



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

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

A : **ERICK RICHARD ANTUNEZ ALFARO**
COORDINADOR DE LA UNIDAD FUNCIONAL
UNIDAD FUNCIONAL PARA LA MEJORA DE LA ARTICULACIÓN DE
MATERIAS A CARGO DE LA PCM

De : **JOSE LUIS ROJAS ALCOCER**
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, Ley que establece
mecanismos de supervisión y control de las comunicaciones telefónicas
masivas, garantizando la protección de los derechos fundamentales de las
personas.

Referencia : a) Oficio PO N° 226-2025-2026-CODECO/CR
b) Oficio N° 1337-2025-2026-CTC-JCMC-CR
c) Memorando N° D000103-2026-PCM-SGTD
d) Carta N° 000022-2026-GG/OSIPTEL
e) Oficio N° 000154-2026-GEG/INDECOPI
f) Oficio Múltiple N° D001279-2025-PCM-SC

Fecha Elaboración: Lima, 06 de mayo de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, Ley que establece mecanismos de supervisión y control de las comunicaciones telefónicas masivas, garantizando la protección de los derechos fundamentales de las personas.

Sobre el particular, informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL:

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4 Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

II. ANTECEDENTES:

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, Ley que establece mecanismos de supervisión y control de las comunicaciones telefónicas masivas, garantizando la protección de los derechos fundamentales de las personas, corresponde a la iniciativa legislativa presentada por la Congresista JHAKELINE

KATY UGARTE MAMANI, integrante del Grupo Parlamentario Juntos por el Perú – Voces del Pueblo – Bloque Magisterial, y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido por el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

- 2.2 A través de los Oficios PO N° 226-2025-2026-CODECO/CR y N° 1337-2025-CTC-JCMC-CR, la Presidencia de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos y la Presidencia de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República solicitan a la Presidencia del Consejo de Ministros y a la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13602/2025-CR, la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.
- 2.3 Mediante el Oficio Múltiple N° D001279-2025-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, al encontrarse dentro del ámbito de su competencia, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República.
- 2.4 A través Memorando N° D000103-2026-PCM-SGTD la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital remite el Informe N° 000036-2026-PCM-SSPRD-JSZ elaborado por la Subsecretaría de Política y Regulación Digital, con la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR.
- 2.5 Mediante la Carta N° 000022-2026-GG/OSIPTTEL la Gerencia General del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTTEL, remite el Informe N° 000011-2026-DPRC/OSIPTTEL, elaborado por la Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia de dicha Entidad, con su opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR.
- 2.6 Con Oficio N° 000154-2026-GEG/INDECOPI la Gerencia General del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, remite el Informe N° 000090-2026-DPC/INDECOPI elaborado por la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor y la Dirección de Fiscalización, con su opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR.

¹ **Constitución Política del Perú:**

“Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley”.

² **Constitución Política del Perú:**

“Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley”.

³ **Reglamento del Congreso de la República:**

“Artículo 69.- Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones (...).”

III. ANÁLISIS:

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 22 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica *"Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección"*.

Al amparo de dicho marco normativo, se precisa lo siguiente:

Contenido del Proyecto de Ley

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, Ley que establece mecanismos de supervisión y control de las comunicaciones telefónicas masivas, garantizando la protección de los derechos fundamentales de las personas, consta de siete (7) artículos y dos (2) disposiciones complementarias finales, que plantean lo siguiente:
- El artículo 1 señala que el objeto de la ley es regular las comunicaciones telefónicas salientes masivas, realizadas con fines comerciales, informativos, de prospección, a fin de establecer mecanismos de supervisión, control y transparencia, buscando proteger los derechos fundamentales de las personas, en particular el derecho a la privacidad, a la intimidad, a la protección de datos personales, a no ser contactado sin consentimiento previo y a la libre elección del consumidor, mediante la identificación clara y estandarizada del origen y naturaleza de estas comunicaciones.
 - El artículo 2 señala que la ley tiene por finalidad proteger a los usuarios mediante la dotación de información previa y clara que les permita identificar el tipo de comunicación: comercial, informativa, de cobranza e investigación y el sector de actividad del emisor, financiero, telecomunicaciones y salud, facilitando una decisión informada de atender o no las llamadas. Ello permitirá eliminar prácticas engañosas como el ocultamiento de números o la suplantación de identidad, que impiden al receptor conocer el origen real de la llamada.
 - El artículo 3 establece que la ley se aplica a toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, que realice comunicaciones telefónicas salientes masivas desde: call center, centrales telefónicas, operadoras automáticas, sistemas de comunicación de voz automatizada o cualquier otro medio tecnológico destinado a la realización de múltiples llamadas de forma simultánea o secuencial.
 - El artículo 4 prevé que los organismos encargados establecerán prefijos numéricos específicos que deberá anteponerse a todos los números que realicen llamadas masivas.
 - El artículo 5 crea y regula un registro público administrado por OSIPTEL e integrado con INDECOPI, donde los ciudadanos puedan inscribir sus números telefónicos para declarar que no desean recibir llamadas comerciales no solicitadas, por lo que los emisores estarán obligados a depurar sus listas con este registro.
 - El artículo 6 establece el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones, que incluirá multas graduales en Unidades Impositivas Tributarias - UIT, y en casos graves, la suspensión o cancelación de la autorización para realizar llamadas masivas.
 - El artículo 7 establece que los recursos para la implementación de lo dispuesto en la ley se financiarán con cargo al presupuesto de las entidades competentes: Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones, y del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

- La Primera Disposición Complementaria Final dispone que la Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, con el fin de permitir la adecuación de las entidades involucradas.
- La Segunda Disposición Complementaria Final dispone que el Poder Ejecutivo a través de los Ministerios de Transporte y Comunicaciones y de Justicia y Derechos Humanos, reglamentará la ley en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario desde su entrada en vigencia.

3.4. Opinión de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la PCM

Mediante Memorando N° D000103-2026-PCM-SGTD la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Informe N° D000036-2026-PCM-SSPRD-JSZ, elaborado por la Subsecretaría de Política y Regulación Digital, que contiene su opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, en el cual señala lo siguiente:

"III) Análisis:

(...)

B) De la opinión técnica legal

(...)

B.2. Sobre el régimen de protección al consumidor vigente y protección de datos personales

3.8. *En principio debemos señalar que, si bien los ámbitos de protección del consumidor como el de protección de datos personales, cuentan entidades con competencias específicas dedicadas a velar por el cumplimiento de sus respectivos marcos regulatorios, el Decreto de Confianza Digital, que establece el marco de confianza digital sobre el cual, la SGTD ejerce rectoría, considera a ambas materias, conjuntamente con la seguridad digital, como sus pilares.*

(...)

3.10. *En ese contexto, desde nuestro rol de ente rector del marco de confianza digital, debemos señalar que, el artículo 5 del Proyecto de Ley, referido a la creación de un registro de exclusión administrado por OSIPTEL, contradice al literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (...) el mismo que ha establecido un régimen de protección basado en el consentimiento previo, informado y expreso; lo cual implica que las comunicaciones comerciales están prohibidas por defecto, salvo autorización del ciudadano, el cual es concordante con el establecido en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales (en adelante, la Ley de Protección de Datos Personales), el mismo que dispone que todo tratamiento de datos personales debe efectuarse con el consentimiento del ciudadano.*

(...)

3.12. *En ese sentido, la implementación de un nuevo registro de exclusión no es concordante con el marco regulatorio vigente, toda vez que tomaría un modelo cuyo funcionamiento depende de trasladar la carga de informar sobre el otorgamiento o revocación del consentimiento al ciudadano, el mismo que debe realizar una acción (inscripción) para no ser contactado, eximiéndose así a los proveedores de productos y servicios o empresas de contacto (titulares y encargados de bancos de datos personales) de recabar el consentimiento del ciudadano para ejercer sus prácticas de prospección comercial. Así, esta medida, generaría una confusión sobre la disposición a cumplir ya sea siguiendo el criterio de especialidad o temporalidad de la norma, por lo que, en caso se considere mantener la propuesta regulatoria, se sugiere evaluar las disposiciones cuya modificación serían necesarias efectuar.*

B.3 Sobre la técnica legislativa

3.13. Asimismo, se observa que el artículo 4 del Proyecto de Ley, establecería un mecanismo de detección de comunicaciones masivas de prefijos numéricos, no obstante, en la disposición mencionada se advierte una imprecisión que imposibilitaría su cumplimiento, ello en tanto, se señala que los responsables de la implementación serían "los organismos encargados".

3.14. Dicha fórmula resulta ambigua al no identificar expresamente a la entidad competente para emitir la regulación correspondiente, ya sea el MTC o el OSIPTEL, lo cual podría generar un vacío de responsabilidad en la futura implementación.

(...)

B.4. Sobre las competencias en materia de interoperabilidad

3.16. El artículo 5 del Proyecto de Ley dispone la creación de un registro administrado por OSIPTEL e integrado con INDECOPI. Si bien el OSIPTEL ostenta la facultad exclusiva para regular los servicios públicos de telecomunicaciones y sus mecanismos de supervisión, dicha potestad en materia de implementación de plataformas digitales debe ejercerse en concordancia con el marco normativo vigente de la Ley de Gobierno Digital y la SNTD. En consecuencia, la regulación técnica que emita OSIPTEL para esta integración no debe ser aislada, sino que debe alinearse a los lineamientos y estándares técnicos definidos por el ente rector, garantizando así que el intercambio de datos entre el regulador y la autoridad de consumo no genere estándares paralelos que fragmenten la gobernanza digital del Estado.

3.17. En ese sentido, se recomienda establecer que la implementación técnica de dicha integración se realice a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE). Para ello, tanto el OSIPTEL como el INDECOPI deberían, de manera progresiva, publicar y consumir servicios de información seguros que permitan la validación de los números excluidos. Esta integración debe realizarse bajo los estándares de seguridad digital y disponibilidad definidos por la SGTD, asegurando un despliegue que garantice la continuidad operativa y la protección de la información.

3.18. Asimismo, se recomienda que la integración del mencionado registro no solo abarque a las competencias en materia de protección del consumidor, sino también a aquellas relacionadas con la protección de datos personales, siendo que, la inscripción de un consumidor en dicho registro, podría ser considerado como la revocación del consentimiento del tratamiento de datos personales, bajo los términos establecidos en el marco normativo que regula la protección de datos personales.

B.5. Sobre seguridad digital y gobernanza de datos

3.19. De otro lado, la implementación del registro de exclusión y los mecanismos de supervisión propuestos en el Proyecto de Ley implican el tratamiento y almacenamiento de bases de datos que contienen información personal de los ciudadanos. Al respecto, si bien la administración de dicho registro recae en el OSIPTEL, es pertinente señalar que la gestión de estos activos de información debe observar los principios y lineamientos del Marco de Confianza Digital, aprobado mediante el Decreto de Urgencia N° 007-2020 y su reglamento.

(...)

IV) Conclusiones

*Por lo expuesto, esta Subsecretaría de Política y Regulación Digital, en el marco de sus competencias, emite opinión en el sentido que el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, Ley que establece mecanismos de supervisión y control de las comunicaciones telefónicas masivas, garantizando la protección de los derechos fundamentales de las personas, no es viable, y por lo tanto, **debe ser reevaluado** de acuerdo con las observaciones formuladas en el presente informe."*

3.5. Opinión del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL

Mediante la Carta N° 000022-2026-GG/OSIPTEL la Gerencia General del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL, remite el Informe N° 000011-2026-DPRC/OSIPTEL, elaborado por la Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia de dicha Entidad, con su opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, en el que señala lo siguiente:

"3. ANÁLISIS

3.1 Sobre la competencia del Osiptel

De acuerdo con la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, el Osiptel es el ente regulador competente en materia de servicios públicos de telecomunicaciones.

Asimismo, conforme al artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-93-TCC, corresponde al Osiptel regular el comportamiento de las empresas operadoras, así como las relaciones de dichas empresas entre sí, de garantizar la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario y de regular el equilibrio de las tarifas.

Así, sus funciones y facultades normativamente establecidas se orientan a garantizar la calidad, continuidad y eficiencia en la prestación de dichos servicios, así como a promover la competencia, regular las tarifas y asegurar el acceso equitativo a los servicios de telecomunicaciones en beneficio de los usuarios.

(...)

3.2. Sobre el Proyecto de Ley

(...)

A continuación, se brindan los comentarios sobre el Proyecto de Ley:

(...)

3.2.2. Sobre el artículo 4 del Proyecto de Ley

El artículo 4 del Proyecto de Ley señala que:

"Los organismos encargados, establecerán prefijos numéricos específicos que deberá anteponerse a todos los números que realicen llamadas masivas".

[Subrayado agregado]

En primer lugar, se recomienda que se precise cuáles son los organismos encargados que establecerán prefijos; en tanto, el ordenamiento jurídico vigente dispone que el MTC es la entidad pública competente para tales efectos.

De otro lado, dicha propuesta normativa incide directamente sobre la gestión del recurso de

numeración, competencia del MTC, ente rector del sector, conforme a sus competencias de política, planificación y administración del recurso de numeración conforme a lo establecido en la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y conexas. Por tanto, este organismo regulador no tiene atribuciones para pronunciarse sobre aspectos relacionados con la asignación o gestión de la numeración telefónica.

3.2.3. Sobre el artículo 5 del Proyecto de Ley:

El artículo 5 del Proyecto de Ley señala lo siguiente:

"Se crea y regula un registro público administrado por OSIPTEL e integrado con INDECOPI, donde los ciudadanos puedan inscribir sus números telefónicos para declarar que no desean recibir llamadas comerciales no solicitadas, por lo que los emisores estarán obligados a depurar sus listas con este registro."

[Subrayado agregado]

Conforme al numeral 3.1 del presente informe, el Osiptel es un organismo regulador competente respecto a la prestación del servicio público de telecomunicaciones; en tal sentido, no resulta pertinente que administre un registro público asociado a comunicaciones masivas no solicitadas, que a su vez estaría compartido con el Indecopi, además dicha Agencia de Competencia cuenta con iniciativas orientadas a disuadir prácticas publicitarias agresivas.

Asimismo, y en atención a los términos del Proyecto de Ley, corresponde expresar que dicha iniciativa legislativa no define con claridad la articulación institucional entre el Osiptel y el Indecopi, entidad que –conforme a la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor– ejerce la competencia primaria en materia de tutela administrativa de los derechos del consumidor, incluyendo la fiscalización de las comunicaciones comerciales no solicitadas⁴.

Del mismo modo, debe tenerse presente que, conforme al Principio de Organización e Integración contemplado en el Artículo V del Título Preliminar de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, las entidades del Poder Ejecutivo se organizan evitando la duplicidad y superposición de funciones.

Por lo expuesto, se observa lo propuesto en el presente artículo.

3.2.4. Sobre el artículo 6 del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley incorpora un régimen sancionador aplicable a las entidades que realicen

⁴ Al respecto, el literal e) del artículo 58 del referido Código dispone lo siguiente:

"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 llamado telefónico, envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como prestar el servicio de telemarketing a consumidor alguno, con la única excepción del envío de comunicación comercial o publicitaria a aquel consumidor que, por iniciativa propia, se contacte directamente con el proveedor y manifieste su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco de ser contactado a través de un número telefónico, dirección electrónica o cualquier otro medio análogo de comunicación. Este consentimiento puede ser revocado, con efecto inmediato y sin expresión de causa, en cualquier momento y conforme a la normativa que rige la protección de datos personales. La vulneración a esta prohibición o a su revocatoria es considerada infracción muy grave."

*llamadas telefónicas masivas, estableciendo como posibles medidas la imposición de multas, la suspensión y la cancelación de autorizaciones.
(...)*

[D]ebe advertirse que el artículo correspondiente no identifica a la autoridad administrativa competente encargada de la verificación, fiscalización e imposición de sanciones.

3.2.5. Sobre el artículo 7 del Proyecto de Ley

El artículo 7 del Proyecto de Ley señala lo siguiente:

"Los recursos para la implementación de lo dispuesto en la presente ley se financiarán con cargo al presupuesto de las entidades competentes; Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones, y del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual."

[Subrayado agregado]

*Sobre el particular, conforme a la Exposición de Motivos, particularmente, en la sección "Análisis Costo Beneficio", se advierte que, sin fundamento alguno, han expresado lo siguiente: "La presente iniciativa no genera gastos realmente significativos para el Estado, dado que la implementación recaería principalmente en entidades ya existentes y con competencias definidas como el Osiptel e Indecopi".
(...)*

Ciertamente, este organismo regulador advierte que no se identifican los impactos económicos asociados a la creación e implementación de la creación del registro público propuesto en el artículo 5 del Proyecto de Ley; así como, las acciones de supervisión y mantenimiento de los mismos.

*Dicho escenario dificulta la evaluación objetiva del impacto de la implementación; y, además, considerando lo señalado en el numeral 3.2.3 del presente informe, conlleva a que este organismo regulador discrepe de la administración del registro público asociado a comunicaciones masivas no solicitadas.
(...)*

4. CONCLUSIONES

(...)

4.2. Asimismo, en la medida que el Proyecto de Ley no evidencia argumentos ni justificaciones que sustenten la creación y regulación de un registro público administrado por el Osiptel; y, asimismo, omite detalles sobre el financiamiento de la implementación de la propuesta legislativa que involucra a este organismo regulador, se emite opinión desfavorable sobre la iniciativa legislativa."

3.6. Opinión del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI

Mediante Oficio N° 000154-2026-GEG/INDECOPI la Gerencia General del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, remite el Informe N° 000090-2026-DPC/INDECOPI elaborado por la Dirección de la Autoridad Nacional de

Protección del Consumidor y la Dirección de Fiscalización, con su opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, en el cual señala lo siguiente:

"II. ANÁLISIS

(...)

c) Análisis del Proyecto de Ley

- **Opinión de la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor**

o *Con texto regulatorio sobre las llamadas no deseadas o spam*

(...)

16. *En el ordenamiento jurídico peruano vigente, la práctica consistente en realizar llamadas con fines comerciales sin contar con el consentimiento previo del consumidor es considerada un método comercial agresivo que se encuentra prohibido por el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código que establece lo siguiente:*

"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 llamado telefónico, envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como prestar el servicio de telemarketing a consumidor alguno, con la única excepción del envío de comunicación comercial o publicitaria a aquel consumidor que, por iniciativa propia, se contacte directamente con el proveedor y manifieste su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco de ser contactado a través de un número telefónico, dirección electrónica o cualquier otro medio análogo de comunicación. Este consentimiento puede ser revocado, con efecto inmediato y sin expresión de causa, en cualquier momento y conforme a la normativa que rige la protección de datos personales. La vulneración a esta prohibición o a su revocatoria es considerada infracción muy grave.

(...)"

(Subrayado y énfasis agregado)

(...)

29. [M]ediante la Ley N° 32323, que modifica la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones spam, se incorporó el numeral 58.3 al artículo 58 del citado Código, el cual dispone que, para garantizar la protección del consumidor frente a métodos comerciales agresivos o engañosos, el Estado establecerá reglas para el adecuado uso del envío de mensajes y llamadas en las redes de telecomunicaciones; aspecto que es desarrollado en la Única Disposición Complementaria Final de dicha ley, en los siguientes términos:

"ÚNICA.- Normativa adicional

Para la aplicación del numeral 58.3 del artículo 58 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, incorporado por la presente ley, el Poder Ejecutivo establece la normativa adicional que otorgue la numeración telefónica

especial a los proveedores, los métodos de seguridad y las técnicas de validación para que los usuarios puedan identificar las llamadas y mensajes de texto (spam) que reciben, así como los mecanismos de validación de la información transmitida, en un plazo de sesenta días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

(...)"

(Énfasis y subrayado agregado)

(...)

31. En mérito a lo anterior, mediante la Resolución Ministerial N° 344-2025-MTC/01.03 (...) el MTC publicó el proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Marco Normativo para la lucha contra las llamadas y los mensajes de texto con fines ilícitos; cuyo artículo 16 contiene disposiciones referidas a la identificación de los remitentes de las llamadas realizadas para promover productos y servicios, en concordancia con lo previsto en la Ley N° 32323 (...).

32. Posteriormente, a través de la Resolución Ministerial N° 683-2025-MTC/01.03 (...) se dispuso por la publicación de una nueva versión del proyecto de Decreto Supremo que aprueba la norma sobre la numeración para identificar llamadas realizadas a fin de brindar información comercial y/o publicitaria. (...)

33. Asimismo, recientemente, por Resolución Ministerial N° 196-2026-MTC/01.03 (...) el citado ministerio dispuso la publicación de una última versión del proyecto de Decreto Supremo que aprueba la norma sobre la numeración para la identificación de llamadas y mensajes de texto realizados para brindar información con fines comerciales y/o publicitarios, a través del cual se desarrollan disposiciones referidas a la atribución y criterios para la asignación de prefijos numéricos específicos, así como las obligaciones de los operadores vinculadas a dicha asignación, entre otras medidas afines.

34. En esa línea, considerando el análisis desarrollado, la problemática descrita no puede ser abordada de manera aislada, siendo que el numeral 58.3 del artículo 58 del Código reconoce la necesidad de un enfoque integral para su regulación, cuya implementación ha sido encargada al Poder Ejecutivo a través de la Ley N° 32323, actualmente en desarrollo mediante las iniciativas que viene impulsando el MTC.

35. En ese contexto, **esta Dirección recomienda que las propuestas normativas en esta materia sean elaboradas considerando los antecedentes y el desarrollo normativo previamente expuesto, así como en coordinación con las entidades competentes, en particular el MTC, a fin de asegurar una intervención articulada y coherente con el marco regulatorio en curso.**

o Sobre los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley

36. El artículo 1 del Proyecto de Ley señala que su objeto consiste en regular las comunicaciones telefónicas salientes masivas, realizadas con fines comerciales, informativos y de prospección, a fin de establecer mecanismos de supervisión, control y transparencia. Por su parte el artículo 2 señala, en el marco de la finalidad de la ley que se propone, la protección a los usuarios mediante la dotación de información previa y clara que les permita identificar el tipo de comunicación; comercial, informativa, de cobranza e investigación y el sector de actividad del emisor; financiero, telecomunicaciones y salud, facilitando una decisión informada de atenderla o no las llamadas.

37. Al respecto, la propuesta buscaría abordar, en un mismo marco normativo, distintos tipos de comunicaciones telefónicas que presentan naturalezas y tratamientos jurídicos diferenciados, tales como las llamadas con fines comerciales, de cobranza, informativas o de investigación, lo cual requiere ser analizado con especial cuidado a fin de evitar una regulación uniforme de supuestos que, por su propia naturaleza, responden a lógicas regulatorias distintas.
(...)

40. En ese sentido, se advierte que el tratamiento jurídico de los distintos tipos de llamadas contempladas en el Proyecto de Ley no es el mismo, sino que responde a regímenes distintos dentro del marco legal vigente, por lo que no resultaría recomendable abordar su regulación de manera conjunta en un único instrumento normativo, en tanto ello podría generar ambigüedades en su aplicación, desnaturalizar las figuras jurídicas existentes y afectar la coherencia del marco regulatorio en materia de protección al consumidor.

41. En tal sentido, **se sugiere evaluar la delimitación de los alcances de la propuesta normativa, a fin de asegurar que su eventual desarrollo respete las diferencias existentes entre los distintos tipos de comunicaciones, así como su adecuada articulación con el marco normativo vigente.**

o Sobre el artículo 4 del Proyecto de Ley

42. El artículo 4 del Proyecto de Ley establece que los organismos competentes deberán implementar prefijos numéricos específicos que deberán anteponerse a los números telefónicos utilizados para la realización de llamadas masivas

43. En este contexto, si bien la numeración de los servicios públicos de telecomunicaciones es un recurso cuya gestión se encuentra dentro de las competencias del MTC, en su calidad de ente rector en la materia, esta Dirección estima necesario precisar que, este extremo de la propuesta ya se encuentra contemplado en la Única Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32323, la cual, conforme se desarrolló previamente, dispone que el Poder Ejecutivo establecerá la normativa adicional que otorgue una numeración telefónica especial a los proveedores a fin de que los usuarios puedan identificar las llamadas que reciben.

44. En atención a dicho mandato, el MTC ha publicado los proyectos de Decreto Supremo anteriormente mencionados, encontrándose actualmente en desarrollo la regulación sobre prefijos numéricos para la identificación de información comercial y/o publicitaria, por lo que **la disposición contenida en el artículo 4 del Proyecto de Ley podría resultar redundante, en la medida que dicho mandato ya ha sido previsto en la normativa vigente.**

o Sobre el artículo 5 del Proyecto de Ley

45. El artículo 5 de la propuesta normativa propone la creación de un registro público de exclusión administrado por el OSIPTEL e integrado con el Indecopi, mediante el cual los ciudadanos puedan inscribir sus números telefónicos a fin de no recibir comunicaciones comerciales no solicitadas, obligando a los emisores a depurar sus bases de datos en función de dicho registro.

46. Al respecto, es importante mencionar que, **esta propuesta supone, en la práctica, un retorno a mecanismos previamente implementados en el país, como el servicio "Gracias, no insista", administrado en su momento por el Indecopi, el cual permitía a los consumidores**



registrar sus números telefónicos y direcciones electrónicas para evitar ser contactados con fines promocionales, y cuyo origen se remonta al mandato contenido en la redacción primigenia del literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código, en la que se contemplaba la prohibición de realizar comunicaciones comerciales a los números telefónicos y direcciones electrónicas incorporados en dicho registro.

47. No obstante, el marco normativo en la materia ha evolucionado de un enfoque originalmente basado en la exclusión voluntaria, hacia un modelo de protección basado en el consentimiento previo del consumidor, de modo que, con la modificación introducida por el Decreto Legislativo N° 1390, se permitió que los proveedores contacten al consumidor únicamente con la finalidad de solicitar su consentimiento para el envío de comunicaciones comerciales, quedando prohibida cualquier comunicación promocional sin dicha autorización previa, criterio que fue posteriormente reforzado por la Ley N° 32323, la cual actualmente dispone que es el propio consumidor quien debe iniciar el contacto con el proveedor para solicitar y autorizar la recepción de dichas comunicaciones, invirtiendo así la lógica del régimen anterior.

48. En ese sentido, la reintroducción de un esquema de registro de exclusión como el propuesto a través del artículo bajo análisis no solo resulta incompatible con el marco normativo vigente, sino que implicaría trasladar nuevamente al consumidor la carga de manifestar su negativa para no ser contactado, en tanto exigiría que este se inscriba previamente en dicho registro para evitar recibir comunicaciones comerciales, a diferencia del modelo actual que dispone que es el consumidor quien, por iniciativa propia, se contacta con el proveedor para solicitar dichas comunicaciones, siendo que, de no mediar dicha manifestación, la regla general es la prohibición de efectuar contacto por parte del proveedor. (...)

50. En atención a lo expuesto, esta Dirección considera que la medida propuesta no resulta compatible con lo dispuesto en el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código en su redacción actual, ni con los mecanismos actualmente implementados por la institución, por lo que no resulta viable.

o Sobre el artículo 6 del Proyecto de Ley

51. El artículo 6 del Proyecto de Ley propone el establecimiento de un procedimiento administrativo sancionador aplicable a las infracciones derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en la norma, así como la imposición de multas graduadas en Unidades Impositivas Tributarias (UIT), incluyendo, en casos graves, la suspensión o cancelación de la autorización para realizar llamadas masivas.

52. Al respecto, corresponde señalar que el propio Código contempla disposiciones sobre el procedimiento administrativo sancionador aplicable a las infracciones cometidas por los proveedores contra dicho cuerpo normativo, entre las cuales se encuentran las transgresiones al literal e) del numeral 58.1 del artículo 58.

53. En ese sentido, el literal a) del numeral 106.1 del artículo 106 del Código dispone que el Indecopi tiene a su cargo los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones a las normas de protección al consumidor, los cuales, conforme al artículo 107, pueden iniciarse de oficio, ya sea por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia de un consumidor afectado o potencialmente afectado, o por una asociación de consumidores en representación de sus asociados o en defensa de intereses colectivos o difusos.

54. En ese marco, en caso de determinarse la responsabilidad administrativa del proveedor, el órgano resolutorio puede imponer las sanciones previstas en el artículo 110 del Código, consistentes en amonestaciones o multas de hasta 450 UIT, las cuales se clasifican en infracciones leves, graves y muy graves, según la gravedad de la conducta, siendo que la determinación del tipo y monto de la sanción se realiza conforme a los criterios de graduación establecidos en el artículo 112 del Código, así como a la metodología prevista en el Decreto Supremo N° 032-2021-PCM.

55. En atención a lo señalado, esta Dirección considera que no resultaría pertinente establecer un marco sancionador adicional –en materia de protección al consumidor– para las conductas vinculadas a la realización de llamadas no deseadas, más aún si se considera que ello podría generar escenarios de superposición de competencias y de eventual duplicidad sancionadora, derivada de la aplicación de distintas normas, sanciones y procedimientos respecto de un mismo hecho, afectando la coherencia del ordenamiento jurídico y la seguridad jurídica de los administrados, en contravención de los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración, tal como el principio Non Bis In Ídem.

56. Por otro lado, en cuanto al extremo de la propuesta referida a la suspensión o cancelación de la autorización para realizar llamadas masivas, es importante señalar que, además de imponer sanciones por la comisión de infracciones administrativas, el Indecopi se encuentra facultado para dictar paralelamente medidas correctivas al proveedor en el marco de un procedimiento sancionador, entre las cuales se incluyen las medidas correctivas complementarias, que tienen por objeto revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro.

57. En ese contexto, en el caso de las llamadas no deseadas, el Indecopi puede ordenar, en calidad de medida correctiva complementaria, el cese de dichas comunicaciones o el retiro del número telefónico del denunciante de la base de datos y/o de cualquier sistema de telemarketing que lo utilice, sin embargo, no se encuentra facultado para disponer la suspensión o cancelación de la actividad de las operadoras o empresas que realizan estas llamadas.

58. Por tales motivos, esta Dirección considera que la propuesta no resulta compatible con el marco normativo vigente en materia de protección al consumidor, por lo que no resulta viable en los términos planteados.

59. Sin perjuicio de ello, para efectos del marco sancionador aplicable en el ámbito de telecomunicaciones, se recomienda respetuosamente revisar los proyectos de Decreto Supremo previamente desarrollados, publicados mediante las Resoluciones Ministeriales N° 344-2025-MTC/01.03, N° 683-2025-MTC/01.03 y N° 196-2026-MTC/01.03, los cuales incorporan disposiciones referidas a la tipificación de infracciones y al ejercicio de la potestad sancionadora por parte del MTC, a fin de que una eventual reformulación del Proyecto de Ley se alinee con el marco regulatorio actualmente en desarrollo.

o Sobre el artículo 7 del Proyecto de Ley

60. El artículo 7 del Proyecto de Ley establece que la implementación de las disposiciones previstas en la norma se financiará con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, entre ellas, el Indecopi.

61. Sobre el particular, la implementación de las medidas propuestas implicaría el desarrollo

de nuevas acciones de supervisión y control institucional, lo cual podría generar una carga operativa y administrativa adicional para el INDECOPI, más aún cuando se advierte que determinadas disposiciones de la propuesta ya se encuentran previstas en la normativa vigente o no se encuentran alineadas con el marco regulatorio actual, lo que podría generar esfuerzos institucionales redundantes o ineficientes.

62. *Por las consideraciones expuestas, esta Dirección considera que este extremo del Proyecto de Ley no resulta viable.*

• Opinión de la Dirección de Fiscalización [DFI]

63. (...) *La DFI considera pertinente incluir las siguientes observaciones con relación a lo establecido en el artículo 5, de acuerdo con el siguiente detalle:*

o Sobre las imprecisiones detectadas en el proyecto normativo y las entidades encargadas de fiscalizar el cumplimiento de sus disposiciones

64. *Conforme lo señalado, el artículo 5 del proyecto normativo dispone la creación del registro de exclusión, con la finalidad que los ciudadanos inscriban sus números telefónicos, para de esta manera declarar que no desean recibir llamadas comerciales no solicitadas, con lo cual los proveedores se encontrarían en la obligación de depurar sus listas con estos registros.
(...)*

66. *[S]i bien se ha establecido que el referido registro será administrado por OSIPTEL –e integrado por el INDECOPI–, la norma no prevé el órgano encargado de verificar que estos proveedores cumplan con la depuración de sus listas, de conformidad con los números inscritos dentro del registro.*

67. *[L]a DFI considera que no se podría asumir que la fiscalización de lo dispuesto en el artículo 5 del proyecto de ley corresponda al INDECOPI, en la medida que no existiría un mandato legal que lo establezca de esta forma.
(...)*

70. *Finalmente, es necesario tener en consideración que actualmente ya existe una manera a partir de la cual solicitar el cese de comunicaciones comerciales, a través de la revocatoria del consentimiento, conforme a lo establecido en el mismo Código, y de acuerdo con las normas en materia de protección de datos personales –artículo 14 de la Ley N° 29733, y artículo 10 del Decreto Supremo N° 016-2024-JUS–.
(...)*

III. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas las Direcciones que suscriben el presente informe concluyen lo siguiente respecto al Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, Ley que establece mecanismos de supervisión y control de las comunicaciones telefónicas masivas, garantizando la protección de los derechos fundamentales de las personas:

(i) Se sugiere evaluar la delimitación de los alcances de la propuesta normativa, conforme a lo previsto en sus artículos 1 y 2, a fin de asegurar que su eventual desarrollo respete las diferencias existentes entre los distintos tipos de comunicaciones de naturaleza comercial, de cobranza, informativas y de investigación las cuales cuentan con tratamientos jurídicos diferenciados en el marco normativo vigente.

(ii) La disposición contenida en el artículo 4 del Proyecto de Ley podría resultar redundante, en la medida que dicho mandato ya ha sido previsto en la normativa vigente (Última Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32323) en tanto el otorgamiento de numeración telefónica especial para la identificación de comunicaciones comerciales ha sido encargado al Poder Ejecutivo y viene siendo desarrollado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

(iii) La propuesta contenida en el artículo 5 del Proyecto de Ley referida a la creación de un registro de exclusión, no resulta compatible con el modelo vigente de protección previsto en el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en la medida que implicaría trasladar nuevamente al consumidor la carga de manifestar su negativa para el envío de comunicaciones comerciales, pudiendo implicar un retorno a esquemas actualmente superados. Asimismo, la coexistencia de este registro con el marco normativo antes mencionado impedirían la fiscalización de las obligaciones de depuración prevista en el Proyecto de Ley. En ese sentido, la Dirección de la Autoridad de Protección al Consumidor y la Dirección de Fiscalización consideran que dicha propuesta no sería viable tal como esta formulada.

(iv) La propuesta contenida en el artículo 6 no resulta viable en tanto el establecimiento de un régimen sancionador adicional en materia de llamadas comerciales sin consentimiento ya se encuentra ampliamente desarrollado en el Código de Protección y Defensa del Consumidor

(v) El esquema de financiamiento previsto en el artículo 7 del proyecto de ley no resulta pertinente, considerando que implicaría la asignación de recursos para la implementación de medidas que ya se encuentran previstas en la normativa vigente o que no se alinean con el marco regulatorio actual.

*(vi) En el marco de lo dispuesto por la Ley N° 32323, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones viene desarrollando normativa específica sobre la identificación de comunicaciones comerciales y el uso de numeración telefónica, a través de los proyectos publicados mediante las Resoluciones Ministeriales N° 344-2025-MTC/01.03, N° 683-2025-MTC/01.03 y N° 196-2026-MTC/01.03. En atención a ello, se estima necesario evaluar la propuesta considerando estos antecedentes a fin de asegurar su adecuada articulación con las iniciativas regulatorias en curso.
(...)"*

3.7. Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros

Falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en el Proyecto de Ley

El artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye,

necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República⁵ señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual *"contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta"*.

El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica *la presente ley no irroga gasto*⁶.

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral *"debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"*⁷.

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, *"tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"*⁸.

Al respecto, conforme a lo señalado por el INDECOPI, se observa que el artículo 4 del Proyecto de Ley, que ordena a los organismos competentes el establecimiento de prefijos numéricos específicos que deban anteponerse a todos los números que realicen llamadas masivas, ya se recogido en la Única Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32323, Ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones

⁵ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

⁶ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

⁷ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

⁸ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En:

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

SPAM, según la cual, el Poder Ejecutivo establecerá la normativa adicional que otorgue la numeración telefónica especial a los proveedores, los métodos de seguridad y las técnicas de validación para que los usuarios puedan identificar las llamadas (spam) que reciben, así como los mecanismos de validación de la información transmitida.

Tal es así, que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, mediante las Resoluciones Ministeriales N° 334-2025-MTC/01.03, N° 683-2025-MTC/01.03 y N° 196-2026-MTC/01.03 dispuso la publicación de proyectos de Decretos Supremos que regulan, entre otros aspectos, la numeración para la identificación de llamadas y mensajes de texto realizados para brindar información con fines comerciales y/o publicitarios, razón por la cual, en concordancia con lo opinado por el INDECOPI, el artículo 4 del Proyecto de Ley resulta innecesario.

Asimismo, el INDECOPI advierte que el establecimiento del procedimiento administrativo sancionador para la imposición de sanciones pecuniarias, así como la suspensión o cancelación de autorizaciones para realizar llamadas masivas, al que hace referencia el artículo 6 del Proyecto de Ley, deviene, como en el caso anterior, en innecesaria; toda vez que, de conformidad con los artículos 106, 107, 110, 114 y 116 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, el INDECOPI tiene a su cargo procedimientos sancionadores por infracción a las normas de protección al consumidor, los cuales se inician de oficio por la propia autoridad, por denuncia del consumidor afectado o del que potencialmente pudiera verse afectado o por una asociación de consumidores. Las sanciones administrativas se clasifican en leves, graves y muy graves y se sancionan con multas de entre 50 a 450 Unidades Impositivas Tributarias. Sin perjuicio de la sanción administrativa, el INDECOPI puede dictar medidas correctivas reparadoras y complementarias.

Afectación al principio de coherencia normativa

En línea con lo indicado, debemos tener en consideración la definición del principio de coherencia normativa establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004-AI/TC, que señala:

*"48. De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la **coherencia normativa**. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman.*

Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario.

Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional".

(El subrayado es nuestro)

Por tanto, conforme lo señala la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital y el INDECOPI, lo establecido en el artículo 5 del Proyecto de Ley, que crea un registro público administrado por el OSIPTEL e integrado por el INDECOPI, donde los ciudadanos pueden inscribir sus números telefónicos para declarar que no desean recibir llamadas comerciales no solicitadas, debiendo los

emisores obligados a depurar sus listas con dicho registro; contraviene lo establecido en el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, según la cual, está prohibida toda aquella práctica comercial que importe el empleo de centro de llamada (call centers), sistemas de llamado telefónico, entre otros, para promover productos y servicios, así como prestar el servicio de telemercadeo a consumidor alguno, con la única excepción del envío de comunicación comercial o publicitaria a aquel consumidor que, por iniciativa propia, se contacte directamente con el proveedor y manifieste su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco de ser contactado a través de un número telefónico o cualquier otro método análogo de comunicación.

En concordancia con lo expresado por la Secretaría de Gobierno Digital y el INDECOPI, se advierte que la iniciativa legislativa implicaría trasladar al consumidor la carga de manifestar su negativa a recibir las llamadas comerciales; y no como está regulado actualmente, basado en el consentimiento previo del consumidor para recibir dichas llamadas.

Asimismo, conforme con lo opinado por el OSIPTEL, el mencionado artículo 5 del Proyecto de Ley contraviene la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones y el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC, en el extremo que asigna al OSIPTEL la administración del citado registro público, habida cuenta que, de acuerdo con las normas citadas, el OSIPTEL es un ente regulador competente en materia de servicios públicos de telecomunicaciones al que le corresponde regular el comportamiento de las empresas operadoras, así como las relaciones de dichas empresas entre sí, garantizar la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario y de regular el equilibrio de tarifas, por lo que no le corresponde la administración de un registro público asociado a comunicaciones masivas no solicitadas.

Por tanto, como consecuencia de contravenir las normas aludidas, el artículo 5 del Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR vulnera el principio de coherencia normativa.

Posible iniciativa de gasto con el Proyecto de Ley

El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece textualmente lo siguiente:

“Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso **no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos**, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)” (Énfasis agregado).

Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

“Requisitos especiales

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) **No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.** Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)" (Énfasis agregado).

Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.

Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución, al establecer que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto", significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".

Sobre la materia, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0004-96-AI/TC, sostiene:

"(...)

La Ley de Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos del Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República, encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto, según dispone el artículo 79 de la Carta Magna (...)" (Énfasis agregado).

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado⁹, en referencia al artículo 2.1 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que, *con el fin de salvaguardar los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria, todo proyecto de ley que incida en el presupuesto público, además de los requisitos de habilitación de creación o aumento de gasto que recae en el Poder Ejecutivo, debe acreditar la disponibilidad de recursos para su ejecución.* Además, el Tribunal Constitucional¹⁰ ha señalado lo siguiente:

"(...) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de

⁹ Sentencia recaída en el expediente N° 00016-2020-PI/TC, fundamento jurídico 28.

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el expediente N° 016-2020-PI



presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".

Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.

Sin embargo, se advierte que la creación e implementación del registro administrativo al que hace referencia el artículo 5 del Proyecto de Ley, así como las acciones de supervisión y mantenimiento de los mismos, podrían constituir una iniciativa de gasto, vulnerando el artículo 79 de la Constitución Política.

- 3.8. Finalmente, cabe mencionar que el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, establecidas en la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹¹ y en la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones¹², respectivamente, motivo por el cual, mediante el Oficio Múltiple N° D001279-2025-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a dichos ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto emitas, seas remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que no resulta viable el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, Ley que establece mecanismos de supervisión y control de las comunicaciones telefónicas masivas, garantizando la protección de los derechos fundamentales de las personas.

¹¹ Artículo 4. Ámbito de competencia

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es la entidad competente en las siguientes materias:

- Derechos Humanos.
- Defensa jurídica del Estado.
- Acceso a la justicia.
- Política Penitenciaria.
- Regulación notarial y registral y supervisión de fundaciones..
- Defensa, coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico.
- Relación del Estado con entidades confesionales.
- Reinserción social de las y los adolescentes en conflicto con la Ley Penal

¹² Artículo 4.- Ámbito de competencia

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones es competente de manera exclusiva en las siguientes materias:

- Aeronáutica civil.
- Infraestructura de transportes de alcance nacional e internacional.
- Servicios de transporte de alcance nacional e internacional.
- Infraestructura y servicios de comunicaciones.

Es competente de manera compartida con los gobiernos regionales y gobiernos locales, conforme a sus leyes orgánicas y las leyes sectoriales, en las siguientes materias:

- Infraestructura de transportes de alcance regional y local.
- Servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre.
- Promoción de la infraestructura de telecomunicaciones y el planeamiento de los servicios de telecomunicaciones de alcance regional.

Estas competencias compartidas se ejercen de acuerdo a ley.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

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

- 4.2 Al contener, el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, mediante el Oficio Múltiple N° D001279-2025-PCM-SC, se trasladó a dichos ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente Informe; el Informe N° D000036-2026-PCM-SSPRD-JSZ de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, el Informe N° 000011-2026-DPRC/OSIPTEL, elaborado por la Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL y el Informe N° 000090-2026-DPC/INDECOPI, elaborado por la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor y la Dirección de Fiscalización del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos y a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

JOSE LUIS ROJAS ALCO CER
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

A	:	JOHNNY ANALBERTO MARCHAN PEÑA GERENTE GENERAL
CC	:	MILAGROS JUDITH VARGAS FIERRO OFICINA DE COMUNICACIONES Y RELACIONES INSTITUCIONALES JESUS EDUARDO GUILLEN MARROQUIN PRESIDENCIA EJECUTIVA
ASUNTO	:	OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY N° 13585/2025-CR, LEY QUE ESTABLECE MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LAS COMUNICACIONES TELEFÓNICAS MASIVAS, GARANTIZANDO LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de
Reglamento la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados
Digitales, y sus modificatorias. La integridad del documento y
la autenticidad de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en:
<https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ESPECIALISTA EN TELECOMUNICACIONES	ANDRÉS SEBASTIÁN JÁUREGUI VALENZUELA
	EJECUTIVA DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS	JANNY ZAVALA SAAVEDRA
REVISADO POR	SUBDIRECTORA DE COMPETENCIA	CLAUDIA BARRIGA CHOY
	DIRECTORA DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA	GIOVANNA EPIFANIA LAVADO CHAVEZ
APROBADO POR	DIRECTOR DE POLÍTICAS REGULATORIAS Y COMPETENCIA	LENNIN FRANK QUIZO CÓRDOVA

1. OBJETO

El presente informe tiene como objetivo emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR (en adelante, Proyecto de Ley) denominado Ley que establece mecanismos de supervisión y control de las comunicaciones telefónicas masivas, garantizando la protección de los derechos fundamentales de las personas, iniciativa legislativa presentada por la congresista de la República Jhakeline Katy Ugarte Mamani.

2. ANTECEDENTES

- 2.1.** Mediante Oficio PO N° 227-2025-2026-CODECO/CR, recibido el 22 de diciembre de 2025, la presidenta de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, señora Jhakeline Katy Ugarte Mamani, solicitó al Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, Osiptel) emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 2.2.** Mediante Oficio N° D001278-2025-PCM-SC, recibido el 24 de diciembre de 2025, la secretaria de la Secretaría de Coordinación de la Presidencia de Consejo de Ministros, señora Milagritos Pilar Pastor Paredes, solicitó al Osiptel emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 2.3.** Mediante Oficio N° 1340-2025-2025-CTC-JCMC-CR, recibido el 31 de diciembre de 2025, el presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, señor Juan Carlos Mori Celis, solicitó al Osiptel emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.

3. ANÁLISIS**3.1. Sobre la competencia del Osiptel**

De acuerdo con la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, el Osiptel es el ente regulador competente en materia de servicios públicos de telecomunicaciones.

Asimismo, conforme al artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-93-TCC, corresponde al Osiptel regular el comportamiento de las empresas operadoras, así como las relaciones de dichas empresas entre sí, de garantizar la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario y de regular el equilibrio de las tarifas.

Así, sus funciones y facultades normativamente establecidas se orientan a garantizar la calidad, continuidad y eficiencia en la prestación de dichos servicios,

así como a promover la competencia, regular las tarifas y asegurar el acceso equitativo a los servicios de telecomunicaciones en beneficio de los usuarios¹.

En ese marco, este organismo regulador puede pronunciarse sobre iniciativas normativas que, directa o indirectamente, incidan en el ejercicio de sus competencias, particularmente en lo relativo a la calidad del servicio y protección de los usuarios. Por ello, las opiniones técnicas emitidas por el Osiptel se circunscriben a aspectos vinculados directamente con la prestación, regulación y supervisión de los servicios públicos de telecomunicaciones.

3.2. Sobre el Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley comprende los siguientes aspectos: (i) prefijos obligatorios para identificar llamadas masivas; (ii) creación de un Registro de exclusión administrado por el Osiptel e integrado con el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi); (iii) procedimiento sancionador y aplicación de multas; y, en casos graves, la suspensión o cancelación de autorizaciones para realizar llamadas masivas.

Asimismo, se dispone que el financiamiento para la implementación de lo contemplado en el referido Proyecto de Ley será a cargo del presupuesto del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Osiptel e Indecopi.

A continuación, se brindan los comentarios sobre el Proyecto de Ley:

3.2.1. Sobre los artículos 1, 2 y 3 del Proyecto de Ley

El artículo 1 del Proyecto de Ley establece como objeto la regulación de las comunicaciones telefónicas masivas realizadas con fines comerciales, informativos, de prospección, a efectos de establecer mecanismos de supervisión, control y transparencia; mientras que el artículo 2 del citado proyecto señala como finalidad la protección de los usuarios frente a dichas comunicaciones.

Adicionalmente, el artículo 3 del Proyecto de Ley prevé el ámbito de su aplicación sobre las personas naturales o jurídicas que realicen comunicaciones telefónicas masivas desde *call centers*, centrales telefónicas u otros sistemas automatizados.

A partir de lo expuesto, se desprende que los artículos propuestos buscan regular prácticas comerciales, la protección de datos personales y el consentimiento previo, materias propias de los ámbitos de protección al consumidor y privacidad de datos personales; y, por ende, el Indecopi y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (ANPD) – organismo adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) - ejercen competencia, respectivamente, no así del Osiptel.

¹ De conformidad con el Reglamento General del Osiptel, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM.

En tal sentido, considerando que los artículos no inciden en la calidad, continuidad, competencia, regulación tarifaria ni en la protección de los usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones, no corresponde que el Osiptel emita opinión sobre el particular.

3.2.2. Sobre el artículo 4 del Proyecto de Ley

El artículo 4 del Proyecto de Ley señala que:

“Los organismos encargados, establecerán prefijos numéricos específicos que deberá anteponerse a todos los números que realicen llamadas masivas”.

[Subrayado agregado]

En primer lugar, se recomienda que se precise cuáles son los organismos encargados que establecerán prefijos; en tanto, el ordenamiento jurídico vigente dispone que el MTC es la entidad pública competente para tales efectos.

De otro lado, dicha propuesta normativa incide directamente sobre la gestión del recurso de numeración, competencia del MTC, ente rector del sector, conforme a sus competencias de política, planificación y administración del recurso de numeración conforme a lo establecido en la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y conexas. Por tanto, este organismo regulador no tiene atribuciones para pronunciarse sobre aspectos relacionados con la asignación o gestión de la numeración telefónica.

3.2.3. Sobre el artículo 5 del Proyecto de Ley:

El artículo 5 del Proyecto de Ley señala lo siguiente:

“Se crea y regula un registro público administrado por OSIPTEL e integrado con INDECOPI, donde los ciudadanos puedan inscribir sus números telefónicos para declarar que no desean recibir llamadas comerciales no solicitadas, por lo que los emisores estarán obligados a depurar sus listas con este registro.”

[Subrayado agregado]

Conforme al numeral 3.1 del presente informe, el Osiptel es un organismo regulador competente respecto a la prestación del servicio público de telecomunicaciones; en tal sentido, no resulta pertinente que administre un registro público asociado a comunicaciones masivas no solicitadas, que a su vez estaría compartido con el Indecopi, además dicha Agencia de Competencia cuenta con iniciativas orientadas a disuadir prácticas publicitarias agresivas².

² Mayor detalle en: <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/1182766-indecopi-habilita-reclamos-en-linea-contra-las-llamadas-spam>

Asimismo, y en atención a los términos del Proyecto de Ley, corresponde expresar que dicha iniciativa legislativa no define con claridad la articulación institucional entre el Osiptel y el Indecopi, entidad que –conforme a la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor– ejerce la competencia primaria en materia de tutela administrativa de los derechos del consumidor, incluyendo la fiscalización de las comunicaciones comerciales no solicitadas³.

Del mismo modo, debe tenerse presente que, conforme al Principio de Organización e Integración contemplado en el Artículo V del Título Preliminar de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, las entidades del Poder Ejecutivo se organizan evitando la duplicidad y superposición de funciones.

Por lo expuesto, se observa lo propuesto en el presente artículo.

3.2.4. Sobre el artículo 6 del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley incorpora un régimen sancionador aplicable a las entidades que realicen llamadas telefónicas masivas, estableciendo como posibles medidas la imposición de multas, la suspensión y la cancelación de autorizaciones.

Al respecto, el referido artículo no recae en la calidad ni continuidad en la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones; así como, tampoco a la competencia en el mercado de dichos servicios, a la regulación tarifaria ni a la protección de los usuarios en el marco del servicio público de telecomunicaciones, por lo cual, no corresponde al Osiptel emitir opinión sobre el particular.

Sin perjuicio de ello, debe advertirse que el artículo correspondiente no identifica a la autoridad administrativa competente encargada de la verificación, fiscalización e imposición de sanciones.

³ Al respecto, el literal e) del artículo 58 del referido Código dispone lo siguiente:

“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 llamado telefónico, envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como prestar el servicio de telemarketing a consumidor alguno, con la única excepción del envío de comunicación comercial o publicitaria a aquel consumidor que, por iniciativa propia, se contacte directamente con el proveedor y manifieste su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco de ser contactado a través de un número telefónico, dirección electrónica o cualquier otro medio análogo de comunicación. Este consentimiento puede ser revocado, con efecto inmediato y sin expresión de causa, en cualquier momento y conforme a la normativa que rige la protección de datos personales. La vulneración a esta prohibición o a su revocatoria es considerada infracción muy grave.”

3.2.5. Sobre el artículo 7 del Proyecto de Ley

El artículo 7 del Proyecto de Ley señala lo siguiente:

“Los recursos para la implementación de lo dispuesto en la presente ley se financiarán con cargo al presupuesto de las entidades competentes; Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones, y del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.”

[Subrayado agregado]

Sobre el particular, conforme a la Exposición de Motivos, particularmente, en la sección “Análisis Costo Beneficio”, se advierte que, sin fundamento alguno, han expresado lo siguiente: “La presente iniciativa no genera gastos realmente significativos para el Estado, dado que la implementación recaería principalmente en entidades ya existentes y con competencias definidas como el Osiptel e Indecopi”.

Al respecto, la “Guía para la Aplicación del Análisis Costo – Beneficio en los Proyectos de Ley”⁴ emitida por la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República señala que para el cumplimiento del Análisis Costo – Beneficio en los proyectos de ley implica la identificación de impactos de las alternativas de solución, la comparación de éstas y la elección de la alternativa más eficaz y eficiente; es decir, la que más beneficios netos genere a la sociedad.

Ciertamente, este organismo regulador advierte que no se identifican los impactos económicos asociados a la creación e implementación de la creación del registro público propuesto en el artículo 5 del Proyecto de Ley; así como, las acciones de supervisión y mantenimiento de los mismos.

Dicho escenario dificulta la evaluación objetiva del impacto de la implementación; y, además, considerando lo señalado en el numeral 3.2.3 del presente informe, conlleva a que este organismo regulador discrepe de la administración del registro público asociado a comunicaciones masivas no solicitadas.

Siendo ello así, los recursos que administra el Osiptel se encuentran destinados al cumplimiento de sus funciones en el marco de sus competencias.

4. CONCLUSIONES

- 4.1. Conforme a lo expuesto en el presente informe y respecto a la propuesta de regular la obligatoriedad del uso de prefijos numéricos que permitan la identificación del tipo de llamada y el sector del que proviene; resulta pertinente

⁴ Disponible en:

https://www.congreso.gob.pe/Docs/calidadlegislativa/files/guia_para_la_aplicacion_del_analisis_costo-beneficio_en_los_proyectos_de_ley_y_dictamenes.pdf

indicar que, este organismo regulador no le corresponde emitir opinión dado que sobre tales materias otra Entidad es competente.

- 4.2. Asimismo, en la medida que el Proyecto de Ley no evidencia argumentos ni justificaciones que sustenten la creación y regulación de un registro público administrado por el Osiptel; y, asimismo, omite detalles sobre el financiamiento de la implementación de la propuesta legislativa que involucra a este organismo regulador, se emite opinión desfavorable sobre la iniciativa legislativa.

5. RECOMENDACIÓN

Conforme a lo expuesto, se recomienda remitir el presente informe a la presidenta de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos y al presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República y a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia de Consejo de Ministros, para los fines que se consideren pertinentes.

Atentamente,

LENNIN FRANK QUISO CORDOVA
DIRECTOR DE POLITICAS
REGULATORIAS Y COMPETENCIA



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gobierno y
Transformación Digital

Subsecretaría de Política y
Regulación Digital

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

A : **Richard José Marini López**
Subsecretario I de la Subsecretaría de Política y Regulación Digital
Subsecretaría de Política y Regulación Digital

De : **Josue Elvis Sandoval Zevallos**
Experto Normativo en Regulación de Transformación Digital
Subsecretaría de Política y Regulación Digital

Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, Ley que establece mecanismos de supervisión y control de las comunicaciones telefónicas masivas, garantizando la protección de los derechos fundamentales de las personas.

Referencia : a) Proveído N° D001851-2025-PCM-SSPRD
b) Proveído N° D011125-2025-PCM-SGTD
c) Oficio N° 1337-2025-2026-CTC-JCMC-CR

Fecha Elaboración: Lima, 05 de febrero de 2026

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a los documentos de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I) Antecedentes

- 1.1 Mediante documento de la referencia c), la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República solicitó opinión legal respecto del Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, "Ley que establece mecanismos de supervisión y control de las comunicaciones telefónicas masivas, garantizando la protección de los derechos fundamentales de las personas" (en adelante, el Proyecto de Ley).
- 1.2 A través del documento de la referencia b), la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (SGTD) derivó el requerimiento a la Subsecretaría de Política y Regulación Digital (SSPRD), para la emisión de la opinión legal correspondiente.

II) Base Legal

- 2.1. Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital.
- 2.2. Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor
- 2.3. Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales.
- 2.4. Decreto de Urgencia N° 006-2020, Decreto de Urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital.

EXPEDIENTE:

**¡EL PERÚ A TODA
MÁQUINA!**

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosSecretaría de Gobierno y
Transformación DigitalSubsecretaría de Política y
Regulación Digital*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia*

- 2.5. Decreto de Urgencia N° 007-2020, Decreto de Urgencia que aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento.
- 2.6. Decreto Supremo N° 029-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital.
- 2.7. Decreto Supremo N° 157-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto de Urgencia N° 006-2020, Decreto de Urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital
- 2.8. Decreto Supremo N° 085-2023-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Transformación Digital al 2030.
- 2.9. Decreto Supremo N° 126-2025-PCM, que aprueba el Reglamento del Decreto de Urgencia N° 007-2020, Decreto de Urgencia que aprueba el marco de confianza digital y dispone medidas para su fortalecimiento.
- 2.10. Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

III) Análisis

A) Del proyecto de ley y su objeto

- 3.1. El Proyecto de Ley fue presentado ante el Congreso de la República el 15 de diciembre de 2025. Asimismo, se estructura en siete (7) artículos y dos (2) disposiciones complementarias finales.
- 3.2. En el artículo 1 del Proyecto de Ley se establece que su objeto es *“regular las comunicaciones telefónicas salientes masivas, realizadas con fines comerciales, informativos, de prospección, a fin de establecer mecanismos de supervisión, control y transparencia, buscando proteger los derechos fundamentales de las personas, en particular el derecho a la privacidad, a la intimidad, a la protección de datos personales, a no ser contactado sin consentimiento previo y a la libre elección del consumidor, mediante la identificación clara y estandarizada del origen y naturaleza de estas comunicaciones”*.

B) De la opinión técnica legal

- 3.3. El marco normativo vigente asigna a la SGTD la rectoría en materia de Gobierno Digital, Transformación Digital y Confianza Digital. Esta potestad rectora se encuentra establecida en el artículo 8 de la Ley de Gobierno Digital, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1412 (en adelante, Ley de Gobierno Digital), el Decreto de Urgencia N° 006-2020, que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital (SNTD), y el Decreto de Urgencia N° 007-2020, que aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento (Decreto de Urgencia de Confianza Digital).
- 3.4. En esa línea, el artículo 79 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la PCM (en adelante, ROF de la PCM) aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM, establece que la SGTD *“(…) Es el órgano que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Transformación Digital que alcanza al sector público, privado, la sociedad civil organizada, la academia y los ciudadanos y a las materias de gobierno digital, confianza digital y transformación digital en el país (…)”*.

EXPEDIENTE:

**¡EL PERÚ A TODA
MÁQUINA!**



- 3.5. Dentro de la estructura de la SGTD, la SSPRD ejerce competencia funcional específica, con arreglo al literal j) del artículo 83 del ROF de la PCM, el cual establece la función de "(...) *Elaborar informes de opinión vinculante sobre reglamentos, proyectos de ley y autógrafas, normas u otros que regulan las materias de gobierno digital, confianza digital y transformación digital (...)*", constituyendo este el mandato que fundamenta la emisión del presente informe.
- 3.6. Teniendo en cuenta el marco regulatorio vigente y las medidas propuestas en el proyecto de ley, referidos a la creación de un registro de exclusión de comunicaciones a cargo de Osiptel, e integrado con el Indecopi, corresponde a la SSPRD emitir opinión en los aspectos vinculados a sus atribuciones y competencias en tanto se advierte que dicha medida requeriría del componente de la interoperabilidad.

B.1. Sobre la articulación y coordinación institucional

- 3.7. Al respecto, cabe advertir que la propuesta legislativa involucra competencias transversales que recaen sobre distintas entidades del Poder Ejecutivo y organismos reguladores. En ese sentido, a fin de garantizar la viabilidad técnica y operativa de la medida, resulta indispensable contar con las opiniones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), como ente rector en comunicaciones; del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), como regulador del mercado y presunto administrador del nuevo registro; del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOP), como autoridad de consumo; y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), a través de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (ANDP).

B.2. Sobre el régimen de protección al consumidor vigente y protección de datos personales

- 3.8. En principio debemos señalar que, si bien los ámbitos de protección del consumidor como el de protección de datos personales, cuentan entidades con competencias específicas dedicadas a velar por el cumplimiento de sus respectivos marcos regulatorios, el Decreto de Confianza Digital, que establece el marco de confianza digital sobre el cual, la SGTD ejerce rectoría, considera a ambas materias, conjuntamente con la seguridad digital, como sus pilares.
- 3.9. En ese contexto, es importante que el marco regulatorio que aborde estas materias no contenga disposiciones contradictorias a fin de salvaguardar adecuadamente los derechos de los ciudadanos y evitar situaciones que conlleven a una incertidumbre jurídica, como, por ejemplo, la falta de predictibilidad normativa.
- 3.10. En ese contexto, desde nuestro rol de ente rector del marco de confianza digital, debemos señalar que, el artículo 5 del Proyecto de Ley, referido a la creación de un registro de exclusión administrado por OSIPTEL, contradice al literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, Código de Protección y Defensa del Consumidor), el mismo que ha establecido un régimen de protección basado en el consentimiento previo, informado y expreso; lo cual implica que las comunicaciones comerciales están prohibidas por defecto, salvo autorización del ciudadano, el cual es concordante con el establecido en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales (en adelante, la Ley de Protección de Datos Personales), el mismo que dispone que todo tratamiento de datos personales debe efectuarse con el consentimiento del ciudadano.
- 3.11. Sobre el particular, se precisa que la redacción original del Código de Protección y Defensa del Consumidor contemplaba un mecanismo de registro de exclusión denominado "Gracias... No insista", no obstante, las modificaciones introducidas posteriormente han consolidado un régimen de consentimiento previo, el cual, como ya se señaló, se alineó con lo establecido en la Ley de

Protección de Datos Personales.

3.12. En ese sentido, la implementación de un nuevo registro de exclusión no es concordante con el marco regulatorio vigente, toda vez que tomaría un modelo cuyo funcionamiento depende de trasladar la carga de informar sobre el otorgamiento o revocación del consentimiento al ciudadano, el mismo que debe realizar una acción (inscripción) para no ser contactado, eximiéndose así a los proveedores de productos y servicios o empresas de contacto (titulares y encargados de bancos de datos personales) de recabar el consentimiento del ciudadano para ejercer sus prácticas de prospección comercial. Así, esta medida, generaría una confusión sobre la disposición a cumplir ya sea siguiendo el criterio de especialidad o temporalidad de la norma, por lo que, en caso se consideré mantener la propuesta regulatoria, se sugiere evaluar las disposiciones cuya modificación serían necesarias efectuar.

B.3 Sobre la técnica legislativa

3.13. Asimismo, se observa que el artículo 4 del Proyecto de Ley, establecería un mecanismo de detección de comunicaciones masivas de prefijos numéricos, no obstante, en la disposición mencionada se advierte una imprecisión que imposibilitaría su cumplimiento, ello en tanto, se señala que los responsables de la implementación serían "los organismos encargados".

3.14. Dicha fórmula resulta ambigua al no identificar expresamente a la entidad competente para emitir la regulación correspondiente, ya sea el MTC o el OSIPTEL, lo cual podría generar un vacío de responsabilidad en la futura implementación.

3.15. En esa línea, la redacción actual no se ajusta a los estándares de calidad regulatoria establecidos en el Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa. Específicamente, en lo referido al artículo 23, que exige precisar las competencias y funciones de las entidades, y al numeral 33.2 del artículo 33, el cual dispone que el articulado debe ser claro e inequívoco para garantizar la seguridad jurídica de la norma.

B.4. Sobre las competencias en materia de interoperabilidad

3.16. El artículo 5 del Proyecto de Ley dispone la creación de un registro administrado por OSIPTEL e integrado con INDECOPI. Si bien el OSIPTEL ostenta la facultad exclusiva para regular los servicios públicos de telecomunicaciones y sus mecanismos de supervisión, dicha potestad en materia de implementación de plataformas digitales debe ejercerse en concordancia con el marco normativo vigente de la Ley de Gobierno Digital y la SNTD. En consecuencia, la regulación técnica que emita OSIPTEL para esta integración no debe ser aislada, sino que debe alinearse a los lineamientos y estándares técnicos definidos por el ente rector, garantizando así que el intercambio de datos entre el regulador y la autoridad de consumo no genere estándares paralelos que fragmenten la gobernanza digital del Estado.

3.17. En ese sentido, se recomienda establecer que la implementación técnica de dicha integración se realice a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE). Para ello, tanto el OSIPTEL como el INDECOPI deberían, de manera progresiva, publicar y consumir servicios de información seguros que permitan la validación de los números excluidos. Esta integración debe realizarse bajo los estándares de seguridad digital y disponibilidad definidos por la SGTD, asegurando un despliegue que garantice la continuidad operativa y la protección de la información.

3.18. Asimismo, se recomienda que la integración del mencionado registro no solo abarque a las competencias en materia de protección del consumidor, sino también a aquellas relacionadas con la protección de datos personales, siendo que, la inscripción de un consumidor en dicho registro,



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gobierno y
Transformación Digital

Subsecretaría de Política y
Regulación Digital

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

podría ser considerado como la revocación del consentimiento del tratamiento de datos personales, bajo los términos establecidos en el marco normativo que regula la protección de datos personales.

B.5. Sobre seguridad digital y gobernanza de datos

- 3.19. De otro lado, la implementación del registro de exclusión y los mecanismos de supervisión propuestos en el Proyecto de Ley implican el tratamiento y almacenamiento de bases de datos que contienen información personal de los ciudadanos. Al respecto, si bien la administración de dicho registro recae en el OSIPTEL, es pertinente señalar que la gestión de estos activos de información debe observar los principios y lineamientos del Marco de Confianza Digital, aprobado mediante el Decreto de Urgencia N° 007-2020 y su reglamento.
- 3.20. Acorde con lo anterior, se recomienda que la futura reglamentación y la implementación técnica de la plataforma incorporen, desde su diseño, los controles de seguridad digital necesarios para garantizar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información. Ello implica alinear la arquitectura del sistema a los estándares que emite la SGTD como ente rector en la materia, así como asegurar el cumplimiento de la normativa de protección de datos personales, a fin de mitigar riesgos de filtración o uso no autorizado de la información de los usuarios.
- 3.21. Finalmente, por todo lo expuesto, se considera que el proyecto de Ley no es viable, y por lo tanto debe ser reevaluado.

IV) Conclusiones

Por lo expuesto, esta Subsecretaría de Política y Regulación Digital, en el marco de sus competencias, emite opinión en el sentido que el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, Ley que establece mecanismos de supervisión y control de las comunicaciones telefónicas masivas, garantizando la protección de los derechos fundamentales de las personas, no es viable, y por lo tanto, **debe ser reevaluado** de acuerdo con las observaciones formuladas en el presente informe.

V) Recomendaciones

Se recomienda remitir el presente Informe a la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital y a la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros para su consideración y fines correspondientes.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

Josue Elvis Sandoval Zevallos

Experto Normativo en Regulación de Transformación Digital
Subsecretaría de Política y Regulación Digital

EXPEDIENTE:

**¡EL PERÚ A TODA
MÁQUINA!**

San Borja, 23 de abril de 2026

INFORME N° 000090-2026-DPC/INDECOPI

A : **ALBERTO VILLANUEVA ESLAVA**
Presidente Ejecutivo

: **MARIA TRINIDAD TAVARA FLORES**
Gerenta (e)
Gerencia General

C.C. : **OLGA CAROLINA COMBE JEANNEAU**
Jefa
Oficina de Asesoría Jurídica

DE : **ANNA PATRICIA WILLSTATTER VÁSQUEZ**
Directora
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

MILAGROS POZO AZCUÑA
Directora
Dirección de Fiscalización

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, Ley que establece mecanismos de supervisión y control de las comunicaciones telefónicas masivas, garantizando la protección de los derechos fundamentales de las personas

REFERENCIA : a) Oficio N° D000337-2026-PCM-SC (4.2.2026)
b) Oficio N° D000129-2026-PCM-SC (19.1.2026)
c) Hoja de Trámite N° 002038-2026-GEG/INDECOPI (14.4.2026)
d) Hoja de Trámite N° 001616-2026-PRE/INDECOPI (20.4.2026)

I. ANTECEDENTES

- Mediante documentos a) y b), la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, solicitó al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi, emitir opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, Ley que establece mecanismos de supervisión y control de las comunicaciones telefónicas masivas, garantizando la protección de los derechos fundamentales de las personas (en adelante, el Proyecto de Ley).
- En ese sentido, con documentos c) y d) la Gerencia General y la Presidencia Ejecutiva solicitaron, respectivamente, a la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor (en adelante, la DPC) y a la Dirección de Fiscalización (en adelante, la DFI) emitir opinión a fin de atender la solicitud recibida.

II. ANÁLISIS

- Competencia de la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley**
- El artículo 135 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), establece la competencia del Indecopi, en su calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, para velar por el cumplimiento de las

disposiciones contenidas en dicha norma, sin perjuicio de las atribuciones y autonomía de los demás integrantes que conforman el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.

4. En ese contexto, la DPC, en el marco de sus funciones¹, es la encargada de emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia y de articular las acciones necesarias que faciliten el funcionamiento del Sistema.
5. Por otro lado, de acuerdo con el Reglamento de Organización y Funciones del Indecopi, la DFI tiene como función emitir opiniones técnicas dentro de su ámbito de competencia². Además, el artículo 98³ establece que la DFI es responsable de verificar el cumplimiento de obligaciones legales y contractuales de los sujetos fiscalizables que desarrollan actividades bajo la competencia del Indecopi, en virtud de facultades delegadas por sus órganos resolutivos.

b) Contenido del Proyecto de Ley

6. De acuerdo con lo señalado en su artículo 1, el Proyecto de Ley tiene por objeto regular las comunicaciones telefónicas salientes masivas, realizadas con fines comerciales, informativos, de prospección, a fin de establecer mecanismos de supervisión, control y transparencia, buscando proteger los derechos fundamentales de las personas, en particular el derecho a la privacidad, a la intimidad, a la protección de datos personales, a no ser contactado sin consentimiento previo y a la libre elección del consumidor, mediante la identificación clara y estandarizada del origen y naturaleza de estas comunicaciones.
7. Asimismo, conforme al artículo 2, su finalidad se encuentra orientada a proteger a los usuarios mediante la dotación de información previa y clara que les permita identificar el tipo de comunicación, ya sea comercial, informativa, de cobranza e investigación, así como el sector de actividad del emisor, tal como el sector financiero, telecomunicaciones y salud, facilitando una decisión informada para la atención de llamadas, lo cual permitirá eliminar prácticas engañosas como el ocultamiento de números o la suplantación de identidad, que impiden al receptor conocer el origen real de la llamada.
8. En cuanto a su ámbito de aplicación, el artículo 3 de la propuesta normativa establece que será aplicable a toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, que realice comunicaciones telefónicas salientes masivas desde un *call center*, centrales telefónicas,

¹ **RESOLUCION N° 000063-2021-PRE/INDECOPI, TEXTO INTEGRADO DEL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL**

Artículo 100.- Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

La Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor es el órgano de línea responsable de coordinar y ejecutar las acciones que corresponden al INDECOPI en su calidad de ente rector del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor, de conformidad con lo previsto en la Ley N° 29571 - Código de Protección y Defensa del Consumidor, en coordinación con las unidades de organización competentes en materia de protección al consumidor del INDECOPI.
(...)

Artículo 101.- Funciones de la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

Son funciones de la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor las siguientes:

a) Articular con entidades públicas y privadas las acciones necesarias y conjuntas que faciliten el funcionamiento del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor.

(...)

o) Emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia.

² **TEXTO INTEGRADO DEL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL, APROBADO POR RESOLUCIÓN N° 000063-2021-PRE/INDECOPI**

Artículo 99. – Funciones de la Dirección de Fiscalización

Son funciones de la Dirección de Fiscalización las siguientes:

(...)

h) Emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia.

(...)

³ **TEXTO INTEGRADO DEL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL, APROBADO POR RESOLUCIÓN N° 000063-2021-PRE/INDECOPI**

Artículo 98. – Dirección de Fiscalización

La Dirección de Fiscalización es el órgano de línea responsable de la verificación del cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales, por parte de los sujetos fiscalizables que realizan actividades sujetas a la competencia del INDECOPI. Asimismo, formula y propone normas que regulen la actividad de fiscalización, y herramientas que coadyuven a su desarrollo.

operadoras automáticas, sistemas de comunicación de voz automatizada o cualquier otro medio tecnológico destinado a la realización de llamadas múltiples de forma simultánea o secuencial.

9. Por otro lado, el artículo 4 establece que los organismos encargados –*sin especificar cuales*– establecerán prefijos numéricos específicos que deberá anteponerse a todos los números que realicen llamadas masivas. Asimismo, el artículo 5 dispone la creación y regulación de un registro público administrado por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL e integrado con el Indecopi, donde los ciudadanos podrán inscribir sus números telefónicos para declarar que no desean recibir llamadas comerciales no solicitadas, con lo cual los emisores estarán obligados a depurar sus listas con dicho registro.
10. Por su parte, el artículo 6 plantea el establecimiento de un procedimiento administrativo sancionador para la imposición de multas graduales en Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y, en casos graves, la suspensión o cancelación de la autorización para realizar llamadas masivas.
11. Respecto al financiamiento de la propuesta, el artículo 7 señala que los recursos para la implementación de lo dispuesto en la ley a aprobarse se financiarán con cargo al presupuesto de las entidades competentes, señalando entre ellas al Indecopi, Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) y al OSIPTEL.
12. Con relación a las disposiciones complementarias finales, la primera establece que la ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano; mientras la segunda señala que el Poder Ejecutivo, a través del MTC y MINJUSDH reglamentará dicha ley en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario desde su entrada en vigencia.
13. En lo concerniente al sustento de la propuesta, la Exposición de Motivos señala lo siguiente:
 - En los últimos años, se ha incrementado significativamente la realización de llamadas telefónicas masivas en el Perú, muchas de ellas efectuadas sin el consentimiento de los usuarios y sin mecanismos adecuados de identificación del emisor. Esta situación ha generado afectaciones a derechos como la privacidad, la protección de datos personales, la tranquilidad y la libertad de elección del consumidor, además de propiciar prácticas irregulares, como la suplantación de identidad y el uso de números ocultos, que incrementan la desconfianza y los riesgos de estafas telefónicas.
 - Si bien existen regulaciones sectoriales emitidas por el OSIPTEL y el Indecopi sobre prácticas comerciales y tratamiento de datos personales, estas han resultado insuficientes frente al uso de tecnologías automatizadas de marcación masiva. En ese contexto, se evidencia la necesidad de una regulación integral que establezca la identificación obligatoria de las llamadas, así como mecanismos de control, supervisión, estandarización y sanción orientados a proteger los derechos fundamentales de las personas frente al uso indiscriminado de herramientas de comunicación masiva con fines comerciales, informativos o de cobranza.

c) Análisis del Proyecto de Ley

• **Opinión de la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor**

○ *Contexto regulatorio sobre las llamadas no deseadas o spam*

14. Las llamadas no deseadas –también denominadas llamadas *spam*– son comunicaciones que realizan empresas o centrales de llamadas (*call centers*) para ofrecer productos o servicios a los consumidores, que generan incomodidad o molestia debido a que no fueron solicitadas expresamente o por su carácter persistente e impertinente.

15. Estas provienen de interlocutores humanos, así como de sistemas automáticos también conocidos como “robocalls⁴”, “llamadas robot” o “llamadas automatizadas”, que se caracterizan por contactar a los usuarios mediante marcadores automáticos que operan a distintas horas del día y mediante diversos números telefónicos⁵.
16. En el ordenamiento jurídico peruano vigente, la práctica consistente en realizar llamadas con fines comerciales sin contar con el consentimiento previo del consumidor es considerada un método comercial agresivo que se encuentra prohibido por el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código que establece lo siguiente:

“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 llamado telefónico, envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como prestar el servicio de telemarketing a consumidor alguno, con la única excepción del envío de comunicación comercial o publicitaria a aquel consumidor que, por iniciativa propia, se contacte directamente con el proveedor y manifieste su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco de ser contactado a través de un número telefónico, dirección electrónica o cualquier otro medio análogo de comunicación. Este consentimiento puede ser revocado, con efecto inmediato y sin expresión de causa, en cualquier momento y conforme a la normativa que rige la protección de datos personales. La vulneración a esta prohibición o a su revocatoria es considerada infracción muy grave.

(...)”

(Subrayado y énfasis agregado)

17. Esta disposición contempla el derecho de los consumidores a la protección contra los métodos comerciales agresivos o engañosos, lo que implica que los proveedores tienen prohibido llevar a cabo conductas que mermen la libertad de elección de los consumidores a través del acoso, coacción, influencia indebida o dolo, entre las cuales se incluye a las comunicaciones comerciales sin consentimiento.
18. De esta forma, de la lectura dicha norma se desprende que los proveedores únicamente pueden utilizar los datos personales de los consumidores y contactarlos con fines comerciales o de publicidad, siempre que estos últimos, por iniciativa propia, se comuniquen previamente con el proveedor y manifiesten su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco para recibir este tipo de comunicaciones.
19. Para fines del cumplimiento de dicho marco normativo, el Indecopi ha desarrollado diversas acciones orientadas a prevenir, supervisar y corregir aquellas prácticas comerciales agresivas vinculadas a la realización de comunicaciones comerciales sin el consentimiento del consumidor.
20. En el año 2022, esta Dirección promovió la encuesta denominada “Comunicaciones sin consentimiento” con el propósito de comprender mejor las implicancias de este problema en el ámbito del consumo⁶. Los datos reunidos incluyeron respuestas de 10,809 encuestados y se pudo constatar lo siguiente:
 - Casi el 99% de encuestados recibían de cuatro (4) a más llamadas no deseadas al día.

⁴ Alude a las llamadas telefónicas hechas por una computadora con un mensaje grabado.

⁵ Comisión Federal de Comunicaciones de los Estados Unidos. En: <https://www.fcc.gov/consumers/guides/stop-unwanted-robocalls-and-texts>

⁶ Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3619072/Comunicaciones%20sin%20consentimiento.pdf.pdf?v=1663019735>

- Aproximadamente el 18% de estas llamadas, tenían por finalidad la venta y promoción de productos y servicios, mientras que en un 30% de ellas no se podía determinar la razón, debido a que no respondía nadie.
- Solamente el 2.4% y 13.6 % de los encuestados reconocían haber brindado su consentimiento para ser contactado o no recordaba haberlo brindado, respectivamente; en tanto que el resto respondió que no brindó su consentimiento.

21. Posteriormente, en el año 2024 el Indecopi promovió campañas de información para concientizar a los consumidores sobre sus derechos frente a las prácticas comerciales abusivas como las llamadas no deseadas⁷, y en el 2025 se realizaron acciones de fiscalización para verificar el cumplimiento de la normativa y posibles infracciones por parte de las empresas⁸.
22. Asimismo, durante el periodo 2023-2025, el Indecopi sancionó a un total de 31 proveedores, imponiendo 53 sanciones y multas que sumaron 151.2 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Los proveedores del sistema financiero fueron los más sancionados, acumulando 22 sanciones y 17.8 UIT en multas, mientras que los proveedores de telecomunicaciones registraron 11 sanciones y 105.3 UIT en multas, como se aprecia de los siguientes cuadros:

Cuadro N.º 1
Sanciones impuestas por infracciones relacionadas con comunicaciones sin consentimiento, según la actividad económica⁹
 (01/01/2023 – 02/10/2025)

N.º	Actividades económicas sancionadas	N.º de sanciones ^{1/}	Monto de la multa en UIT
1	Sistema financiero (bancario y no bancario)	22	17.8
2	Telecomunicaciones	11	105.3
3	Servicios profesionales, técnicos y otros	10	15.8
4	Seguros	3	2.8
5	Comercio minorista de textiles, prendas de vestir y calzado	2	4.6
6	Transporte por vía aérea	1	3.5
7	Educación superior	1	1.4
8	Comercio minorista de línea blanca, marrón y otras	1	0.0
9	Servicios de salud humana	1	0.0
10	Servicios varios	1	0.0
Total		53	151.2

Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

⁷ A modo de ejemplo, en el año 2024 y 2025 se realizaron las siguientes campañas informativas:

- [¿Cómo evitar las llamadas #spam? #Indecopi #ConsumidorInformado #UnSoloEquipo #Llamadas #TIPS](#)
- https://www.instagram.com/p/DML0Zlvtryw/?img_index=5
- [Llamadas telefónicas no deseadas \(llamadas spam\) - Indecopi](#)

⁸ Véase: <https://elperuano.pe/noticia/270464-indecopi-uso-de-ia-para-potenciar-la-fiscalizacion>

⁹ Las sanciones incluyen multas y amonestaciones. Fuente: Registro de Infracciones y Sanciones (RIS) del Indecopi.

Cuadro N.º 2
Sanciones impuestas por infracciones relacionadas con comunicaciones sin consentimiento, según la actividad económica

N.º	Fecha de resolución	N.º de resolución	Actividad económica	Materia	Proveedor	Tipo de sanción	Monto de multa en UIT	Medio de las comunicaciones sin consentimiento ¹⁰
1	2023-01-11	0116-2023/CC1	SISTEMA FINANCIERO	TARJETA DE CRÉDITO	SCOTIABANK PERU SAA	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA
2	2023-04-19	1054-2023/CC1	SISTEMA FINANCIERO	CRÉDITO HIPOTECARIO	SCOTIABANK PERU SAA	AMONESTACIÓN	0.00	CORREO ELECTRÓNICO
3	2023-04-19	1058-2023/SPC	TELECOMUNICACIONES	SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	AMERICA MOVIL PERU S.A.C.	MULTA	5.00	LLAMADA
4	2023-04-26	1118-2023/CC1	SISTEMA FINANCIERO	CRÉDITO DE CONSUMO	CREDISCOTIA FINANCIERA S.A.	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA WHATSAPP
5	2023-06-20	0044-2023/CC3	SISTEMA FINANCIERO	CRÉDITO DE CONSUMO	BANCO BEVA PERU	MULTA	1.40	LLAMADA
6	2023-06-20	0044-2023/CC3	SISTEMA FINANCIERO	CRÉDITO DE CONSUMO	BANCO BEVA PERU	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA
7	2023-06-20	0044-2023/CC3	SERVICIOS PROFESIONALES	ADMINISTRACIÓN DE ESTACIONES	MASTER CENTER AMERICAS S.O	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA
8	2023-06-21	1457-2023/CC1	SISTEMA FINANCIERO	CRÉDITO DE CONSUMO	BANCO INTERAMERICANO DE FINANCIACIÓN	AMONESTACIÓN	0.00	CORREO ELECTRÓNICO
9	2023-07-17	1972-2023/SPC	TELECOMUNICACIONES	SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	TELEFONICA DEL PERU SAA	MULTA	10.00	MENSAJE DE TEXTO
10	2023-08-09	0056-2023/CC3	SISTEMA FINANCIERO	DEPÓSITO A PLAZO FIJO	SCOTIABANK PERU SAA	MULTA	2.90	LLAMADA
11	2023-08-09	0056-2023/CC3	SISTEMA FINANCIERO	DEPÓSITO A PLAZO FIJO	SCOTIABANK PERU SAA	MULTA	2.60	LLAMADA
12	2023-08-09	0056-2023/CC3	SERVICIOS PROFESIONALES	OTROS SERVICIOS PARA EMPRESAS	GESTION DE SERVICIOS COMPAÑIA	MULTA	0.90	LLAMADA
13	2023-09-20	2147-2023/CC1	SISTEMA FINANCIERO	PRÉSTAMO PERSONAL	BANCO DE CREDITO DEL PERU	AMONESTACIÓN	0.00	MENSAJE DE TEXTO CORREO ELECTRÓNICO
14	2023-09-29	0069-2023/CC3	TELECOMUNICACIONES	SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	TELEFONICA DEL PERU SAA	MULTA	55.80	LLAMADA
15	2023-09-29	0069-2023/CC3	TELECOMUNICACIONES	SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	TELEFONICA DEL PERU SAA	MULTA	1.90	LLAMADA
16	2023-09-29	0069-2023/CC3	SERVICIOS PROFESIONALES	OTROS SERVICIOS PARA EMPRESAS	COVISIAN ESPAÑA S.L. SOCIEDAD	MULTA	2.10	LLAMADA
17	2023-10-24	0076-2023/CC3	SEGUROS	SEGURO CONTRA ACCIDENTES	RIMAC SEGUROS Y REASEGURADORA	MULTA	1.70	LLAMADA
18	2023-10-24	0076-2023/CC3	SEGUROS	SEGURO CONTRA ACCIDENTES	RIMAC SEGUROS Y REASEGURADORA	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA
19	2023-10-24	0076-2023/CC3	SERVICIOS VARIOS	OTROS SERVICIOS	IBU GROUP S.A.C.	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA
20	2023-10-24	0075-2023/CC3	SISTEMA FINANCIERO	CUENTA DE AHORROS	CREDISCOTIA FINANCIERA S.A.	MULTA	0.40	LLAMADA
21	2023-10-24	0075-2023/CC3	SERVICIOS PROFESIONALES	OTROS SERVICIOS PARA EMPRESAS	IDEAS DIFERENTES S.A.C.	MULTA	0.40	LLAMADA
22	2023-10-31	0077-2023/CC3	SERVICIOS PROFESIONALES	OTROS SERVICIOS PARA EMPRESAS	SERVICIOS DE CALL CENTER DE	MULTA	0.40	LLAMADA
23	2023-11-07	0079-2023/CC3	SERVICIOS PROFESIONALES	AGENCIA DE EMPLEOS	CONTACTO SOCIEDAD ANONIMA	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA
24	2023-11-07	0079-2023/CC3	SISTEMA FINANCIERO	CUENTA DE AHORROS	ALFIN BANCO S.A.	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA
25	2023-11-14	0081-2023/CC3	TELECOMUNICACIONES	SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	AMERICA MOVIL PERU S.A.C.	MULTA	0.50	LLAMADA
26	2023-11-14	0081-2023/CC3	SERVICIOS PROFESIONALES	OTROS SERVICIOS PARA EMPRESAS	TERCERIZA PERU S.R.L.	MULTA	0.50	LLAMADA
27	2023-11-17	0082-2023/CC3	SISTEMA FINANCIERO	TARJETA DE CRÉDITO	BANCO DE CREDITO DEL PERU	MULTA	3.00	LLAMADA
28	2023-11-21	0085-2023/CC3	TELECOMUNICACIONES	SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	ENTEL PERU S.A.	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA
29	2023-11-21	0085-2023/CC3	TELECOMUNICACIONES	SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	ENTEL PERU S.A.	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA
30	2023-11-21	0085-2023/CC3	SERVICIOS PROFESIONALES	OTROS SERVICIOS PARA EMPRESAS	STRATTON PERU S.A.C.	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA
31	2023-12-05	0089-2023/CC3	SISTEMA FINANCIERO	CRÉDITO DE CONSUMO	BANCO PICHINCHA	MULTA	4.80	LLAMADA
32	2023-12-05	0089-2023/CC3	SISTEMA FINANCIERO	CRÉDITO DE CONSUMO	BANCO PICHINCHA	MULTA	2.70	LLAMADA
33	2023-12-05	0089-2023/CC3	SERVICIOS PROFESIONALES	OTROS SERVICIOS PARA EMPRESAS	TARGET MARKETING OUTSOUR	MULTA	2.70	LLAMADA
34	2024-01-10	0056-2024/CC1	SISTEMA FINANCIERO	TARJETA DE CRÉDITO	FINANCIERA EFECTIVA S.A.	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA
35	2024-01-10	0028-2024/CC1	SISTEMA FINANCIERO	CRÉDITO DE CONSUMO	SCOTIABANK PERU SAA	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA CORREO ELECTRÓNICO
36	2024-01-26	0037-2024/CP	SISTEMA FINANCIERO	CUENTA DE AHORROS	SCOTIABANK PERU SAA	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA
37	2024-02-21	0498-2024/CC1	SISTEMA FINANCIERO	CRÉDITO DE CONSUMO	CREDISCOTIA FINANCIERA S.A.	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA
38	2024-03-04	0146-2024/CP	SISTEMA FINANCIERO	PRÉSTAMO PERSONAL	CREDISCOTIA FINANCIERA S.A.	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA WHATSAPP
39	2024-03-20	0745-2024/CC1	SISTEMA FINANCIERO	CRÉDITO DE CONSUMO	BANCO DE CREDITO DEL PERU	AMONESTACIÓN	0.00	CORREO ELECTRÓNICO
40	2024-04-08	0985-2024/SPC	TELECOMUNICACIONES	SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	ENTEL PERU S.A.	MULTA	14.93	LLAMADA
41	2024-04-25	0982-2024/CC2	COMERCIO MINORISTA	VENTA DE ARTICULOS DE USO	INTEGRA RETAIL S.A.C.	AMONESTACIÓN	0.00	CORREO ELECTRÓNICO
42	2024-09-20	1944-2024/CC2	TRANSPORTE POR TERRESTRE	TRANSPORTE DE PASAJEROS	STRATLINE PERU S.A.C.	MULTA	3.49	CORREO ELECTRÓNICO
43	2024-09-26	2007-2024/CC2	COMERCIO MINORISTA	VENTA DE PRENDAS DE VESTIR	EL S.A.	AMONESTACIÓN	0.00	CORREO ELECTRÓNICO
44	2024-09-26	1978-2024/CC2	TELECOMUNICACIONES	SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	AMERICA MOVIL PERU S.A.C.	MULTA	5.56	LLAMADA
45	2024-11-04	0035-2024/CC3	SEGUROS	SEGUROS GENERALES	PACIFICO COMPAÑIA DE SEGUROS	MULTA	1.10	LLAMADA CORREO ELECTRÓNICO
46	2025-01-16	0006-2025/CP	TELECOMUNICACIONES	VENTA DE EQUIPOS TELEFONICOS	TELEFONICA DEL PERU SAA	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA
47	2025-01-17	0162-2025/CC1	SERVICIOS DE SALUD	SERVICIOS DE CONSULTORIO	ONCOSALUD S.A.C.	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA
48	2025-01-23	0014-2025/CP	SISTEMA FINANCIERO	CUENTA DE AHORROS	SCOTIABANK PERU SAA	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA WHATSAPP
49	2025-03-13	0609-2025/CC2	EDUCACIÓN SUPERIOR	GESTIÓN ADMINISTRATIVA	UNIVERSIDAD DE SAN MARTIN D	MULTA	1.41	WHATSAPP
50	2025-03-28	0106-2025/CP	TELECOMUNICACIONES	SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	TELEFONICA DEL PERU SAA	MULTA	11.60	LLAMADA
51	2025-04-16	1319-2025/CC1	SISTEMA FINANCIERO	CRÉDITO DE CONSUMO	FINANCIERA CH S.A. O FINANCIERA	AMONESTACIÓN	0.00	LLAMADA MENSAJE DE TEXTO
52	2025-05-15	1490-2025/SPC	COMERCIO MINORISTA	VENTA DE PRENDAS DE VESTIR	TIENDAS POR DEPARTAMENTO	MULTA	4.64	MENSAJE DE TEXTO CORREO ELECTRÓNICO
53	2025-09-08	0054-2025/CC3	SERVICIOS PROFESIONALES	OTROS SERVICIOS PARA EMPRESAS	IMPULSA365 S.A.C.	MULTA	8.80	LLAMADA

Elaboración: Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

23. No obstante, aun cuando el Indecopi es la entidad competente para fiscalizar y, de ser el caso, sancionar a las empresas que incurran en las prácticas comerciales abusivas antes mencionadas, existen ciertos factores asociados a dichas prácticas cuya fiscalización excede las competencias asignadas a nuestra entidad, tales como:
- El tratamiento de los datos personales de los usuarios que son utilizados por las empresas para ponerse en contacto con ellas;
 - La infraestructura y tecnología de telecomunicaciones empleada por las empresas para ponerse en contacto con los clientes o potenciales consumidores.
24. En efecto, para que las llamadas no deseadas puedan ejecutarse se requiere en primer lugar de información sobre los usuarios, que incluye, en principio, su nombre y número telefónico; el consentimiento previo del usuario para que la empresa proveedora o *call center* pueda utilizarlos y ponerse en contacto con ellos; y el sistema de telecomunicaciones que permite efectuar dicho contacto.
25. Sobre el particular, cabe indicar que el artículo 26 del Reglamento de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, aprobado por el Decreto Supremo N° 016-2024-JUS¹⁰, establece que una vez obtenido el consentimiento de forma directa por parte del

¹⁰

REGLAMENTO DE LA LEY 29733, LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2024-JUS

Artículo 26. Tratamiento de datos para publicidad y prospección comercial

26.1 El tratamiento de datos personales para fines de publicidad y prospección comercial de productos y servicios es lícito cuando se obtiene el consentimiento de forma directa por parte del titular del dato personal.

26.2 Es posible obtener el consentimiento para el tratamiento de datos personales mediante un primer contacto, luego del cual, de no haberse logrado obtener el consentimiento, no es lícito realizar un nuevo contacto o tratamiento de datos personales.

26.3 Para el primer contacto, los datos personales pueden haber sido obtenidos de fuentes accesibles al público, en dicho supuesto, el responsable del tratamiento de datos personales debe estar en condiciones de informar, en el primer contacto y a requerimiento del titular de los datos personales, la fuente de recopilación de los datos personales.

26.4 Se presume que la responsabilidad del tratamiento de datos personales para publicidad y prospección comercial es de aquel en cuyo interés se realiza tal tratamiento, salvo prueba en contrario.

26.5 En todos los casos, el titular de datos personales tiene derecho de negarse, revocar u oponerse al tratamiento de sus datos personales para fines de publicidad y prospección comercial, para lo cual el responsable del tratamiento debe brindar un medio

titular del dato personal, el proveedor tiene la facultad de realizar su tratamiento para fines de publicidad y prospección comercial de productos y servicios.

26. Si bien los titulares de los datos tienen la posibilidad de revocar o cancelar el consentimiento otorgado¹¹ este procedimiento no siempre es sencillo de realizar debido a la insuficiente claridad y uniformidad de criterio por parte de las empresas sobre el procedimiento¹².
27. Por otro lado, se conoce también que para realizar llamadas a los números telefónicos de los usuarios las empresas dedicadas a este rubro cuentan también con sistemas que utilizan marcadores automatizados que operan a distintas horas del día desde diversos números telefónicos.
28. Es importante precisar que, si bien el uso de estos sistemas por parte de las empresas no es ilegal *per se*, puesto que en ocasiones los proveedores usan estos medios para contactarse con los consumidores que sí brindaron su consentimiento y autorización previa, su desventaja radica en su uso persistente e impertinente, al mismo tiempo en la dificultad para identificar al interlocutor, ya que no siempre se recibe una respuesta al contestar.
29. En este escenario, mediante la Ley N° 32323, que modifica la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones *spam*, se incorporó el numeral 58.3 al artículo 58 del citado Código, el cual dispone que, para garantizar la protección del consumidor frente a métodos comerciales agresivos o engañosos, el Estado establecerá reglas para el adecuado uso del envío de mensajes y llamadas en las redes de telecomunicaciones¹³; aspecto que es desarrollado en la Única Disposición Complementaria Final¹⁴ de dicha ley, en los siguientes términos:

“ÚNICA.- Normativa adicional

Para la aplicación del numeral 58.3 del artículo 58 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, incorporado por la presente ley, el Poder Ejecutivo establece la

sencillo y gratuito para tramitar dicha solicitud, la cual se debe atender dentro del plazo máximo de diez (10) días. Negarse, revocar u oponerse al tratamiento de datos personales para fines de publicidad y prospección comercial no debe tener mayor complejidad que la empleada para otorgar el consentimiento.

26.6 El responsable del tratamiento establece los procedimientos necesarios a efectos de asegurar que aquellas solicitudes presentadas ante un encargado de tratamiento le sean remitidas a efectos de brindarles la atención oportuna.

26.7 La Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales emite las disposiciones que considere pertinentes sobre lo regulado en el presente artículo.

11 REGLAMENTO DE LA LEY 29733, LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO 016-2024-JUS

Artículo 10. Negación, revocación y alcances del consentimiento

10.1 El titular de los datos personales puede revocar su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales en cualquier momento, sin justificación previa y sin que le atribuyan efectos retroactivos. Para la revocación del consentimiento se cumplen los mismos requisitos observados con ocasión de su otorgamiento, pudiendo ser estos más simples, si así se hubiera señalado en tal oportunidad.

10.2 El titular de los datos personales puede negar o revocar su consentimiento al tratamiento de sus datos personales para finalidades adicionales a aquellas que dan lugar a su tratamiento autorizado, sin que ello afecte la relación que da lugar al consentimiento que sí ha otorgado o no ha revocado. En caso de revocatoria, es obligación de quien efectúa el tratamiento de los datos personales adecuar los nuevos tratamientos a la revocatoria y los tratamientos que estuvieran en proceso de efectuarse, en el plazo que resulte de una actuación diligente, que no puede ser mayor a diez (10) días.

10.3 Si la revocatoria afecta la totalidad del tratamiento de datos personales que se venía haciendo, el titular del banco de datos personales, encargado del tratamiento, o en su caso el responsable del tratamiento, aplica las reglas de cancelación o supresión de datos personales.

10.4 El titular del banco de datos personales o quien resulte responsable del tratamiento debe establecer mecanismos fácilmente accesibles e incondicionales, sencillos, rápidos y gratuitos para hacer efectiva la revocación.

12 Aun cuando el Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales establece que en la revocación del consentimiento deben cumplirse los mismos requisitos observados con ocasión de su otorgamiento, no siendo es fácil conocer estos requisitos, debido a que cada empresa maneja sus propias políticas de privacidad y de tratamiento de datos personales.

13 LEY N.º 32323, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR, A FIN DE AMPLIAR LA PROHIBICIÓN DE LAS COMUNICACIONES SPAM

Artículo 58. Definición y alcances

(...)

58.3. Para garantizar la protección del consumidor contra los métodos comerciales agresivos o engañosos, el Estado establece las reglas para el adecuado uso de envío de mensajes y llamadas en las redes de telecomunicaciones”.

14 Modificada mediante Decreto Legislativo N° 1723, Decreto Legislativo que establece reglas, medidas y/o mecanismos para el adecuado uso de la numeración en llamadas y mensajes de texto y su trazabilidad, a fin de evitar el anonimato y comunicaciones ilícitas en perjuicio de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones *spam* para mensajes de texto.

normativa adicional que otorgue la numeración telefónica especial a los proveedores, los métodos de seguridad y las técnicas de validación para que los usuarios puedan identificar las llamadas y mensajes de texto (spam) que reciben, así como los mecanismos de validación de la información transmitida, en un plazo de sesenta días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

(...)

(Énfasis y subrayado agregado)

30. Del texto citado se desprende que el Congreso de la República encargó al Poder Ejecutivo la reglamentación del otorgamiento de numeración telefónica especial para proveedores, mecanismos de seguridad y técnicas de validación para la identificación de llamadas y mecanismos de validación de información transmitida, con el propósito de reducir la incidencia de llamadas *spam*.
31. En mérito a lo anterior, mediante la Resolución Ministerial N° 344-2025-MTC/01.03 del 04 de junio de 2025, el MTC publicó el proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Marco Normativo para la lucha contra las llamadas y los mensajes de texto con fines ilícitos; cuyo artículo 16 contiene disposiciones referidas a la identificación de los remitentes de las llamadas realizadas para promover productos y servicios, en concordancia con lo previsto en la Ley N° 32323, con especial incidencia en el sistema financiero, sistema de seguros y las empresas de telecomunicaciones.
32. Posteriormente, a través de la Resolución Ministerial N° 683-2025-MTC/01.03 del 29 de septiembre de 2025, se dispuso por la publicación de una nueva versión del proyecto de Decreto Supremo que aprueba la norma sobre la numeración para identificar llamadas realizadas a fin de brindar información comercial y/o publicitaria. Dicho proyecto establece disposiciones para la asignación de series de numeración específicas que permitirán a los usuarios reconocer que se trata de comunicaciones de carácter comercial o publicitario.
33. Asimismo, recientemente, por Resolución Ministerial N° 196-2026-MTC/01.03 del 15 de abril de 2026 el citado ministerio dispuso la publicación de una última versión del proyecto de Decreto Supremo que aprueba la norma sobre la numeración para la identificación de llamadas y mensajes de texto realizados para brindar información con fines comerciales y/o publicitarios, a través del cual se desarrollan disposiciones referidas a la atribución y criterios para la asignación de prefijos numéricos específicos, así como las obligaciones de los operadores vinculadas a dicha asignación, entre otras medidas afines¹⁵.
34. En esa línea, considerando el análisis desarrollado, la problemática descrita no puede ser abordada de manera aislada, siendo que el numeral 58.3 del artículo 58 del Código reconoce la necesidad de un enfoque integral para su regulación, cuya implementación ha sido encargada al Poder Ejecutivo a través de la Ley N° 32323, actualmente en desarrollo mediante las iniciativas que viene impulsando el MTC.
35. En ese contexto, **esta Dirección recomienda que las propuestas normativas en esta materia sean elaboradas considerando los antecedentes y el desarrollo normativo previamente expuesto, así como en coordinación con las entidades competentes, en particular el MTC, a fin de asegurar una intervención articulada y coherente con el marco regulatorio en curso.**
 - *Sobre los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley*
36. El artículo 1 del Proyecto de Ley señala que su objeto consiste en regular las comunicaciones telefónicas salientes masivas, realizadas con fines comerciales, informativos y de prospección, a fin de establecer mecanismos de supervisión, control y transparencia. Por su parte el artículo 2 señala, en el marco de la finalidad de la ley que se propone, la protección a los usuarios mediante la dotación de información previa y clara que les permita identificar el tipo de comunicación; comercial, informativa, de cobranza e investigación y el sector de actividad del emisor; financiero, telecomunicaciones y salud, facilitando una decisión informada de atenderla o no las llamadas.

¹⁵

Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/8025455-196-2026-mtc-01-03>

37. Al respecto, la propuesta buscaría abordar, en un mismo marco normativo, distintos tipos de comunicaciones telefónicas que presentan naturalezas y tratamientos jurídicos diferenciados, tales como las llamadas con fines comerciales, de cobranza, informativas o de investigación, lo cual requiere ser analizado con especial cuidado a fin de evitar una regulación uniforme de supuestos que, por su propia naturaleza, responden a lógicas regulatorias distintas.
38. En efecto, en materia de protección al consumidor, conforme se ha expuesto ampliamente en el acápite precedente, las llamadas con fines comerciales realizadas sin el consentimiento del consumidor se encuentran expresamente prohibidas como métodos comerciales agresivos en el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código; mientras que las llamadas vinculadas a la gestión de cobranzas se regulan como métodos abusivos de cobranza en el artículo 62 del citado cuerpo normativo, particularmente en sus literales b) y f), los cuales establecen restricciones vinculadas a los días y horarios en que pueden efectuarse dichas comunicaciones, así como la prohibición de contactar a terceros ajenos a la obligación informando sobre la situación de morosidad del consumidor¹⁶.
39. Por su parte, en el caso de comunicaciones de carácter informativo o de investigación, si bien estas no se encuentran necesariamente comprendidas dentro del supuesto del literal e) antes mencionado, su realización podría ser evaluada bajo el literal d) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código¹⁷, en aquellos casos en que se efectúen de manera persistente e impertinente o ignorando la solicitud del consumidor de cesar este tipo de contactos, en la medida que dicha disposición prohíbe la realización de proposiciones no solicitadas a través de medios como el teléfono cuando estas afectan la tranquilidad del consumidor.
40. En ese sentido, se advierte que el tratamiento jurídico de los distintos tipos de llamadas contempladas en el Proyecto de Ley no es el mismo, sino que responde a regímenes distintos dentro del marco legal vigente, por lo que no resultaría recomendable abordar su regulación de manera conjunta en un único instrumento normativo, en tanto ello podría generar ambigüedades en su aplicación, desnaturalizar las figuras jurídicas existentes y afectar la coherencia del marco regulatorio en materia de protección al consumidor.
41. En tal sentido, se sugiere evaluar la delimitación de los alcances de la propuesta normativa, a fin de asegurar que su eventual desarrollo respete las diferencias existentes entre los distintos tipos de comunicaciones, así como su adecuada articulación con el marco normativo vigente.
- o *Sobre el artículo 4 del Proyecto de Ley*
42. El artículo 4 del Proyecto de Ley establece que los organismos competentes deberán implementar prefijos numéricos específicos que deberán anteponerse a los números telefónicos utilizados para la realización de llamadas masivas.

16

LEY N.º 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo 61.- Procedimientos de cobranza

El proveedor debe utilizar los procedimientos de cobranza previstos en las leyes. Se prohíbe el uso de métodos de cobranza que afecten la reputación del consumidor, que atenten contra la privacidad de su hogar, que afecten sus actividades laborales o su imagen ante terceros.

Artículo 62.- Métodos abusivos de cobranza

A efectos de la aplicación del artículo 61, se prohíbe:

(...)

b. Realizar visitas o llamadas telefónicas entre las 20.00 horas y las 07.00 horas o los días sábados, domingos y feriados.

(...)

f. Enviar comunicaciones o realizar llamadas a terceros ajenos a la obligación informando sobre la morosidad del consumidor.

(...).

17

LEY N.º 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo 58. – Definición y alcances

(...)

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

(...)

d. Realizar visitas en persona al domicilio del consumidor o realizar proposiciones no solicitadas, por teléfono, fax, correo electrónico u otro medio, de manera persistente e impertinente, o ignorando la petición del consumidor para que cese este tipo de actividades.

(...).

43. En este contexto, si bien la numeración de los servicios públicos de telecomunicaciones es un recurso cuya gestión se encuentra dentro de las competencias del MTC, en su calidad de ente rector en la materia¹⁸, esta Dirección estima necesario precisar que, este extremo de la propuesta ya se encuentra contemplado en la Única Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32323, la cual, conforme se desarrolló previamente, dispone que el Poder Ejecutivo establecerá la normativa adicional que otorgue una numeración telefónica especial a los proveedores a fin de que los usuarios puedan identificar las llamadas que reciben.
44. En atención a dicho mandato, el MTC ha publicado los proyectos de Decreto Supremo anteriormente mencionados, encontrándose actualmente en desarrollo la regulación sobre prefijos numéricos para la identificación de información comercial y/o publicitaria, por lo que **la disposición contenida en el artículo 4 del Proyecto de Ley podría resultar redundante, en la medida que dicho mandato ya ha sido previsto en la normativa vigente.**
- o *Sobre el artículo 5 del Proyecto de Ley*
45. El artículo 5 de la propuesta normativa propone la creación de un registro público de exclusión administrado por el OSIPTEL e integrado con el Indecopi, mediante el cual los ciudadanos puedan inscribir sus números telefónicos a fin de no recibir comunicaciones comerciales no solicitadas, obligando a los emisores a depurar sus bases de datos en función de dicho registro.
46. Al respecto, es importante mencionar que, esta propuesta supone, en la práctica, un retorno a mecanismos previamente implementados en el país, como el servicio “Gracias, no insista”, administrado en su momento por el Indecopi, el cual permitía a los consumidores registrar sus números telefónicos y direcciones electrónicas para evitar ser contactados con fines promocionales, y cuyo origen se remonta al mandato contenido en la redacción primigenia del literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código, en la que se contemplaba la prohibición de realizar comunicaciones comerciales a los números telefónicos y direcciones electrónicas incorporados en dicho registro¹⁹.

¹⁸ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE TELECOMUNICACIONES, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 013-93-TCC**

Artículo 75.- Además de las atribuciones señaladas en su propia Ley Orgánica, son funciones del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción en materia de telecomunicaciones, las siguientes:

1.- Fijar la política de telecomunicaciones a seguir y controlar sus resultados.

(...)

LEY N° 29370, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Artículo 4.- Ámbito de competencia

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones es competente de manera exclusiva en las siguientes materias:

(...)

d) Infraestructura y servicios de comunicaciones.

Artículo 6.- Funciones específicas de competencias exclusivas

En el marco de sus competencias exclusivas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cumple las siguientes funciones específicas:

3. Planear, supervisar y evaluar la infraestructura de comunicaciones.

(...).

Artículo 7.- Funciones específicas de competencias compartidas

En el marco de sus competencias compartidas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cumple las siguientes funciones:

(...)

4. Planear los servicios públicos de telecomunicaciones, servicios de radiodifusión y servicios privados de telecomunicaciones.

5. Promover la infraestructura de telecomunicaciones.

(...).

¹⁹ **LEY N.º 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR**

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 llamado telefónico, envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como prestar el servicio de telemarketing, a todos aquellos números telefónicos y direcciones electrónicas que hayan sido incorporados en el registro implementado por el Indecopi para registrar a los consumidores que no deseen ser sujetos de las modalidades de promoción antes indicadas.

47. No obstante, el marco normativo en la materia ha evolucionado de un enfoque originalmente basado en la exclusión voluntaria, hacia un modelo de protección basado en el consentimiento previo del consumidor, de modo que, con la modificación introducida por el Decreto Legislativo N° 1390, se permitió que los proveedores contacten al consumidor únicamente con la finalidad de solicitar su consentimiento para el envío de comunicaciones comerciales, quedando prohibida cualquier comunicación promocional sin dicha autorización previa,²⁰ criterio que fue posteriormente reforzado por la Ley N° 32323, la cual actualmente dispone que es el propio consumidor quien debe iniciar el contacto con el proveedor para solicitar y autorizar la recepción de dichas comunicaciones, invirtiendo así la lógica del régimen anterior.
48. En ese sentido, la reintroducción de un esquema de registro de exclusión como el propuesto a través del artículo bajo análisis no solo resulta incompatible con el marco normativo vigente, sino que implicaría trasladar nuevamente al consumidor la carga de manifestar su negativa para no ser contactado, en tanto exigiría que este se inscriba previamente en dicho registro para evitar recibir comunicaciones comerciales, a diferencia del modelo actual que dispone que es el consumidor quien, por iniciativa propia, se contacta con el proveedor para solicitar dichas comunicaciones, siendo que, de no mediar dicha manifestación, la regla general es la prohibición de efectuar contacto por parte del proveedor.
49. Sumado a ello, cabe señalar que actualmente el Indecopi cuenta con mecanismos implementados para el reporte de este tipo de comunicaciones, considerando que durante el año 2025, con el objetivo de fortalecer la protección de los consumidores frente a prácticas comerciales agresivas, se incorporó una nueva funcionalidad en la plataforma "Reclama Virtual", que permite a los consumidores presentar reclamos de manera rápida y sencilla contra llamadas comerciales y publicitarias realizadas sin su consentimiento, lo cual no solo facilita el acceso de los consumidores a los canales de reclamo, sino que también contribuye al fortalecimiento de las acciones de fiscalización del Indecopi, al permitir la identificación de patrones de conducta infractora y una actuación más oportuna frente a proveedores reincidentes.²¹
50. En atención a lo expuesto, esta Dirección considera que la medida propuesta no resulta compatible con lo dispuesto en el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código en su redacción actual, ni con los mecanismos actualmente implementados por la institución, por lo que no resulta viable.
- o *Sobre el artículo 6 del Proyecto de Ley*
51. El artículo 6 del Proyecto de Ley propone el establecimiento de un procedimiento administrativo sancionador aplicable a las infracciones derivadas del incumplimiento de las disposiciones contenidas en la norma, así como la imposición de multas graduadas en

(Subrayado agregado)

Redacción vigente hasta la modificación incorporada por el Artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1390, publicado el 05 septiembre 2018.

²⁰ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1390, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR**

Artículo 1.- Modificación del literal e) del numeral 58.1 del artículo 58, del artículo 106, del literal f) del segundo párrafo del artículo 108, del numeral 3 del tercer párrafo del artículo 112, del primer y segundo párrafo del artículo 125, del artículo 130, del numeral 131.1 del artículo 131 y del segundo párrafo del artículo 154 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, aprobado por la Ley N° 29571.

(...)

Artículo 58. Definición y alcances

(...) están prohibidas todas aquellas prácticas comerciales que importen:

e. Emplear centros de llamada (call centers), sistemas de llamado telefónico, envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como prestar el servicio de telemarketing, a todos aquellos números telefónicos y direcciones electrónicas de consumidores que no hayan brindado a los proveedores de dichos bienes y servicios su consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco, para la utilización de esta práctica comercial. Este consentimiento puede ser revocado, en cualquier momento y conforme a la normativa que rige la protección de datos personales. (...)

²¹ Véase: <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/1182766-indecopi-habilita-reclamos-en-linea-contra-las-llamadas-spam>

Unidades Impositivas Tributarias (UIT), incluyendo, en casos graves, la suspensión o cancelación de la autorización para realizar llamadas masivas.

52. Al respecto, corresponde señalar que el propio Código contempla disposiciones sobre el procedimiento administrativo sancionador aplicable a las infracciones cometidas por los proveedores contra dicho cuerpo normativo, entre las cuales se encuentran las transgresiones al literal e) del numeral 58.1 del artículo 58.
53. En ese sentido, el literal a) del numeral 106.1 del artículo 106 del Código dispone que el Indecopi tiene a su cargo los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones a las normas de protección al consumidor, los cuales, conforme al artículo 107, pueden iniciarse de oficio, ya sea por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia de un consumidor afectado o potencialmente afectado, o por una asociación de consumidores en representación de sus asociados o en defensa de intereses colectivos o difusos.²²
54. En ese marco, en caso de determinarse la responsabilidad administrativa del proveedor, el órgano resolutorio puede imponer las sanciones previstas en el artículo 110 del Código,²³ consistentes en amonestaciones o multas de hasta 450 UIT, las cuales se clasifican en infracciones leves, graves y muy graves, según la gravedad de la conducta, siendo que la determinación del tipo y monto de la sanción se realiza conforme a los criterios de graduación establecidos en el artículo 112 del Código, así como a la metodología prevista en el Decreto Supremo N° 032-2021-PCM.²⁴
55. En atención a lo señalado, esta Dirección considera que no resultaría pertinente establecer un marco sancionador adicional –en materia de protección al consumidor– para las conductas vinculadas a la realización de llamadas no deseadas, más aún si se considera que ello podría generar escenarios de superposición de competencias y de eventual duplicidad sancionadora, derivada de la aplicación de distintas normas, sanciones y procedimientos respecto de un mismo hecho, afectando la coherencia del ordenamiento jurídico y la seguridad jurídica de los administrados, en contravención de los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración, tal como el principio *Non Bis In Idem*²⁵.
56. Por otro lado, en cuanto al extremo de la propuesta referida a la suspensión o cancelación de la autorización para realizar llamadas masivas, es importante señalar que, además de

²² LEY N.º 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo 106. Procedimientos a cargo del Indecopi

El Indecopi tiene a su cargo los siguientes procedimientos:

106.1 Procedimientos sancionadores: a. Procedimiento por infracción a las normas de protección al consumidor.

(...)

Artículo 107.- Postulación del procedimiento.

Los procedimientos administrativos para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código se inician de oficio, bien por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado o del que potencialmente pudiera verse afectado, o por una asociación de consumidores en representación de sus asociados o poderdantes o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores.

(...)

²³ LEY N.º 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo 110.- Sanciones administrativas.

El órgano resolutorio puede sancionar las infracciones administrativas a que se refiere el artículo 108 con amonestación y multas de hasta cuatrocientos cincuenta (450) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), las cuales son calificadas de la siguiente manera:

a. Infracciones leves, con una amonestación o con una multa de hasta cincuenta (50) UIT.

b. Infracciones graves, con una multa de hasta ciento cincuenta (150) UIT.

c. Infracciones muy graves, con una multa de hasta cuatrocientos cincuenta (450) UIT.

(...)

²⁴ Decreto Supremo N° 032-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba la graduación, metodología y factores para la determinación de las multas que impongan los órganos resolutorios del INDECOPÍ respecto de las infracciones sancionables en el ámbito de su competencia.

²⁵ DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS, DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444 – LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

11. Non bis in idem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

imponer sanciones por la comisión de infracciones administrativas, el Indecopi se encuentra facultado para dictar paralelamente medidas correctivas al proveedor en el marco de un procedimiento sancionador, entre las cuales se incluyen las medidas correctivas complementarias, que tienen por objeto revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro²⁶.

57. En ese contexto, en el caso de las llamadas no deseadas, el Indecopi puede ordenar, en calidad de medida correctiva complementaria, el cese de dichas comunicaciones o el retiro del número telefónico del denunciante de la base de datos y/o de cualquier sistema de telemercadeo que lo utilice, sin embargo, no se encuentra facultado para disponer la suspensión o cancelación de la actividad de las operadoras o empresas que realizan estas llamadas.
58. Por tales motivos, esta Dirección considera que la propuesta no resulta compatible con el marco normativo vigente en materia de protección al consumidor, por lo que no resulta viable en los términos planteados.
59. Sin perjuicio de ello, para efectos del marco sancionador aplicable en el ámbito de telecomunicaciones, se recomienda respetuosamente revisar los proyectos de Decreto Supremo previamente desarrollados, publicados mediante las Resoluciones Ministeriales N° 344-2025-MTC/01.03, N° 683-2025-MTC/01.03 y N° 196-2026-MTC/01.03, los cuales incorporan disposiciones referidas a la tipificación de infracciones y al ejercicio de la potestad sancionadora por parte del MTC, a fin de que una eventual reformulación del Proyecto de Ley se alinee con el marco regulatorio actualmente en desarrollo.
 - *Sobre el artículo 7 del Proyecto de Ley*
60. El artículo 7 del Proyecto de Ley establece que la implementación de las disposiciones previstas en la norma se financiará con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, entre ellas, el Indecopi.
61. Sobre el particular, la implementación de las medidas propuestas implicaría el desarrollo de nuevas acciones de supervisión y control institucional, lo cual podría generar una carga operativa y administrativa adicional para el Indecopi, más aún cuando se advierte que determinadas disposiciones de la propuesta ya se encuentran previstas en la normativa vigente o no se encuentran alineadas con el marco regulatorio actual, lo que podría generar esfuerzos institucionales redundantes o ineficientes.
62. Por las consideraciones expuestas, esta Dirección considera que este extremo del Proyecto de Ley no resulta viable.
- **Opinión de la Dirección de Fiscalización**
63. Sobre las consideraciones expuestas a través del presente informe, la DFI expresa estar de acuerdo con los comentarios formulados por la DPC con relación a los artículos 1, 2, 3, 4, 6 y 7 el proyecto de ley. Sin perjuicio de ello, la DFI considera pertinente incluir las siguientes observaciones con relación a lo establecido en el artículo 5, de acuerdo con el siguiente detalle:
 - *Sobre las imprecisiones detectadas en el proyecto normativo y las entidades encargadas de fiscalizar el cumplimiento de sus disposiciones*

26

LEY N.º 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo 114.- Medidas correctivas

Sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor por una infracción al presente Código, el Indecopi puede dictar, en calidad de mandatos, medidas correctivas reparadoras y complementarias. (...)

Artículo 116. – Medidas correctivas complementarias

Las medidas correctivas complementarias tienen el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro y pueden ser, entre otras, las siguientes:

(...)

f. Cualquier otra medida correctiva que tenga el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro.

(...)

64. Conforme lo señalado, el artículo 5 del proyecto normativo dispone la creación del registro de exclusión, con la finalidad que los ciudadanos inscriban sus números telefónicos, para de esta manera declarar que no desean recibir llamadas comerciales no solicitadas, con lo cual los proveedores se encontrarían en la obligación de depurar sus listas con estos registros.
65. De este modo, el proyecto de ley establece una obligación a ser cumplida por parte de las empresas proveedoras, consistente en la eliminación, dentro de sus listas de contacto para la realización de llamadas telefónicas comerciales, de aquellos números que hayan sido inscritos en el registro de exclusión antes mencionado. No obstante, esta obligación carece de un desarrollo normativo que permita su efectiva fiscalización.
66. Esto se debe, en primer lugar, a que si bien se ha establecido que el referido registro será administrado por OSIPTEL –e integrado por el INDECOPI–, la norma no prevé el órgano encargado de verificar que estos proveedores cumplan con la depuración de sus listas, de conformidad con los números inscritos dentro del registro.
67. Sobre ello, se debe tener en consideración que existen varios órganos que, como parte de sus competencias, tienen un rol en la fiscalización –directa o indirecta– del uso de los datos personales de los consumidores para fines de prospección comercial –como, por ejemplo, la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales–. En atención a ello, la DFI considera que no se podría asumir que la fiscalización de lo dispuesto en el artículo 5 del proyecto de ley corresponda al INDECOPI, en la medida que no existiría un mandato legal que lo establezca de esta forma.
68. En segundo lugar, conforme lo mencionado previamente, la propuesta normativa no toma en cuenta la regulación vigente en materia de comunicaciones sin consentimiento, puesto que el establecimiento de un registro de exclusión sería incompatible con lo previsto en el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código, a través del cual se establece que la realización de comunicaciones promocionales se puede realizar: *“con la única excepción del envío de comunicación comercial o publicitaria a aquel consumidor que, por iniciativa propia, se contacte directamente con el proveedor y manifieste su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco de ser contactado a través de un número telefónico, dirección electrónica o cualquier otro medio análogo de comunicación.”*
69. Esta contradicción impediría al INDECOPI la aplicación de un registro de exclusión dentro de la fiscalización de las llamadas telefónicas promocionales, en tanto el Código otorga a los proveedores la posibilidad de efectuar esta clase de comunicaciones, una vez se haya obtenido –por iniciativa propia del consumidor– el consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco. En todo caso, la propuesta normativa debió prever una modificación de la regulación prevista en el Código, con fines de su adecuación al registro.
70. Finalmente, es necesario tener en consideración que actualmente ya existe una manera a partir de la cual solicitar el cese de comunicaciones comerciales, a través de la revocatoria del consentimiento, conforme a lo establecido en el mismo Código, y de acuerdo con las normas en materia de protección de datos personales –artículo 14 de la Ley N° 29733²⁷, y artículo 10 del Decreto Supremo N° 016-2024-JUS²⁸–.

27 **LEY N° 29733, LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**
Artículo 13. – Alcances sobre el tratamiento de datos personales
(...)

13.7 El titular de datos personales puede revocar su consentimiento en cualquier momento, observando al efecto los mismos requisitos que con ocasión de su otorgamiento.

28 **DECRETO SUPREMO N° 016-2024-JUS, QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

Artículo 10. – Negación, revocación y alcances del consentimiento

10.1 El titular de los datos personales puede revocar su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales en cualquier momento, sin justificación previa y sin que le atribuyan efectos retroactivos. Para la revocación del consentimiento se cumplen los mismos requisitos observados con ocasión de su otorgamiento, pudiendo ser estos más simples, si así se hubiera señalado en tal oportunidad.

10.2 El titular de los datos personales puede negar o revocar su consentimiento al tratamiento de sus datos personales para finalidades adicionales a aquellas que dan lugar a su tratamiento autorizado, sin que ello afecte la relación que da lugar al consentimiento que sí ha otorgado o no ha revocado. En caso de revocatoria, es obligación de quien efectúa el tratamiento de los datos personales adecuar los nuevos tratamientos a la revocatoria y los tratamientos que estuvieran en proceso de efectuarse, en el plazo que resulte de una actuación diligente, que no puede ser mayor a diez (10) días.

71. Así pues, la DFI considera que las incongruencias detectadas entre el proyecto de ley y las disposiciones que forman parte del marco normativo actual impedirían una correcta aplicación del registro de exclusión propuesto, y de la fiscalización del cumplimiento de la obligación de depuración prevista en el artículo 5 de la norma bajo comentario. En atención a ello, esta Dirección considera que el Proyecto de Ley debe ser revisado con la finalidad de adecuar el mismo a las disposiciones vigentes o en todo caso, modificar las mismas en orden a lo que se busca con el referido proyecto.

III. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas las Direcciones que suscriben el presente informe concluyen lo siguiente respecto al Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, Ley que establece mecanismos de supervisión y control de las comunicaciones telefónicas masivas, garantizando la protección de los derechos fundamentales de las personas:

- (i) Se sugiere evaluar la delimitación de los alcances de la propuesta normativa, conforme a lo previsto en sus artículos 1 y 2, a fin de asegurar que su eventual desarrollo respete las diferencias existentes entre los distintos tipos de comunicaciones de naturaleza comercial, de cobranza, informativas y de investigación las cuales cuentan con tratamientos jurídicos diferenciados en el marco normativo vigente.
- (ii) La disposición contenida en el artículo 4 del Proyecto de Ley podría resultar redundante, en la medida que dicho mandato ya ha sido previsto en la normativa vigente (Última Disposición Complementaria Final de la Ley N° 32323) en tanto el otorgamiento de numeración telefónica especial para la identificación de comunicaciones comerciales ha sido encargado al Poder Ejecutivo y viene siendo desarrollado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- (iii) La propuesta contenida en el artículo 5 del Proyecto de Ley referida a la creación de un registro de exclusión, no resulta compatible con el modelo vigente de protección previsto en el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en la medida que implicaría trasladar nuevamente al consumidor la carga de manifestar su negativa para el envío de comunicaciones comerciales, pudiendo implicar un retorno a esquemas actualmente superados. Asimismo, la coexistencia de este registro con el marco normativo antes mencionado impedirían la fiscalización de las obligación de depuración prevista en el Proyecto de Ley. En ese sentido, la Dirección de la Autoridad de Protección al Consumidor y la Dirección de Fiscalización consideran que dicha propuesta no sería viable tal como esta formulada.
- (iv) La propuesta contenida en el artículo 6 no resulta viable en tanto el establecimiento de un régimen sancionador adicional en materia de llamadas comerciales sin consentimiento ya se encuentra ampliamente desarrollado en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.
- (v) El esquema de financiamiento previsto en el artículo 7 del proyecto de ley no resulta pertinente, considerando que implicaría la asignación de recursos para la implementación de medidas que ya se encuentran previstas en la normativa vigente o que no se alinean con el marco regulatorio actual.
- (vi) En el marco de lo dispuesto por la Ley N° 32323, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones viene desarrollando normativa específica sobre la identificación de comunicaciones comerciales y el uso de numeración telefónica, a través de los proyectos publicados mediante las Resoluciones Ministeriales N° 344-2025-MTC/01.03, N° 683-2025-MTC/01.03 y N° 196-2026-MTC/01.03. En atención a ello, se estima necesario evaluar la propuesta considerando estos antecedentes a fin de asegurar su adecuada

10.3 Si la revocatoria afecta la totalidad del tratamiento de datos personales que se venía haciendo, el titular del banco de datos personales, encargado del tratamiento, o en su caso el responsable del tratamiento, aplica las reglas de cancelación o supresión de datos personales.

10.4 El titular del banco de datos personales o quien resulte responsable del tratamiento debe establecer mecanismos fácilmente accesibles e incondicionales, sencillos, rápidos y gratuitos para hacer efectiva la revocación.

articulación con las iniciativas regulatorias en curso.

Atentamente,

ANNA PATRICIA WILLSTATTER VASQUEZ

Directora
Dirección de la Autoridad Nacional de
Protección del Consumidor

MILAGROS POZO ASCUÑA

Directora
Dirección de Fiscalización

APWW/mvv/lzt

MPA/mcm/sor

Visado digitalmente por:
**VILLACORTA VARAS
MARIELA IDANIA**
DIRECCIÓN DE LA AUTORIDAD
NACIONAL DE PROTECCIÓN DEL
CONSUMIDOR

Visado digitalmente por:
**POZO ASCUÑA MILAGROS
CECILIA**
Directora de la Dirección de
Fiscalización
DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Secretaría de Coordinación

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana

Señor (a):

ROGER PAVLETICH VIDAL RAMOS

Secretario General

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

DALIA MIROSLAVA SUÁREZ SALAZAR

Secretaria General

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Presente.-

Asunto : Solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR.

Referencia : a) Oficio PO N° 226-2025-2026-CODECO/CR
b) Memorando N° D002765-2025-PCM-OGAJ
Expediente 2025-0101303

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia a), a través del cual la Presidencia Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, solicita opinión técnico legal del Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, "Ley que establece mecanismos de supervisión y control de las comunicaciones telefónicas masivas, garantizando la protección de los derechos fundamentales de las personas".

Al respecto, de acuerdo al documento de la referencia b), debido a la materia regulada por el Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, corresponde a su representada emitir opinión en el marco de sus competencias.

En relación al párrafo anterior, se solicita que, emitida la opinión sectorial, ésta sea remitida directamente a la Presidencia de Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

MILAGRITOS PILAR PASTOR PAREDES
SECRETARIA DE LA SECRETARÍA DE COORDINACIÓN
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

MPPP/pvdc

EXPEDIENTE: «2025-0101303»

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica>Código de Verificación: **0157 0600 2963 3208**