

San Borja, 10 de febrero de 2026

INFORME N° 000029-2026-DPC/INDECOPI

A : **ALBERTO VILLANUEVA ESLAVA**
Presidente Ejecutivo

DIOSELINA ESTHER URBINA CRUZ
Gerenta General

CC : **OLGA CAROLINA COMBE JEANNEAU**
Jefa
Oficina de Asesoría Jurídica

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

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13414/2025-CR, Proyecto de Ley que fortalece el control sobre las comunicaciones telefónicas masivas y garantiza el respeto a los derechos de las personas

REFERENCIAS : a) Oficio N° 01267-2025-CTC-JCMR-CR
b) Hoja de Trámite N° 00063-2026-PRE/INDECOPI

I. ANTECEDENTES

- Mediante el documento a) de la referencia, el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República solicitó al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13414/2025-CR, Proyecto de Ley que fortalece el control sobre las comunicaciones telefónicas masivas y garantiza el respeto a los derechos de las personas (en adelante, el Proyecto de Ley).
- En ese sentido, mediante el documento b) la Presidencia Ejecutiva solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor (en adelante, la DPC) emitir el informe correspondiente sobre el Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS

a) Competencia de la DPC

- 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 del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.
- 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.

¹ **RESOLUCION N° 000063-2021-PRE/INDECOPI, TEXTO INTEGRADO DEL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI**
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

b) Contenido del Proyecto de Ley

5. De acuerdo con lo señalado en su artículo 1, el Proyecto de Ley tiene por objeto establecer la obligatoriedad de que todas las llamadas salientes realizadas desde centros de contacto (call centers), centrales telefónicas, operadoras automáticas o sistemas de llamadas automáticas incluyan un prefijo numérico estandarizado que permita identificar de forma clara el tipo de llamada y el sector del que proviene.
6. Asimismo, el artículo 2 señala que la finalidad de la propuesta es proteger el derecho a la tranquilidad y a la libertad de información de los usuarios de servicios telefónicos, a fin de que identifiquen de manera previa y clara, el origen y naturaleza de las llamadas que reciben desde centros de contacto, centrales telefónicas o sistemas automatizados de cualquier índole.
7. Para tal efecto, el Proyecto de Ley dispone en su artículo 4 que toda llamada saliente, con fines publicitarios, promocionales, de telemarketing o televentas, de gestión de cobranza y de investigación de mercado debe iniciar con un prefijo numérico visible en el identificador de llamadas (Caller ID), conforme al estándar que será definido por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el MTC) mediante reglamento.
8. El artículo 5 plantea, en esa línea, que el MTC, en coordinación con el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, el Osiptel) debe definir: a) la estructura del prefijo estandarizado, b) los sectores económicos y tipos de llamadas que deberán categorizarse, y c) el mecanismo de verificación y sanción por incumplimiento.
9. Finalmente, el artículo 6 establece un esquema de protección contractual para adultos mayores de 70 años, indicando que en toda contratación de bienes o servicios realizada a través de medios telefónicos con personas mayores de setenta (70) años de edad, la validez del contrato queda condicionada a su ratificación mediante firma física y entrega documentaria del contrato respectivo; para cuyo efecto, el proveedor debe enviar el contrato en formato físico al domicilio del contratante para su lectura, firma y devolución; o, alternativamente, disponer la firma presencial del contrato en una de sus oficinas físicas.
10. La Exposición de Motivos señala al respecto que los ciudadanos peruanos enfrentan un incremento constante en la cantidad de llamadas telefónicas no solicitadas, provenientes de centrales telefónicas conocidas como “call centers” y sistemas automatizados de llamadas, los cuales se comunican con distintos fines, como promociones de productos o servicios, campañas publicitarias, encuestas de mercado, gestiones de cobranza, y ofertas de ventas directas o telemarketing, los cuales que se caracterizan por su carácter inesperado, repetitivo e intrusivo, generando incomodidad en la vida cotidiana de las personas.
11. Según refiere, uno de los aspectos más preocupantes es que estas llamadas suelen realizarse sin identificación clara de la entidad emisora ni del propósito de la comunicación, ya que en muchos casos el número telefónico que aparece en el identificador de llamadas se asemeja a un número de teléfono particular, es genérico, enmascarado o directamente irreconocible, lo que impide que el usuario pueda anticiparse y decidir si desea atender o rechazar la llamada, afectando su derecho al control sobre las comunicaciones que recibe y su tiempo personal.

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 INDECOPÍ.
(...)

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.

12. Adicionalmente, indica que la ausencia de un marco normativo que regule de manera clara la visibilidad e identificación de este tipo de llamadas habría permitido que diversas empresas, especialmente del sector financiero, comercial y de servicios, operen sin criterios de transparencia, lo que debilitaría la confianza del consumidor y facilitaría prácticas que rozan el acoso telefónico, al no existir una diferenciación objetiva entre llamadas personales y llamadas con fines corporativos o masivos.
13. En ese contexto, concluye que sería urgente establecer mecanismos que permitan a los usuarios identificar con claridad, desde el primer momento, el tipo de llamada que están recibiendo y el sector económico del que proviene, mediante un sistema estandarizado de prefijos numéricos visibles en el identificador de llamadas; asimismo, que sería necesario proteger los derechos de las personas adultas mayores frente a técnicas agresivas de venta telefónica que, por su carácter insistente, persuasivo o confuso, pueden inducir a error, generar presión indebida o dar lugar a decisiones desinformadas.

c) Evaluación de la propuesta normativa

14. La propuesta legislativa bajo análisis aborda dos materias claramente diferenciadas: por un lado, la identificación técnica de las llamadas telefónicas masivas mediante un prefijo visible en el identificador de llamadas; y, por otro, el establecimiento de un régimen especial de protección contractual para personas mayores de setenta años que contratan bienes o servicios a través de medios telefónicos.
 - *Sobre la identificación de llamadas telefónicas*
15. Con relación a la primera materia, de la Exposición de Motivos se desprende que el problema que se busca abordar tiene que ver con las llamadas realizadas desde call centers, centrales telefónicas o sistemas automatizados de llamadas, los cuales son comúnmente empleados para la realización de comunicaciones no deseadas, entre ellas, aquellas que tienen fines comerciales o de publicidad.
16. Las llamadas no deseadas con fines comerciales constituyen una práctica comercial coercitiva prohibida por el artículo 58 del Código, que se manifiesta cuando un proveedor, ya sea de manera directa o a través de call centers, se pone en comunicación con un consumidor para ofrecerle productos o servicios sin contar con el consentimiento y la solicitud previos de este último, situación que viene generando afectaciones a los derechos de los consumidores en el país.
17. Desde esa perspectiva, encontramos legítima la preocupación del legislador por encontrar mecanismos de solución que mitiguen o eliminen las causas de dicho problema, una de las cuales es evidentemente la falta de mecanismos que permitan identificar a quienes realmente realizan estas llamadas, lo que facilita la comisión de las prácticas comerciales coercitivas antes mencionadas.
18. No obstante, es preciso señalar que la obligación concreta de incorporar un prefijo numérico estandarizado en todas las llamadas salientes realizadas desde call centers, centrales telefónicas o sistemas automatizados constituye una intervención técnica directa sobre la infraestructura y operación de los servicios públicos de telecomunicaciones que no se encuentra dentro de las competencias y el conocimiento técnico del Indecopi.
19. Al respecto, se debe tener en consideración que el artículo 75 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-93-TCC, atribuye al MTC las competencias rectoras en materia de telecomunicaciones, entre ellas, las de fijar la política de telecomunicaciones², disposición concordante con el artículo 4 de

² **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.

(...)

la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del MTC, que le asigna la competencia legal exclusiva en materia de infraestructura y servicios de comunicaciones³.

20. En concordancia con ello, mediante el Decreto Supremo N° 021-2004-MTC se aprobó el Reglamento para la Gestión y Supervisión de la Numeración de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, cuyo artículo 3 atribuye a diversos órganos del MTC las atribuciones relacionadas con la asignación de numeración, la supervisión del correcto uso de la numeración asignada, así como la evaluación y propuesta de modificación al Plan Técnico Fundamental de Numeración⁴.
21. A partir de ello, podemos indicar que los aspectos vinculados a la numeración de los servicios públicos de telecomunicaciones forman parte de las competencias técnicas del MTC, el mismo que, en conjunto con el Osiptel, ha sido llamado a elaborar la propuesta de reglamento, conforme se plantea en el artículo 5 del proyecto normativo.
 - *Sobre la protección contractual de personas adultas mayores*
22. Con relación a la disposición que condiciona la validez de los contratos celebrados telefónicamente con personas mayores de setenta años a una ratificación mediante firma física o presencial, se observa que esta medida buscaría introducir una protección reforzada frente a prácticas comerciales potencialmente agresivas o engañosas y resguardar a un grupo considerado vulnerable frente a prácticas de comercialización a distancia, materias que sí están reguladas directamente en el Código, y cuya supervisión y sanción, en caso de incumplimiento, ha sido asignada al Indecopi.
23. La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley sostiene que las personas mayores de setenta años se encontrarían expuestas a un riesgo elevado de abuso, engaño o presión indebida en los procesos de contratación telefónica o virtual, debido a brechas de información, comprensión o capacidad de discernimiento, lo que justificaría la imposición de un régimen de contratación reforzado que exige la formalización presencial o por medios físicos verificables.

³ **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.

(...).

⁴ **REGLAMENTO PARA LA GESTIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA NUMERACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICACIONES, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 021-2004-MTC**

Artículo 1.- Objeto y ámbito de aplicación

El presente Reglamento regula la gestión y supervisión de los recursos de numeración, así como sus condiciones de uso, estableciendo principios, procedimientos y plazos para la asignación y reversión de números, entre otros aspectos vinculados con la administración eficiente de dicho recurso.

Es aplicable a los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones que tengan concesión vigente, a los titulares de registros de servicios de valor añadido y a los comercializadores.

Los titulares de asignación de numeración están obligados a garantizar que sus planes de numeración estén enmarcados en el Plan Técnico Fundamental de Numeración.

Artículo 3.- Órganos competentes

Para efectos de la aplicación de este Reglamento, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

La Dirección de Gestión es el órgano competente para la atención y resolución de solicitudes de asignación de numeración que presenten los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones, empresas prestadoras de servicios de valor añadido y comercializadores, incluyendo su modificación, así como para dejar sin efecto la asignación otorgada, disponer la reversión del, recurso numérico y absolver consultas relativas a la gestión de la numeración.

La Dirección de Control es el órgano encargado de supervisar el cumplimiento de las obligaciones y condiciones específicas establecidas para la utilización de la numeración asignada.

La Secretaría de Comunicaciones es el órgano encargado de evaluar y proponer las modificaciones al Plan Técnico Fundamental de Numeración (PTFN), así como también la definición de los servicios especiales con interoperabilidad.

24. Desde la lógica de las políticas públicas de protección al consumidor, estimamos que dicho planteamiento parte de una preocupación legítima, que es la protección especial que requieren las personas adultas mayores frente a los métodos de venta coercitivos, asimetría de información, prácticas abusivas y engañosas, entre otras, debido a ciertas condiciones asociadas a su edad que pueden incrementar su vulnerabilidad en el mercado.
25. No obstante, desde una perspectiva de análisis de impacto regulatorio, resulta indispensable contar con evidencia empírica concreta que permita dimensionar el problema y justificar una intervención normativa tan amplia.
26. Partiendo de ello, se observa que la Exposición de Motivos no incorpora estadísticas, estudios, reportes de fiscalización, reclamos, pronunciamientos judiciales, investigaciones de mercado o cualquier otra información que permita establecer, por ejemplo:
- cuántos contratos telefónicos celebrados por personas mayores de setenta años generan controversias,
 - qué proporción de estos casos involucran prácticas engañosas o coercitivas,
 - en qué sectores económicos se concentra el problema; o
 - si dicho riesgo es sustancialmente mayor que en otros grupos etarios.
27. Si bien la Exposición de Motivos alude, de manera genérica, a “buenas prácticas internacionales” en la Unión Europea y Norteamérica, no identifica las normas específicas que establezcan regímenes generales especiales de contratación telefónica y de validación física para adultos mayores.
28. Ello impide determinar con claridad si el problema planteado se trata de una falla de mercado generalizada, un problema focalizado en ciertos sectores o de una deficiencia en la aplicación de las normas ya existentes, información que resulta imprescindible para identificar las causas del problema y el objetivo concreto de la intervención pública; razón por la cual nos permitimos sugerir que se recabe información y evidencia adicional sobre los aspectos concretos que se desean abordar mediante la propuesta normativa.
29. Sin perjuicio de ello, brindaremos algunos apuntes relacionados con este tema, desde el ámbito de nuestras competencias.
30. Los estándares internacionales en materia de protección al consumidor reconocen de manera expresa que ciertos grupos de personas enfrentan desventajas estructurales en el mercado que los hacen más propensos a sufrir prácticas abusivas, engañosas o coercitivas.
31. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, por un lado, establecen que los Estados deben adoptar medidas específicas para garantizar que los consumidores vulnerables y desfavorecidos, cuenten con una protección reforzada frente a prácticas comerciales injustas; en ese sentido, promueven el diseño de buenas prácticas y mecanismos de protección que tengan en cuenta su situación vulnerable y desventaja⁵.
32. Partiendo de lo anterior, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) ha identificado los principales requisitos que deben cumplir las políticas destinadas a proteger las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con los servicios públicos, a saber: el acceso, las medidas especiales de protección, la información y la educación, y la solución de controversias y la compensación⁶.

⁵ **NACIONES UNIDAS.** Directrices para la protección del consumidor. En: https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_es.pdf

⁶ **CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO (UNCTAD).** La necesidad de protección de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con los servicios públicos. Documento del 19 de abril de 2021. En: https://unctad.org/system/files/official-document/cicplpd22_es.pdf

33. En la misma línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) ha señalado que los consumidores vulnerables son consumidores que son susceptibles a perjuicio en un momento determinado, debido a las características del mercado para un producto en particular, las cualidades del producto, la naturaleza de una transacción o los atributos o circunstancias del consumidor.
34. En virtud de ello ha recomendado que, al desarrollar e implementar decisiones de política pública, se tenga en cuenta, entre otras consideraciones, si una acción está suficientemente justificada, teniendo en cuenta el nivel de detrimento en el consumidor, así como cualquier nivel de impacto desproporcionado en ciertos tipos de consumidores, incluyendo a quienes son vulnerables o desfavorecidos⁷.
35. En nuestro país el enfoque sobre la protección de los consumidores vulnerables está contenido en el Título Preliminar del Código, donde se establece como política pública prioritaria que *“el Estado reconoce la vulnerabilidad de los consumidores en el mercado y en las relaciones de consumo, orientando su labor de protección y defensa del consumidor con especial énfasis en quienes resulten más propensos a ser víctimas de prácticas contrarias a sus derechos por sus condiciones especiales, como es el caso de las gestantes, niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad, así como los consumidores de las zonas rurales o de extrema pobreza”*⁸.
36. En coherencia con ello, el Indecopi ha desarrollado un enfoque técnico sobre este fenómeno. En el documento de trabajo “Perfil del consumidor vulnerable y su experiencia en el consumo”, se ha identificado que, en el Perú, la vulnerabilidad del consumidor se basa en la conceptualización tradicional relacionada con las características personales del consumidor, las cuales se encuentran establecida en el Código⁹.
37. Con relación a los adultos mayores¹⁰, el estudio señala que existen aspectos relacionados con el envejecimiento que generan que los adultos mayores sean más vulnerables, siendo la interacción de características personales, situacionales y factores externos (relacionados con las interacciones transaccionales) los que influyen en su vulnerabilidad.
38. Por ejemplo, su condición de salud, discapacidad sensorial o deterioro cognitivo de los adultos mayores genera que enfrenten diversas dificultades para desarrollar relaciones de consumo en distintos mercados; las capacidades digitales limitadas y exclusión digital son factores que también los vuelve vulnerables, dado que limita su participación en los mercados modernos; entre otros¹¹.
39. Esto significa que la población adulta mayor puede enfrentar barreras cognitivas, tecnológicas o informativas que incrementan su exposición a riesgos en mercados complejos y en canales de contratación no presenciales, particularmente cuando se emplean técnicas de presión, persuasión intensiva o comunicación poco clara.
40. No obstante, ello no nos lleva necesariamente a la conclusión de que este grupo etario carezca de capacidades mínimas necesarias para relacionarse en el mercado. De hecho, el estudio del Indecopi señala que los adultos mayores son sujetos activos en la economía, ya que, más de la mitad se encuentra como población económicamente activa ocupada y

⁷ **ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS.** Recomendación del Consejo sobre la toma de decisiones en materia de política del consumidor. 2014. OCDE/LEGAL/0403. En: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0403>

⁸ **LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR**

Artículo VI.- Políticas públicas

(...)

4. El Estado reconoce la vulnerabilidad de los consumidores en el mercado y en las relaciones de consumo, orientando su labor de protección y defensa del consumidor con especial énfasis en quienes resulten más propensos a ser víctimas de prácticas contrarias a sus derechos por sus condiciones especiales, como es el caso de las gestantes, niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad así como los consumidores de las zonas rurales o de extrema pobreza.

⁹ **INDECOPI.** Perfil del consumidor vulnerable y su experiencia en el consumo. En: https://consumidor.gob.pe/wp-content/uploads/2020/07/Perfil_Consumidor_Vulnerable_2023.pdf

¹⁰ Término que incluye a aquellas personas de 60 años o más, según lo establece la Ley N° 30490, Ley de la persona adulta mayor.

¹¹ **INDECOPI,** óp cit, p. 7.

participan en el sistema financiero al poseer al menos una cuenta de ahorros, cuenta sueldo, entre otros.

41. La OCDE, en un estudio sobre vulnerabilidad de los consumidores en la era digital, incluso ha encontrado evidencia de que si bien los adultos mayores son tradicionalmente considerados como vulnerables, también se ha constatado que en algunos contextos son menos propensos a sufrir detrimento que grupos de personas más jóvenes. Así, siguiendo un estudio de Diuvenvoorde, se indicó que¹²:

“(…) En primer lugar, las características comúnmente asociadas con la vulnerabilidad (como la edad, los ingresos y la clase social) a menudo no abordan directamente la causa de la vulnerabilidad: ser mayor no significa necesariamente ser incapaz de tomar buenas decisiones, pero puede estar asociado con factores que sí lo son, incluyendo otras características como problemas de salud, discapacidad sensorial, discapacidad y deterioro cognitivo, exclusión digital, capacidades digitales limitadas, pero también circunstancias potencialmente específicas como el aislamiento, la soledad o el duelo.

En segundo lugar, dentro de un grupo demográfico determinado, los consumidores tienen diferentes capacidades, conocimientos, experiencias y personalidades, por lo que no todos mostrarán el mismo comportamiento. El término "consumidores mayores" puede referirse tanto a los consumidores de poco más de 65 años como a los mayores de 90. Y una parte considerable de la población mayor es tan capaz, o incluso más, en muchos aspectos que las personas más jóvenes, en gran parte gracias a sus años de experiencia como consumidores.

Finalmente, los miembros de un grupo específico de consumidores no suelen ser vulnerables a todas las prácticas, ya que la vulnerabilidad suele ser muy específica del contexto; por ejemplo, los consumidores con discapacidades físicas pueden ser más vulnerables a las hipotecas abusivas. Una consideración final se relaciona con la forma en que se presentan los datos: por ejemplo, si bien los adultos mayores estadounidenses que reportaron pérdidas de dinero por estafas en 2020 reportaron pérdidas individuales en dólares medianas mucho mayores que los consumidores más jóvenes, estos últimos fueron más propensos a reportar pérdidas de dinero por fraude que los adultos mayores en general.”

42. De la información revisada se puede concluir que la vulnerabilidad de los adultos mayores es contextual y heterogénea, es decir, depende de factores como la salud, el deterioro cognitivo, la exclusión digital o aislamiento, y no de la edad en sí misma; por lo cual no es técnicamente correcto asumir que toda persona adulta mayor de 60 años (según la normativa peruana) o 70 años (según la propuesta normativa) carece de capacidad o discernimiento suficiente para realizar transacciones comerciales.
43. Las experiencias comparadas muestran que los sistemas jurídicos más avanzados no optan por prohibiciones generales basadas en la edad, sino por mecanismos focalizados de corrección cuando se acredita una situación real de incapacidad o abuso. Un ejemplo ilustrativo es el caso de Japón, donde el ordenamiento reconoce la posibilidad de rescindir o invalidar contratos cuando estos han sido celebrados por personas que padecen demencia senil u otros deterioros cognitivos que afectan su capacidad de discernimiento, pero sin impedir que los adultos mayores, como categoría, contraten por sí mismos ni utilicen determinados canales¹³.
44. Por ende, las políticas públicas que busquen proteger a los grupos considerados vulnerables deben enfocarse no solamente en la edad, sino en los factores que generan vulnerabilidad, las asimetrías de información, las técnicas de coerción, los problemas de

¹² OCDE. Consumer vulnerability in the digital age. OECD Digital Economy Papers. Junio 2023 No. 355 P. 18. Traducción propia. En: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/06/consumer-vulnerability-in-the-digital-age_85b498eb/4d013cc5-en.pdf

¹³ OCDE. Ídem, p. 34.

salud, las dificultades de movimiento, etc., conforme a lo que pueda observarse en la realidad.

45. Ahora bien, el Código define el contrato de consumo como aquel que tiene como objeto una relación jurídica patrimonial en la cual intervienen un consumidor y un proveedor para la adquisición de productos o servicios a cambio de una contraprestación económica. A partir de dicha definición, el Código establece un conjunto de disposiciones protectoras que se aplican a todos los contratos de consumo, sean celebrados por cualquier modalidad o forma, según su naturaleza y alcances¹⁴.
46. Cuando el Código señala que sus reglas sobre el contrato son aplicables a todos los contratos, independientemente de su modalidad y forma, da a entender que no existe una manera determinada de perfeccionar la concurrencia de voluntades entre proveedor y consumidor, sino que esta se adecúa a la naturaleza de la transacción.
47. La voluntad puede manifestarse por escrito, verbalmente o a través de medios electrónicos, y puede expresarse tanto de manera expresa —mediante una aceptación explícita de una oferta— como de forma tácita, cuando el comportamiento del consumidor revela inequívocamente su intención de contratar (por ejemplo, solicitar un servicio y recibir su confirmación), salvo que el ordenamiento establezca una formalidad específica para su validez (como en el caso de los sectores regulados).
48. Este enfoque es coherente con la realidad de los mercados contemporáneos y con la lógica del propio Código, que reconoce expresamente la validez de los contratos celebrados por vía telefónica, electrónica o mediante sistemas automatizados, siempre que exista información suficiente y una manifestación de voluntad verificable. En este marco, lo relevante para la validez del contrato es la existencia de un consentimiento libre, informado y atribuible al consumidor, así como la posibilidad de probarlo.
49. A partir de lo mencionado, los artículos 46 a 48 del Código establecen un marco específico y transversal aplicable a todos los contratos de consumo. Entre otros mandatos, estos artículos señalan¹⁵:

14

LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo 45.- Contrato de consumo

El contrato de consumo tiene como objeto una relación jurídica patrimonial en la cual intervienen un consumidor y un proveedor para la adquisición de productos o servicios a cambio de una contraprestación económica.

Las disposiciones del presente capítulo son aplicables a todos los contratos de consumo, sean celebrados por cualquier modalidad o forma, según la naturaleza y alcances correspondientes.

En todo lo no previsto por el presente Código o en las leyes especiales, son de aplicación las normas del Código Civil en cuanto resulten compatibles con la naturaleza de estos contratos.

15

LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Artículo 46.- Integración y vinculación de la oferta, promoción y publicidad

La oferta, promoción y publicidad de los productos o servicios se ajusta a su naturaleza, características, condiciones, utilidad o finalidad, sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones sobre publicidad.

El contenido de la oferta, promoción o publicidad, las características y funciones propias del producto o servicio y las condiciones y garantías ofrecidas obligan a los proveedores y son exigibles por los consumidores, aun cuando no figuren en el contrato celebrado o en el documento o comprobante recibido.

Artículo 47.- Protección mínima del contrato de consumo

En los contratos de consumo se observa lo siguiente:

a. En los contratos cuyas condiciones consten por escrito o en algún otro tipo de soporte, debe constar en forma inequívoca la voluntad de contratar del consumidor. Es responsabilidad de los proveedores establecer en los contratos las restricciones o condiciones especiales del producto o servicio puesto a disposición del consumidor.

b. No pueden incluirse cláusulas o ejercerse prácticas que impongan obstáculos onerosos o desproporcionados para el ejercicio de los derechos reconocidos al consumidor en los contratos.

c. Los consumidores tienen derecho a emplear los mismos mecanismos de forma, lugar y medios utilizados para la celebración de los contratos para desvincularse de estos, como por ejemplo la vía telefónica, cualquier medio electrónico u otro análogo. Esta facultad comprende la contratación de prestaciones adicionales o complementarias.

d. En el caso de formularios contractuales, los caracteres de éstos deben ser adecuadamente legibles para los consumidores, no debiendo ser inferiores a tres (3) milímetros. La redacción y términos utilizados deben facilitar su comprensión por los consumidores.

e. Los proveedores deben entregar a los usuarios copia de los contratos y demás documentación relacionada con dichos actos jurídicos cuando estos hayan sido celebrados por escrito, incluidas las condiciones generales de la contratación. Asimismo, cuando el consumidor solicite copia física o virtual de estos, el proveedor debe entregar los documentos en un plazo máximo de quince días hábiles contados desde que recibió la solicitud. Los proveedores son responsables de dejar constancia de la entrega de los documentos al consumidor."

f. En el caso de contratación por vía electrónica, telefónica o bajo cualquier sistema de atención automatizada asistido por inteligencia artificial o asistente digital, el proveedor es responsable de acreditar que la información fue puesta oportunamente a disposición del consumidor y que este aceptó los términos contratados. Asimismo, cuando el consumidor solicite copia de los documentos que acrediten la contratación, aplica el plazo establecido en el literal e); siendo el proveedor responsable de su entrega.

- que la oferta, la publicidad y las condiciones informadas al consumidor se integran automáticamente al contrato;
 - que debe existir una manifestación inequívoca de voluntad;
 - que no pueden imponerse obstáculos desproporcionados al ejercicio de derechos;
 - que los consumidores pueden desvincularse utilizando los mismos medios empleados para contratar, incluidos los medios telefónicos y electrónicos,
 - que los caracteres de los formularios contractuales deben ser adecuadamente legibles para los consumidores, entre otros.
50. En esa misma línea, los artículos 49 y siguientes del Código otorgan protección a los consumidores frente a las cláusulas abusivas introducidas en los contratos de consumo y ante las cláusulas generales de contratación, y le dan la competencia al Indecopi para poder inaplicar dichas cláusulas.
51. Es particularmente relevante en este análisis el literal f) del artículo 47, referido a la **contratación por vía electrónica, telefónica u otros medios automatizados**, que impone al proveedor la carga de acreditar que la información fue puesta oportunamente a disposición del consumidor y que este aceptó los términos del contrato cuando la contratación se realiza por vía telefónica, electrónica o mediante sistemas automatizados; asimismo, de conservar y entregar la documentación que sustente la contratación cuando el consumidor lo solicite.
52. Mediante esta disposición, no solo se exige la existencia formal de consentimiento, sino que busca asegurar que la decisión sea adoptada en condiciones de libertad, información y ausencia de interferencias indebidas. Esta lógica es consistente con un enfoque de protección de la autonomía del consumidor, que resulta aplicable a todos los grupos, incluidos los sectores vulnerables.
53. En consecuencia, los riesgos asociados a la contratación telefónica o digital, como la presión comercial, la sobrecarga informativa o la poca claridad de las condiciones no son ajenos al diseño normativo actual, sino que han sido expresamente abordados mediante obligaciones de información, reglas probatorias y prohibiciones de prácticas abusivas que permiten identificar, corregir y sancionar aquellos supuestos en los que la autonomía del consumidor se vea comprometida.
54. Estas reglas están diseñadas precisamente para corregir las asimetrías de información y los riesgos de indefensión que pueden presentarse en este tipo de canales, y resultan plenamente aplicables cuando el contratante es una persona adulta mayor.
55. En ese contexto, el artículo 6 del Proyecto de Ley propone que los contratos de bienes o servicios celebrados con personas mayores de setenta (70) años a través de medios telefónicos solo sean válidos si son ratificados mediante firma física o firma presencial en una oficina del proveedor, y que ningún cobro o ejecución contractual pueda producirse antes de dicha ratificación.
56. La propuesta se justifica, según la Exposición de Motivos, en proteger a las personas adultas mayores de posibles abusos, engaños o presión indebida fruto de la contratación a distancia, sin embargo, tal como ocurre con el planteamiento del problema público, no

No son exigibles las cláusulas, condiciones, estipulaciones y prácticas que infrinjan el presente artículo.

Artículo 48.- Requisitos de las cláusulas contenidas en un contrato de consumo por adhesión

En los contratos de consumo celebrados por adhesión o con cláusulas generales de contratación, debe cumplirse con los siguientes requisitos:

- a. Concreción, claridad y sencillez en la redacción, con posibilidad de comprensión directa, sin reenvíos a textos o documentos que no se faciliten previa o simultáneamente a la conclusión del contrato, y a los que, en todo caso, debe hacerse referencia expresa en el documento contractual.
- b. Accesibilidad y legibilidad, de forma que permita al consumidor y usuario el conocimiento previo del contenido del contrato antes de su suscripción.
- c. Buena fe y equilibrio necesario en los derechos y obligaciones de las partes, lo que en todo caso excluye la utilización de cláusulas abusivas.

Lo dispuesto en el presente artículo resulta de aplicación a los contratos celebrados en base a cláusulas generales de contratación, se encuentren o no sometidas a aprobación administrativa.

se ha adjuntado evidencia o un sustento técnico mínimo que fundamente su viabilidad, lo que impide comprender por qué se ha preferido plantear esta medida frente a otras.

57. Desde nuestra perspectiva, aplicando un criterio de política pública y análisis regulatorio, estimamos que la propuesta no resulta adecuada ni justificada dado que implica una modificación sustancial de los requisitos de validez contractual en función de la edad de una persona, sin necesariamente atender algún rasgo o factor concreto y verificable que justifique esta medida.
58. En términos prácticos, ello implica excluir a un amplio segmento de adultos mayores, muchos de los cuales participan activamente en el mercado, utilizan servicios financieros, telecomunicaciones y plataformas digitales, del acceso a canales de contratación que hoy resultan funcionales, eficientes y, en muchos casos, preferidos por ellos.
59. Como se destacó previamente, el ordenamiento jurídico vigente reconoce que los contratos de consumo pueden celebrarse válidamente por cualquier medio, incluido el telefónico o electrónico, siempre que exista una manifestación inequívoca de voluntad y que el proveedor pueda acreditar que el consumidor recibió información suficiente y aceptó los términos de la contratación.
60. A su vez, si bien desde el Código se promueven políticas públicas de protección de consumidores vulnerables, estas no se estructuran sobre la base de presunciones automáticas de incapacidad, sino sobre el reconocimiento de que determinadas condiciones (como discapacidad, deterioro cognitivo, exclusión digital o dependencia) pueden incrementar la exposición al riesgo en ciertos contextos de consumo, sin embargo, ninguno de dichos factores ha quedado justificado en este caso.
61. En consecuencia, el artículo 6 del Proyecto de Ley, en su formulación actual, no resulta consistente ni con la lógica del régimen de contratos de consumo ni con el enfoque de protección de consumidores vulnerables, al reemplazar un sistema de tutela del consentimiento por una presunción normativa de incapacidad que no se encuentra respaldada por la evidencia ni por el derecho comparado.

III. CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas, respecto al Proyecto de Ley N° 13414/2025-CR, Proyecto de Ley que fortalece el control sobre las comunicaciones telefónicas masivas y garantiza el respeto a los derechos de las personas, esta Dirección concluye lo siguiente:

- (i) El Proyecto de Ley aborda, por un lado, aspectos vinculados a la numeración de los servicios públicos de telecomunicaciones y la definición de estándares técnicos obligatorios para la identificación de llamadas; y, por otro, el establecimiento de condiciones para la validez de los contratos celebrados telefónicamente con personas mayores de setenta años.
- (ii) Respecto al primer tema, si bien la falta de mecanismos que permitan identificar a quienes realmente realizan las llamadas no deseadas facilita la comisión de las prácticas comerciales coercitivas prohibidas por el Código, la obligación concreta de incorporar un prefijo numérico estandarizado en todas las llamadas salientes realizadas desde call centers, centrales telefónicas o sistemas automatizados constituye una intervención técnica directa sobre la infraestructura y operación de los servicios públicos de telecomunicaciones, lo que no se encuentra dentro de las competencias del Indecopi.
- (iii) Sobre el segundo tema abordado, referido a la ratificación de la validez de contratos celebrados con personas mayores de 70 años, se observa que el Proyecto de Ley no se sustenta en evidencia empírica, diagnósticos sectoriales ni información cuantitativa que permitan dimensionar la magnitud, características o causas del problema público que pretende resolver, lo que impide delimitar adecuadamente sus alcances y evaluar de manera objetiva la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la intervención regulatoria propuesta.

- (iv) El ordenamiento jurídico vigente incorpora un marco de protección para los consumidores vulnerables, incluidos los adultos mayores, en función de determinados factores que generan vulnerabilidad. Por otro lado, en relación con los contratos de consumo celebrados por medios telefónicos, electrónicos o automatizados, el Código otorga un ámbito de protección basado en la exigencia de información suficiente, manifestación inequívoca de voluntad, cuya carga probatoria está a cargo del proveedor, lo que configura un nivel mínimo de tutela orientado precisamente a mitigar asimetrías informativas y riesgos de indefensión en estos canales.
- (v) La propuesta legislativa introduce una restricción general y preventiva al derecho de las personas adultas mayores de setenta años a contratar por medios no presenciales, sustentada en una presunción genérica de vulnerabilidad o incapacidad que no cuenta con respaldo empírico ni jurídico, y que, en lugar de corregir prácticas abusivas específicas, limitaría de manera desproporcionada su autonomía, inclusión y participación en los mercados modernos.

Atentamente,

ANNA PATRICIA WILLSTATTER VASQUEZ

Directora

Dirección de la Autoridad Nacional de
Protección del Consumidor

APWW/mvv/esf

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