalizador del Estado y la protección del consumidor.

Por tanto, la alternativa regulatoria seleccionada resulta ser la más eficaz y eficiente, pues equilibra los intereses empresariales con los derechos de los consumidores.

8.4. Simplicidad y efectividad normativa

La modificación recae sobre un único artículo del Código de Protección y Defensa del Consumidor (art. 58.1 literal e), lo que garantiza claridad, precisión y fácil aplicabilidad. Además, se dispone que el Poder Ejecutivo reglamente la norma en un plazo máximo de seis meses, asegurando su implementación gradual, sin generar sobrecarga administrativa.

8.5. Impacto administrativo y fiscal

La norma no implica creación de entidades ni aumento del gasto público, conforme al artículo 79º de la Constitución y al artículo 76º del Reglamento del Congreso. Los costos administrativos se limitan a la emisión del reglamento y a la capacitación del personal de fiscalización de INDECOPI, considerados marginales y temporales frente a los beneficios sociales y económicos de su implementación.

8.6. Contribución a la calidad regulatoria y gobernanza

Esta modificación fortalece la gobernanza regulatoria al:

- Promover la transparencia y la previsibilidad en las relaciones de consumo.
- Fomentar la autodeterminación informativa del consumidor.
- Consolidar la confianza ciudadana en el Estado como garante del bienestar social.
- Alinear la legislación peruana con los estándares internacionales sobre privacidad y consentimiento en las comunicaciones comerciales.

IX. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Los beneficios sociales, jurídicos y económicos de esta propuesta superan ampliamente los costos de implementación, que son moderados y concentrados en la fase inicial. Se trata de una medida normativa necesaria, proporcional y beneficiosa tanto para los ciudadanos como para el mercado formal, al promover prácticas de marketing responsables y sostenibles.

Entre los costos que podemos citar para el Estado se encuentra los siguientes:

- a) Elaboración de reglamento y fiscalización (Costo Administrativo):** El Poder Ejecutivo deberá emitir un decreto supremo reglamentario en un plazo no mayor de seis meses. Esto implicará una inversión mínima en recursos humanos y técnicos del Ministerio competente (posiblemente el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo o el Indecopi), así como en mecanismos de supervisión.
- b) Capacitación de personal de fiscalización (Costo operativo):** Indecopi, como autoridad fiscalizadora, deberá capacitar a su personal para atender denuncias vinculadas a esta nueva regulación.

Entre los beneficios que conlleva la aprobación de este proyecto de Ley tenemos los siguientes:

1. Para los consumidores:

- a) Protección del derecho a la tranquilidad, privacidad y paz personal:** La medida reducirá significativamente las interrupciones indeseadas que afectan el descanso, la vida familiar o el trabajo del consumidor, generando bienestar emocional y mental.
- b) Mayor empoderamiento del consumidor:** Al establecer mecanismos para rechazar las llamadas comerciales, se refuerza la autonomía y la libertad de elección del ciudadano frente al mercado.

2. Para el Estado:

- a) **Fortalecimiento del marco de protección al consumidor:** Esta norma refuerza la imagen del Estado como garante de los derechos ciudadanos y promueve una cultura de respeto entre empresas y consumidores.
- b) **Reducción de conflictos y denuncias repetitivas:** Al establecer lineamientos claros, se evitarán situaciones de abuso que puedan derivar en acciones legales o administrativas.

3. Para las empresas a largo plazo:

- a) **Optimización de recursos de marketing:** Las empresas podrán dirigir sus campañas a consumidores realmente interesados, optimizando sus estrategias de contacto.
- b) **Mejora de imagen institucional y relaciones públicas:** Las empresas que respeten estos lineamientos fortalecerán su reputación, mostrando compromiso con los derechos de sus clientes y la responsabilidad social empresarial.

X. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se vincula con varias Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, particularmente con:

- **Política de Estado N.º 4:** Institucionalización del diálogo y la concertación
La regulación de las llamadas de oferta comercial fomenta una mejor relación entre empresas y consumidores basada en el respeto, el consentimiento y la transparencia, principios fundamentales para una convivencia democrática y concertada.
- **Política de Estado N.º 24:** Afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado
Al establecer normas claras para el comportamiento del sector privado en sus relaciones con los ciudadanos, esta ley promueve la eficiencia en la fiscalización estatal, reduce la informalidad y refuerza la confianza del ciudadano en las instituciones.

Asimismo, el proyecto se alinea con los objetivos priorizados en la Agenda Legislativa 2025 del Congreso de la República, en particular con:

- **Objetivo III:** Competitividad en el país
Tema 69. Economía social de mercado, protección de los consumidores y usuarios
Este proyecto contribuye a cerrar brechas en la legislación vigente en materia de publicidad y prácticas de telemarketing, garantizando que los consumidores puedan ejercer sus derechos frente a comunicaciones no deseadas.
- **Objetivo IV:** Estado eficiente, transparente y descentralizado
Tema 92. Modernización y eficiencia de la gestión del estado y la administración pública



MARIA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Congresista de la República

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

La incorporación de mecanismos claros de exclusión voluntaria en las comunicaciones comerciales, así como el mandato para emitir normas reglamentarias específicas, promueve una gestión pública más eficaz y articulada, orientada al ciudadano.