

INFORME DNPACG-019-2026/CCL

A : PRESIDENCIA DE DIRECTORIO

DE : DIRECCIÓN DE NORMATIVIDAD, POLÍTICAS Y ARTICULACIÓN DE
COMISIONES Y GREMIOS

ASUNTO : OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY N° 13585/2025-CR,
PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE MECANISMOS DE
SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LAS COMUNICACIONES
TELEFÓNICAS MASIVAS, GARANTIZANDO LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS

REF. : OFICIO N.º-1333-2025-2026-CTC-JCMC-CR

FECHA : Lima, 05 de febrero de 2026

Es grato dirigirme a usted, en atención al asunto de la referencia, para informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Con fecha 15 de diciembre de 2025, se presentó 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”.
- 1.2. Con fecha 16 de diciembre de 2025, se derivó a la Comisión de Transportes y Comunicaciones y a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, para su estudio y dictamen correspondiente.
- 1.3. Con fecha 23 de diciembre de 2025, la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso solicitó opinión institucional a la Cámara de Comercio de Lima (CCL), mediante Oficio N.º-1333-2025-2026-CTC-JCMC-CR.

II. ANÁLISIS

- 2.1. De la revisión del Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, se observa que tiene como objeto regular las comunicaciones telefónicas salientes masivas, realizadas con fines comerciales, informativos, de prospección, con la finalidad de proteger los derechos fundamentales de las personas. Para ello, se propone una fórmula legal compuesta por siete (7) artículos y dos (2) disposiciones complementarias finales, donde se propone, entre otros, lo siguiente: **(i)** el establecimiento de prefijos numéricos específicos que deberá anteponerse a todos los números que realicen llamadas masivas; **(ii)** la creación de un registro público de exclusión, donde los ciudadanos podrán declarar que no desean recibir llamadas comerciales no solicitadas y los emisores estarán obligados a depurarlos de sus registros; y, **(iii)** 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 autorización para realizar llamadas masivas.

- 2.2. Del análisis de la iniciativa legislativa, así como de los comentarios del Gremio de Servicios de la CCL, emitimos **opinión con observaciones**, en razón a los argumentos que se desarrollan en el presente informe.

A. INEXISTENCIA DE UN VACÍO NORMATIVO RESPECTO A LA REGULACIÓN DE LAS LLAMADAS COMERCIALES NO SOLICITADAS (LLAMADAS SPAM)

- 2.3. De la revisión del proyecto de ley, se advierte que el artículo 5° del mismo establece la creación de un registro público de exclusión, administrado por OSIPTEL e integrado por INDECOPI, donde los ciudadanos podrán declarar que no desean recibir llamadas comerciales no solicitadas; y por ende, las personas que realicen comunicaciones telefónicas salientes masivas desde call center, centrales telefónicas, operadoras automáticas, sistemas de comunicación de voz automatizada o cualquier otro medio tecnológico¹, estarán obligados a depurar este registro de sus listas. Sobre el particular, emitimos las siguientes observaciones: **(i)** la propuesta de creación de un registro público de exclusión donde los ciudadanos declaren que no desean recibir llamadas comerciales no solicitadas resulta innecesaria, en tanto la normativa vigente prohíbe las comunicaciones comerciales no solicitadas y exige el consentimiento previo del consumidor; y, **(ii)** su implementación generaría incertidumbre jurídica respecto de la prevalencia entre esta última regla o la inscripción del consumidor en el registro, lo que afectaría a las empresas (principalmente a las MYPES).
- 2.4. **Respecto al primer punto**, es necesario tomar en cuenta que el **Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República**² dispone que todo proyecto de ley debe estar acompañado de un estudio que determine la **viabilidad técnica, económica y jurídica de las medidas propuestas**, así como su necesidad y coherencia con el ordenamiento vigente. Esta exigencia no solo responde a una buena práctica normativa, sino también al principio de legalidad, racionalidad y eficiencia que rige la actividad legislativa del Estado. Asimismo, de acuerdo con el Decreto Supremo N°023-2025-PCM que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante es un proceso de análisis previo,

¹ **Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR**
“Artículo 3.- Ámbito de aplicación

La presente Ley se aplicará 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.”

² Congreso de la República, Manual Técnica Legislativa. Aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, 3era edición, 2021. Véase en: <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2022/11/manual-tecnica-legislativa-CongressoPeru.pdf>

sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución para abordar un problema público y el impacto de la intervención pública. En ese sentido, tiene como objetivo *“garantizar que la propuesta de medida regulatoria que plantea la entidad como resultado del análisis correspondiente, sea la mejor opción para contribuir a solucionar o reducir los riesgos de un problema público identificado en base a evidencia; así como determinar que sus beneficios son superiores a sus costos (...) asegurando la coherencia con el ordenamiento jurídico (...)”*³; a fin de que las nuevas regulaciones efectúen un análisis de impactos a nivel general.

- 2.5. En ese sentido, de la revisión de la exposición de motivos del Proyecto de Ley, se advierte que la iniciativa sostiene la existencia de una supuesta “ausencia normativa que afecta constantemente derechos constitucionales (...)”⁴, así como que “los actuales mecanismos no garantizan que los usuarios tengan control sobre el uso de sus datos ni que las empresas se sometan a estándares claros de transparencia”⁵; sin embargo, debemos señalar que dichas afirmaciones resultan incorrectas, en tanto **existe un marco legal vigente que regula y sanciona las comunicaciones comerciales no solicitadas, tanto desde el Derecho del Consumidor como desde la Protección de Datos Personales.**
- 2.6. Sobre el particular, el Código de Protección y Defensa del Consumidor prohíbe la realización de “llamadas spam”, definidas por la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor como aquellas “comunicaciones que realizan empresas o centrales de llamadas (call centers) para ofrecer productos o servicios a los consumidores, [los cuales] (...) generan incomodidad o molestia debido a que no fueron solicitadas expresamente o por su carácter persistente e impertinente”⁶. De manera específica, estas se encuentran tipificadas en el literal e) del artículo 58° de dicho dispositivo normativo como un método comercial agresivo, entendido como aquellas prácticas “que merman de manera significativa la libertad de elección del consumidor a través de figuras como el acoso, la coacción, la influencia indebida o el dolo”⁷.
- 2.7. Además, con la reciente Ley 32323, Ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones SPAM, se derogó tácitamente la figura del “primer contacto”, regulada en el artículo 26° Reglamento de la Ley de Protección de Datos

³ Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM (Artículo 32°).

⁴ Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, página 6.

⁵ Idem.

⁶ Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, “Llamadas telefónicas no deseadas (llamadas spam)”, publicado el 20 de junio de 2025, <https://consumidor.gob.pe/2025/06/20/llamadas-telefonicas-no-deseadas-llamadas-spam/>. Consulta: 06.02.2026.

⁷ Artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Personales⁸, mediante el cual se permitía contactar a los consumidores una primera vez con el único fin de solicitar su consentimiento para que luego de obtenido este recién se pueda realizar la comunicación comercial; también se dispuso que el consentimiento otorgado podría ser revocado en cualquier momento con efecto inmediato y sin expresión de causa⁹. Por lo que ahora, la normativa vigente no solo prevé la prohibición de las llamadas spam, sino que establece que sólo pueden ser contactados aquellos consumidores que lo soliciten expresamente.

- 2.8. Ahora bien, con respecto a la creación de un registro específico, tal como plantea la iniciativa legislativa en análisis, debemos precisar que existen antecedentes normativos que indican que dicha medida no genera mayores resultados para la finalidad establecida. Efectivamente, el registro denominado “Gracias... No Insista” fue implementado por Indecopi desde el año 2009, cuando se encontraba vigente el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema de Protección al Consumidor, aprobado mediante Decreto Supremo N 006-2009-PCM, en tanto dicha norma establecía que no se podían realizar llamadas spam a los números telefónicos y direcciones electrónicas incorporados en el registro implementado por el Indecopi¹⁰, lo cual fue replicado cuando se aprobó el actual Código de Protección al Consumidor¹¹.
- 2.9. En dicho registro el consumidor podía optar por no recibir ninguna promoción o recibir publicidad únicamente de determinados rubros¹²; no obstante, pese a tratarse de un servicio gratuito, virtual y que garantizaba la confidencialidad de los datos

⁸ **DECRETO SUPREMO N° 016-2024-JUS, DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LA LEY N° 29733, LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

Artículo 26. Tratamiento de datos para publicidad y prospección comercial

“(…) 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. (...)”

⁹ Según expertos en la materia, esta modificación generará efectos perjudiciales en el uso del telemarketing y el envío de mensajes electrónicos publicitarios masivos (lo cual incluye correos y mensajes de textos publicitarios) ya que no va a ser una práctica común que los consumidores se contacten directamente con el proveedor para solicitar publicidad a través de los medios antes mencionados. Alex Sosa, “¿Adiós al “primer contacto”? Jaque Mate al Telemarketing y Spam”, Dimensión Mercantil, 04 de junio de 2025, <https://dimensionmercantil.pe/adios-al-primer-contacto-jaque-mate-al-telemarketing-y-spam/>. Consulta: 06.02.2026.

¹⁰ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, APROBADO POR ANEXO DEL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**
“Quinta.- Sistemas promociones a distancia.-

Los proveedores que empleen call centers, sistemas de llamado telefónico, de envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como quienes presten el servicio de telemarketing, deberán excluir de entre sus destinatarios a todos aquellos números telefónicos y direcciones electrónicas que hayan sido incorporados a una lista que para dicho fin implementará el INDECOPI. En dicha lista se podrán registrar los consumidores que no deseen ser sujetos de las modalidades de promoción antes indicadas.”

¹¹ Hasta agosto de 2018 el inciso e del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor señalaba lo siguiente “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.”

¹² Perú Consume, “Registro “Gracias... No Insista” del INDECOPI”, s./f., <http://www.peruconsume.com/2011/07/enlace-registro-gracias-no-insista-del.html>. Consulta: 06.02.2026.

personales, este mecanismo no alcanzó los resultados esperados. De acuerdo con información del propio Poder Ejecutivo, únicamente el 0.4 % de los usuarios de telefonía móvil se inscribieron en dicho registro (aproximadamente 180 mil números de más de 38 millones de usuarios), mientras que en el caso de la telefonía fija el porcentaje de inscripción fue de apenas 3.11 % (87 mil líneas de un total de 2.8 millones de usuarios)¹³.

- 2.10. Como consecuencia de lo anterior, el 5 de septiembre de 2018 se publicó el Decreto Legislativo N.º 1390, que modificó el literal e) del artículo 58.1 del Código, sustituyendo el mecanismo del registro “Gracias... No Insista” por la regla general del **consentimiento previo para la recepción de comunicaciones promocionales**¹⁴. En virtud de dicha modificación, únicamente pueden ser objeto de llamadas, mensajes de texto o correos electrónicos masivos con fines comerciales aquellas personas que hayan otorgado previamente su consentimiento conforme a ley. En este punto es necesario mencionar que, la exposición de motivos de dicha norma atribuyó el fracaso del registro, entre otros factores, al desconocimiento de su existencia por parte de los usuarios, a restricciones de tiempo o falta de interés para inscribirse¹⁵, y a la necesidad de armonizar la normativa de protección al consumidor con la normativa de protección de datos personales¹⁶.
- 2.11. **Respecto al segundo punto**, la reintroducción de un registro de exclusión como el previsto en el Proyecto de Ley N.º 13585/2025-CR podría generar **problemas de coherencia normativa y controversias interpretativas sobre la regla aplicable, en particular respecto de si debe prevalecer la regla vigente del consentimiento previo o la inscripción del consumidor en el registro**. A modo ilustrativo, podrían configurarse escenarios de conflicto tales como consumidores que sí otorgaron consentimiento a un proveedor determinado, pero posteriormente se inscriben en el registro (supuesto en el cual debería definirse expresamente si prevalece la exclusión en el registro o el consentimiento previamente otorgado). Por lo tanto, la coexistencia de ambos mecanismos incrementaría la incertidumbre jurídica y podría propiciar el incremento de procedimientos administrativos sancionadores a los proveedores.
- 2.12. En esa misma línea, la eventual aprobación de la iniciativa legislativa materia de análisis generaría **cargas adicionales para las empresas, y especialmente para las**

¹³ Redacción Gestión, “Adiós al registro ¡Gracias... no insista!: Sepa qué cambios se plantean”, Diario Gestión, 05 de febrero de 2018, <https://gestion.pe/economia/adios-registro-gracias-insistas-sepa-cambios-plantean-226497-noticia/?ref=gesr>. Consulta: 06.02.2026.

¹⁴ Fiorella Senno, “¿Desea recibir comunicaciones promocionales? Un análisis desde las reglas de protección al consumidor y de datos personales”, THEMIS Revista De Derecho 79 (2021): 393-408, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/24885/24929>. Consulta: 06.02.2026.

¹⁵ Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N.º 1390, Decreto Legislativo que modifica la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2018/Setiembre/05/EXP-DL-1390.pdf> p. 5. Consulta: 06.02.2026.

¹⁶ Fiorella Senno, “¿Desea recibir comunicaciones promocionales? Un análisis desde las reglas de protección al consumidor y de datos personales”, THEMIS Revista De Derecho 79 (2021): 393-408, <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/24885/24929>. Consulta: 06.02.2026.

micro y pequeñas empresas, pues exigirá procesos permanentes de consulta, depuración y actualización de bases de datos. Ello desincentivaría aún más el uso del telemarketing y el envío de mensajes electrónicos publicitarios masivos por parte de las empresas que dependen las mismas, rubro que actualmente genera más de 27.000 empleos directos¹⁷, ocupados mayoritariamente por mujeres y jóvenes en su primer empleo formal¹⁸, y los obligaría a trasladarse a medios alternativos como la publicidad física (carteles, afiches, banners en edificios, paneles publicitarios y otros) o digital (a través de redes sociales y plataformas digitales) pagada.

- 2.13. Por lo expuesto, consideramos que la creación de un registro público de exclusión donde los ciudadanos declaren que no desean recibir llamadas comerciales no solicitadas, tal como plantea el artículo 5° del Proyecto de Ley, resulta innecesaria, en tanto la normativa vigente prohíbe las comunicaciones comerciales no solicitadas y exige el consentimiento previo del consumidor; además, su implementación generaría incertidumbre jurídica respecto de la prevalencia entre esta última regla y la inscripción del consumidor en el registro, lo que afectaría a las empresas (principalmente a las MYPES).

B. REDUNDANCIA DE LO DISPUESTO EN LA INICIATIVA LEGISLATIVA FRENTE A LO ESTABLECIDO EN LA LEY N° 32323

- 2.14. El artículo 4° del Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR dispone que los organismos encargados deben establecer “prefijos numéricos específicos que deberá anteponerse a todos los números que realicen llamadas masivas”, **sin tomar en cuenta que ello ya se encuentra dispuesto 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 SPAM (en adelante, Ley N° 32323), bajo los siguientes términos:

“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Normativa adicional

Para la aplicación del párrafo 58.3 del artículo 58 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, incorporado por la presente ley, 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,

¹⁷ José Castro, “Call centers y outsourcing en Perú: la fábrica de sueños rotos que alimenta la informalidad laboral”, America Malls & Retail, 17 de junio de 2025, <https://americaretail-malls.com/paises/peru/call-centers-y-outsourcings-en-peru-la-fabrica-de-suenos-rotos-que-alimenta-la-informalidad-laboral/>. Consulta: 06.02.2026.

¹⁸ Economía LR, “Industria de call centers genera alrededor de US\$550 millones al año”, La República, 19 de enero de 2023, https://larepublica.pe/economia/2023/01/19/industria-de-call-centers-genera-alrededor-de-us550-millones-al-ano#google_vignette. Consulta: 06.02.2026.

en un plazo de sesenta días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.”

- 2.15. Ahora bien, en cumplimiento de dicha norma, el 29 de septiembre del 2025, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) publicó la Resolución Ministerial N° 683-2025-MTC/01.03 que dispuso la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba la norma sobre la numeración para identificar llamadas realizadas a fin de brindar información comercial y/o publicitaria¹⁹. De la revisión de su contenido, se aprecia que en la propuesta normativa se atribuye la numeración no geográfica “500” como rango exclusivo para originar llamadas cuya finalidad es la de brindar información comercial y/o publicitaria²⁰, esto bajo el formato 500 XXX XXX; ello sin perjuicio de que el MTC pueda atribuir una o más series de numeración adicionales mediante Resolución Ministerial.
- 2.16. A mayor abundamiento, el proyecto de Decreto Supremo regula expresamente el procedimiento y los criterios para la asignación de dicha numeración. En primer lugar, precisa que la asignación de numeración de la serie 500 corresponde al MTC, a solicitud del operador, conforme a los procedimientos del Reglamento para la Gestión y Supervisión de la Numeración²¹. Asimismo, la norma señala que los proveedores se encuentran prohibidos de utilizar números telefónicos que no pertenezcan a la serie de numeración 500 para realizar llamadas, de manera directa o a través de centros de llamadas, a fin de brindar información comercial y/o publicitaria²²; y, habilita a Indecopi a realizar la supervisión y fiscalización del cumplimiento de dicha norma²³.
- 2.17. En este punto es necesario destacar que el MTC prevé establecer un plazo máximo de noventa (90) días calendario desde la entrada en vigencia del citado Decreto Supremo para que los operadores y proveedores puedan adecuarse a la norma, a fin de que aquellos implementen los ajustes técnicos necesarios, considerando que la medida implica cambios operativos relevantes. Por el contrario, el Proyecto de Ley N.° 13585/2025-CR establece que la norma entraría en vigencia al día siguiente de su publicación, incluyendo sus obligaciones y sanciones, lo que no garantiza ninguna medida de gradualidad y adaptación como sí lo contempla el Poder Ejecutivo.
- 2.18. Este detalle no es menor, pues supondría un supuesto de imposible cumplimiento ya que no puede exigirse a las empresas el contar con un prefijo numérico para realizar llamadas masivas si es que no ha entrado en vigencia la normativa reglamentaria adicional necesaria, caso contrario se generaría un periodo en donde, por ejemplo, el

¹⁹ Artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 683-2025-MTC/01.03.

²⁰ Proyecto de Decreto Supremo que aprueba la norma sobre la numeración para identificar llamadas realizadas a fin de brindar información comercial y/o publicitaria, artículo 5. Véase en: <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/7237477-683-2025-mtc-01-03>. Consulta: 06.02.2026.

²¹ Idem, artículo 6.

²² Idem, artículo 10.

²³ Idem, artículo 13.

servicio de telemercadeo quedaría materialmente restringido o paralizado, lo que puede afectar la continuidad de negocios en dicho rubro y pondría en riesgo a un universo de más de 27.000 empleados²⁴, tal como se mencionó en el apartado precedente. Por ello, cualquier medida que condicione la prestación del servicio al uso de numeración especial debe prever plazos de adecuación realistas y una implementación gradual, evitando escenarios de imposible cumplimiento que terminen produciendo efectos económicos y laborales no deseados. Esto resulta especialmente relevante, pues, como se señaló en el apartado precedente, acorde al **Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República**²⁵, toda iniciativa legislativa debe estar acompañada de un estudio que determine la **viabilidad técnica, económica y jurídica de las medidas propuestas**, así como su necesidad y coherencia con el ordenamiento vigente.

- 2.19. En esa línea, corresponde precisar que si bien el proyecto de Decreto Supremo aún no ha sido aprobado ni se encuentra vigente, su sola publicación y tramitación evidencian que el MTC ya ha iniciado el desarrollo de la normativa reglamentaria adicional prevista por la Ley N.º 32323. Esta circunstancia refuerza la observación previamente formulada sobre la necesidad de preservar la coherencia del ordenamiento y evitar la redundancia normativa, por lo que cualquier nueva iniciativa legislativa sobre prefijos o numeración especial debería considerar estos avances a fin de evitar duplicidades y/o contradicciones normativas que generen incertidumbre para operadores, proveedores y usuarios, o, inclusive, una doble regulación sobre el mismo supuesto.
- 2.20. Por todo lo expuesto, se advierte que el Proyecto de Ley N.º 13585/2025-CR resulta redundante frente a lo ya dispuesto por la Ley N.º 32323 y el proceso regulatorio actualmente en curso a cargo del MTC con relación a la implementación de una numeración específica para identificar llamadas realizadas a fin de brindar información comercial y/o publicitaria. Además, la aprobación de la iniciativa legislativa en los términos propuestos podría generar obligaciones de imposible cumplimiento inmediato, afectando la continuidad del servicio de telemercadeo.

C. RESPECTO AL ESTABLECIMIENTO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

- 2.21. El artículo 6º del Proyecto de Ley N.º 13585/2025-CR propone el establecimiento de un procedimiento sancionador, bajo la siguiente fórmula legal:

“Artículo 6.- Procedimiento sancionador

²⁴ José Castro, “Call centers y outsourcing en Perú: la fábrica de sueños rotos que alimenta la informalidad laboral”, America Malls & Retail, 17 de junio de 2025, <https://americaretail-malls.com/paises/peru/call-centers-y-outsourcings-en-peru-la-fabrica-de-suenos-rotos-que-alimenta-la-informalidad-laboral/>. Consulta: 06.02.2026.

²⁵ Congreso de la República, Manual Técnica Legislativa. Aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, 3era edición, 2021. Véase en: <https://ial-online.org/wp-content/uploads/2022/11/manual-tecnica-legislativa-CongressoPeru.pdf>. Consulta: 06.02.2026.

Se 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.”

- 2.22. Como se advierte, el proyecto regula de manera genérica el procedimiento sancionador, sin desarrollar sus elementos esenciales ni remitirlos de manera expresa a un reglamento. En efecto, no se precisa cuántos rangos de multas existirán, cuántas UIT corresponderán a cada nivel, ni cuáles serán las circunstancias que justificarían la aplicación de medidas más gravosas como la suspensión o cancelación de la autorización para realizar llamadas masivas.
- 2.23. Esta formulación abierta **contraviene el principio de legalidad**, recogido en el artículo 2 inciso 24 literal d) de la Constitución Política, aplicable también al derecho administrativo sancionador²⁶, que dispone que *“nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”*. De manera concordante, también se **vulnera el principio de tipicidad**, previsto en el numeral 4 del artículo 248 del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante TUO de la LPAG). Este principio establece que *“sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía”*, siendo que, si bien las disposiciones reglamentarias pueden especificar o graduar las mismas, no se pueden constituir nuevas conductas sancionables a las previstas por ley.
- 2.24. En ese sentido, la jurisprudencia del **Tribunal Constitucional** ha reiterado que no es constitucionalmente válido que en los reglamentos se establezcan conductas prohibidas sin adecuada base legal o se desarrollen disposiciones legales generales e imprecisas y, por lo tanto, se creen subrepticamente nuevas infracciones²⁷. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha precisado que **se vulnera el subprincipio de tipicidad cuando, a pesar de que la infracción esté prevista en una norma con rango de ley, la descripción de la conducta punible no alcanza estándares mínimos de precisión**²⁸. Por ende, el máximo intérprete de la Constitución establece que se debe considerar las implicancias que conlleva la implementación de disposiciones generales e imprecisas que generen una sanción a un administrado debido a que éste podría encontrarse en indefensión, a consecuencia de las dificultades para conocer las infracciones concretas que se le imputan, lo que limitaría severamente

²⁶ Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente N° 00020-2015-PI/TC, “Caso Potestad Sancionadora de la CGR”, fundamento 12, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00020-2015-AI.pdf>. Consulta: 06.02.2026.

²⁷ Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente N° 00026-2021-PI/TC, fundamento 66, <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00026-2021-AI.html>. Consulta: 06.02.2026.

²⁸ Ibidem, fundamento 41.

su capacidad para defenderse en el procedimiento administrativo correspondiente²⁹.

- 2.25. Si lo llevamos al caso en concreto del Proyecto de Ley N° 13585/2025-CR, se advierte que no se define qué debe entenderse por “casos graves” para habilitar la suspensión o cancelación de la autorización para realizar llamadas masivas, lo cual constituye un elemento esencial del tipo sancionador. Esta omisión no es menor, ya que la suspensión o cancelación de autorizaciones constituye una medida de alto impacto, debido a que restringe el ejercicio de una actividad económica, por lo que su aplicación debe encontrarse sujeta a supuestos legalmente delimitados.
- 2.26. Adicionalmente a ello, resulta necesario precisar que **la iniciativa legislativa podría generar un riesgo de afectación del principio non bis in idem**, el cual “impide —en su formulación material— que una persona sea sancionada o castigada dos veces por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento”³⁰. Ello debido a que **actualmente INDECOPI ya sanciona las llamadas comerciales no solicitadas** en tanto estas se encuentran tipificadas en el artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor como un método comercial agresivo; mientras que la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales puede sancionar el tratamiento indebido de datos personales y el contacto publicitario sin consentimiento conforme a la Ley N.º 29733, Ley de protección de datos personales, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2024-JUS. En ese sentido, al no determinarse en el Proyecto de Ley N.º 13585/2025-CR quien ostenta la facultad sancionadora, podría habilitar escenarios de doble persecución administrativa por un mismo hecho, con el consecuente incremento de litigiosidad y afectación a la seguridad jurídica, tanto por Indecopi, la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales o quien corresponda.
- 2.27. Por todo lo expuesto, el procedimiento sancionador previsto en el Proyecto de Ley N.º 13585/2025-CR resulta incompatible con los principios de legalidad y tipicidad, al no definir con precisión las infracciones, las sanciones aplicables, ni la entidad competente para ejercer dicha facultad sancionadora. Esta indeterminación, además, podría propiciar un escenario de doble sanción (non bis in idem) ante INDECOPI, la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales o la autoridad que finalmente resulte competente. A modo de ejemplo, respecto a la obligación de utilizar numeración especial o prefijos específicos, el proyecto de Decreto Supremo elaborado por el MTC prevé que la supervisión y fiscalización del cumplimiento de dicha obligación sea realizada por INDECOPI; en consecuencia, cuando se apruebe este instrumento normativo la propuesta de procedimiento administrativo

²⁹ Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente N° 00020-2015-PI/TC, “Caso Potestad Sancionadora de la CGR”, fundamento 38, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00020-2015-AI.pdf>. Consulta: 06.02.2026.

³⁰ Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente N° 03431-2017-PHC/TC, fundamento 4, <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/03431-2017-HC.pdf>. Consulta: 06.02.2026.

sancionador contemplada en la iniciativa legislativa materia de análisis devendrá en redundante e innecesaria.

III. CONCLUSIONES

- 3.1 Del análisis 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”, emitimos **opinión con observaciones**, en tanto: **(i)** la propuesta de creación de un registro público de exclusión donde los ciudadanos declaren que no desean recibir llamadas comerciales no solicitadas resulta redundante debido a que la normativa vigente prohíbe las comunicaciones comerciales no solicitadas y exige el consentimiento previo del consumidor; **(ii)** su implementación generaría incertidumbre jurídica respecto de la prevalencia entre esta última regla o la inscripción del consumidor en el registro, lo que afectaría a las empresas (principalmente a las MYPES); **(iii)** la Ley N.° 32323 dispone que el Poder Ejecutivo debe aprobar normativa adicional para otorgar numeración telefónica especial a los proveedores, a fin de que los usuarios puedan identificar las llamadas (spam), proceso que actualmente viene siendo desarrollado por el MTC mediante un proyecto de Decreto Supremo; y, **(iv)** el procedimiento sancionador previsto en el Proyecto de Ley en análisis resulta incompatible con los principios de legalidad y tipicidad contemplados en nuestro ordenamiento jurídico; además, cuando se apruebe el proyecto de Decreto Supremo del MTC el procedimiento sancionador propuesto en la iniciativa legislativa devendrá en redundante e innecesaria.

IV. RECOMENDACIONES

- 4.1 Se recomienda remitir el presente informe a la Presidencia de Directorio para que, de corresponder, se ponga a consideración de las autoridades competentes.

Atentamente.