



Dictamen de insistencia, aprobado por **UNANIMIDAD** recaído en las observaciones formuladas por la Presidencia de la República a la Autógrafa de la ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones SPAM (proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

## DICTAMEN

### COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

#### PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023 - 2024

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos las observaciones formuladas por la Presidencia de la República a la Autógrafa de ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones SPAM (Proyectos de Ley **2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR**); derivado a la Comisión con fecha 4 de julio de 2024.

En la Décimo Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión, realizada el viernes 12 de julio de 2024, el dictamen recaído en la Autógrafa de ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones SPAM (proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR) fue aprobado por **unanimidad** con **13 votos a favor** de los señores congresistas Wilson Soto Palacios, César Manuel Revilla Villanueva, Jorge Alberto Morante Figari, Auristela Ana Obando Morgan, Américo Gonza Castillo, Waldemar José Cerrón Rojas, José Alberto Arriola Tueros, Lady Mercedes Camones Soriano, Paul Silvio Gutiérrez Ticona, Milagros Jauregui Martínez de Aguayo, José León Luna Gálvez, Luis Gustavo

Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

Cordero Jon Tay y la congresista Magaly Santisteban Suclupe accesitaria de la congresista Rosangella Andrea Barbarán Reyes.

## I. SITUACIÓN PROCESAL

La Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Periodo Anual de Sesiones 2022-2023 en la Décima Sexta Sesión Ordinaria de la Comisión, realizada el lunes 8 de mayo de 2023, aprobó por **unanimidad**, con 15 votos a favor de los señores congresistas miembros titulares de la Comisión Varas Meléndez, Elías Marcial; Calle Lobatón, Digna, Tudela Gutiérrez, Adriana; Barbarán Reyes, Rosangella; Cordero Jon Tay, Luis Gustavo; Obando Morgan, Auristela; Alegria García, Arturo; Taipe Coronado, María Elizabeth; Portalatino Ávalos, Kelly Roxana; Palacios Huamán, Margot; Ciccía Vásquez, Miguel Ángel; Bazán Narro, Sigrid; Quiroz Barboza, Segundo Teodomiro; Gutiérrez Ticona, Paul Silvio y del congresista Revilla Villanueva, Cesar Manuel quien votó en su calidad de miembro accesitario en ausencia del congresista Morante Figari el dictamen en Insistencia que propone la "ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones SPAM (Proyectos de Ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR).

En la sesión del Pleno del Congreso de la República realizada el 14 de setiembre de 2023 se debatió el dictamen de insistencia presentado por el Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, en cual fue modificado y aprobado como nuevo texto con 105 votos a favor, sin votos en abstenciones y sin votos en contra. De igual manera en la misma sesión de pleno se votó la exoneración de la segunda votación del nuevo texto y fue aprobado por 107 votos a favor, ningún voto en contra y ningún voto en abstención.

Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

La autógrafa de Ley fue remitida a Palacio de Gobierno el 20 de setiembre de 2023. El 11 de octubre de 2023, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 108 de la Constitución, la Presidenta de la República formuló observaciones a la Autógrafa de ley mediante Oficio 318-2023-PR.

Las observaciones contenidas en el Oficio 318-2023-PR fueron remitidas a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, el 11 de octubre de 2023, que conforme al segundo párrafo del artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República tiene la calidad de única Comisión dictaminadora.

La Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Periodo Anual de Sesiones 2022-2023, en su Décima Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión, realizada el lunes 13 de mayo de 2024, aprobó por **unanimidad** el dictamen de proyecto nuevo, recaído en la Autógrafa de la "ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones SPAM (proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR); con 12 votos a favor de los señores congresistas Wilson Soto Palacios, Rosangella Andrea Barbarán Reyes, César Manuel Revilla Villanueva, Jorge Alberto Morante Figari, Auristela Ana Obando Morgan, Américo Gonza Castillo, Waldemar José Cerrón Rojas, José Alberto Arriola Tueros, Sigrid Tesoro Bazán Narro, Paul Silvio Gutiérrez Ticoná, Milagros Jauregui Martínez de Aguayo y José León Luna Gálvez.

En la sesión del Pleno del Congreso de la República realizada el 06 de junio de 2024, se debatió el dictamen de nuevo proyecto presentado por el presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, siendo aprobado con 79 votos a favor, sin votos en abstenciones y sin votos en contra. De igual manera en la misma sesión de pleno se votó la exoneración de la segunda votación del nuevo texto y fue

Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

aprobado por 82 votos a favor, ningún voto en contra y ningún voto en abstención.

La Autógrafa de Ley fue remitida a Palacio de Gobierno el 13 de junio de 2024. El 04 de julio de 2024, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 108 de la Constitución, la Presidenta de la República formuló observaciones a la Autógrafa de ley mediante Oficio 137-2024-PR.

Las observaciones contenidas en el Oficio 137-2024-PR han sido remitidas a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, el 04 de julio de 2024, que conforme al segundo párrafo del artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República tiene la calidad de única Comisión dictaminadora.

## II. PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO

El 27 de octubre de 2022, mediante la Resolución Legislativa 003-2022-2023-CR del Congreso de la República se incorporó el artículo 79-A en el Reglamento del Congreso de la República sobre las formas alternativas de pronunciamiento que las Comisiones pueden tener respecto de las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso de la República, artículo que señala lo siguiente:

***Artículo 79-A Al emitir el dictamen sobre una autógrafa observada, la comisión tiene las siguientes alternativas:***

- a) Dictamen de allanamiento:*** Cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.
- b) Dictamen de insistencia:*** Cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto

Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

*originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.*

**c) Nuevo proyecto:** *Cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo.*

*Asimismo, se configura también este supuesto cuando:*

- 1. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.*
- 2. Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo.*

### III. CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA

La Autógrafa de Ley tiene como objeto modificar el artículo 58 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor con el fin de preservar la salud emocional de las personas que son continuamente molestadas y hasta acosadas, a toda hora y todos los días de la semana, por proveedores de bienes y servicios o a través de los llamados *call centers* contratados con dicho fin.

Para ello la Autógrafa propone establecer la prohibición de todas aquellas prácticas comerciales que importen:

Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

- 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.**

Así mismo propone que 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.

Finalmente, establece en una disposición complementaria final única que 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, en un plazo de sesenta días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la ley.

Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

#### IV. MARCO NORMATIVO

##### Legislación nacional

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor
- Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi.
- Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales.
- Decreto Supremo 003-2013-JUS- Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales.
- Sentencia TC 0003-2006-AUTC.

#### V. CONTENIDO DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO

El Oficio 137-2024-PR ha sido numerado con 3 puntos, en el punto 1 narra el contenido de la Autógrafa de ley y muestra un cuadro comparativo entre el texto vigente de la Ley 29571 y la fórmula legal de la Autógrafa de ley que se propone; y en los puntos 2 y 3 se detallan sus observaciones a la Autógrafa de ley.

##### 5.1. Primera observación: coherencia normativa (p. 3 del Oficio 137-2024-PR)

Las observaciones a la Autógrafa de Ley materia del presente dictamen y contenidas en el Oficio 137-2024-PR de fecha 4 de julio de 2024, señala lo siguiente:

1. (...) *en atención al análisis efectuado se observa la Autógrafa de Ley, por cuanto la modificación efectuada en el literal e) del numeral 58.1*

Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

**del artículo 58 del Código de Consumo *contraviene el principio de coherencia normativa*, conforme lo establecido por el Tribunal Constitucional, respecto a la regulación especial prevista en la Ley de Protección de Datos Personales.**

Siendo sus fundamentos los siguientes:

*"...Al respecto, se tiene que la citada modificación no guarda coherencia con la figura del primer contacto, el cual se encontraría permitida en virtud de lo regulado en el numeral 1 del artículo 28 de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, el cual establece que, "El titular y el encargado de tratamiento de datos personales, según sea el caso, tienen las siguientes obligaciones: 1. Efectuar el tratamiento de datos personales, solo previo consentimiento informado, expreso e inequívoco del titular de los datos personales, salvo ley autoritativa, con excepción de los supuestos consignados en el artículo 14 de la presente Ley."*

*En esa línea, es pertinente señalar que el primer contacto tiene como objetivo poder cumplir con la obligación de recopilar el consentimiento, el cual tratándose de personas jurídicas que ofrecen bienes y/o servicios, tiene como finalidad obtener el consentimiento para el tratamiento de datos con fines de publicidad o prospección comercial. Es decir, para ofrecer bienes y/o servicios de forma general y no por producto o servicio.*

*Asimismo, debemos señalar que la obligación de obtener el consentimiento de forma previa al tratamiento de los datos personales en las comunicaciones publicitarias, no conlleva una prohibición absoluta de contacto, en tanto esta prohibición imposibilitaría la manifestación expresa e inequívoca del propio consentimiento del titular para las posteriores comunicaciones de tal índole, limitando no solo el interés del responsable del tratamiento de los datos personales (en este caso, el anunciante), sino también el del titular de los datos personales, impidiéndole elegir acceder a ofertas, en el caso de que sean relevantes para él.*



Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

*Adicionalmente, si tenemos en cuenta que la Autógrafo de Ley propone regular el consentimiento para los mensajes y llamadas con fines publicitarios, señalando que solo se podrán realizar si el titular del dato da su consentimiento por iniciativa propia; se estaría eliminando la posibilidad de realizar un primer contacto con la finalidad de obtener el consentimiento.*

5.2. **Segunda observación: Sobre la normativa adicional para el otorgamiento de numeración telefónica especial a los "proveedores" (p. 4 del Oficio 137-2024-PR)**

El Oficio 137-2024-PR de fecha 4 de julio de 2024, señala lo siguiente: ***se advierte que esta plantea el establecimiento de reglas para el adecuado uso de envío de mensajes y llamadas en las redes de telecomunicaciones, a fin de proteger al consumidor contra métodos comerciales agresivos o engañosos. En esa línea se propone en la Disposición Única Final de la Autógrafo de Ley, que el Poder Ejecutivo emita normativa adicional para los siguientes fines: (i) otorgamiento de numeración telefónica especial a los proveedores y (ii) establecimiento de métodos de seguridad y técnicas de validación para que los usuarios puedan identificar las llamadas (spam) que reciben y mecanismos de validación de la información transmitida.***

***La propuesta prevista en la Autógrafo de Ley señala que para la aplicación del numeral 58.3 incorporado al artículo 58 de la Ley 29571, corresponde al Poder Ejecutivo emitir la normativa adicional para, entre otros fines, otorgar la numeración telefónica especial a los "proveedores".***

Siendo sus fundamentos los siguientes:

Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

*Así, por lo dispuesto en la Autógrafa, la asignación de numeración telefónica especial a terceros denominados "proveedores" podría afectar la eficiente asignación de dicho recurso, corriéndose el riesgo de no disponer de suficiente capacidad de numeración, al tratarse de un recurso escaso, dificultando la gestión y supervisión de dicho recurso de numeración a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC; en ese sentido, se sugiere precisar en el texto que la referencia a los "proveedores" está referida únicamente a proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones.*

*Por lo expuesto, se concluye que, de acuerdo con el marco regulatorio actual, las competencias del MTC y las disposiciones sobre la adecuada gestión del recurso numérico, lo previsto en la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa se observa en el extremo antes mencionado.*

**5.3. Tercera observación: Sobre los mecanismos de validación de la información transmitida (p. 5 del Oficio 137-2024-PR)**

El Oficio 137-2024-PR de fecha 4 de julio de 2024, señala lo siguiente:

*Al respecto, la Autógrafa de Ley establece que el Poder Ejecutivo emitirá normativa adicional para establecer los mecanismos de validación de la información transmitida, sin embargo, no se hace referencia a cuáles serían dichos mecanismos, lo cual genera incertidumbre para su posterior definición y desarrollo por parte del Poder Ejecutivo.*

*Asimismo se advierte que la propuesta no ha tomado en consideración que, al tratarse de servicios públicos de telecomunicaciones, la información que se transmite a través de las llamadas está protegida por el derecho de toda persona a la inviolabilidad y secreto de las*

Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

*telecomunicaciones previsto en el numeral 10 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones y el artículo 13 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones.*

*Por lo expuesto, resultaría pertinente que el Congreso de la República efectúe una evaluación minuciosa y cuidadosa sobre la necesidad y el alcance de los mecanismos de validación de la información propuestos en la Autógrafa de Ley, así como de sus implicancias respecto a la inviolabilidad y secreto de las telecomunicaciones, razón por la cual, la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley se observa en el extremo expuesto.*

## **VI. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY**

### **6.1. Análisis a la observación sobre coherencia normativa**

Sobre este punto, la Comisión considera que no existe la afectación que se indica, teniendo en cuenta que el Dictamen de fecha 12 de enero del 2023 emitido por la Comisión, ha fundamentado en el punto 4.7.2, párrafo 4, señalando que *"Así mismo es importante tener en consideración lo establecido por la ley de Datos Personales que permite el primer y único contacto y es necesario armonizar la legislación de consumo en ese mismo sentido"*, con lo que quedaría desvirtuada la observación formulada.

Asimismo es desarrollado y fundamentado en el dictamen aprobado el 13 de mayo de 2024 por la comisión, en el cual señala que no se vulnera el principio de coherencia normativa, ya que el dictamen es contundente al indicar que se considera lo establecido por la Ley de Datos Personales; es decir, se permite el primer y único contacto por el consumidor y/o usuario y

Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

no está sujeto solamente por el proveedor o empresa, por otro lado también señalar que la Ley de protección de Datos Personales tiene como finalidad su propia protección de las personas naturales mas no de los propios proveedores o empresas<sup>1</sup>.

Establecer la coherencia normativa en materia de protección del consumidor implica necesariamente la prevalencia de los intereses del consumidor y del derecho a su privacidad por encima de los intereses comerciales de los proveedores, quienes además no están impedidos de realizar cualquier tipo de publicidad por medios masivos o redes sociales, pero no de manera invasiva enviando comunicaciones o llamando a los números telefónicos personales de las personas.

El Perú ha sido calificado como el segundo país más afectado por llamadas spam<sup>2</sup>, y se señala que un peruano recibe, en promedio, 18 de estos intentos de comunicación al mes. Por otro lado, entre enero del 2020 y diciembre del 2023, El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) impuso 78 sanciones a 53 proveedores por realizar este tipo de acciones. La multa ascendió a más de 5 millones 392 mil soles. Pese a estas sanciones las llamadas Spam siguen perturbando a los consumidores peruanos.

La Comisión reitera que frente a la impunidad existente respecto de las llamadas spam que mortifican y perturban diariamente la tranquilidad de los usuarios, y la salud emocional de los consumidores, es indispensable darle

<sup>1</sup> Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales “Artículo 1. Objeto de la Ley La presente Ley tiene el objeto de garantizar el derecho fundamental a la protección de los datos personales, previsto en el artículo 2 numeral 6 de la Constitución Política del Perú, a través de su adecuado tratamiento, en un marco de respeto de los demás derechos fundamentales que en ella se reconocen”

<sup>2</sup> Informe de la compañía Truecaller Insights. Recuperado en:  
<https://www.infobae.com/peru/2024/05/17/peruanos-reciben-hasta-18-llamadas-spam-al-dia-como-hacer-para-bloquearlas-y-denunciarlas-ante-indecopi/>

Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

a los millones de usuarios y consumidores una nueva legislación coherente, que ha evaluado el impacto sobre los proveedores y sobre los propios consumidores.

Por todo lo manifestado, la Comisión recomienda **desestimar la observación 1** referente a una presunta falta de proporcionalidad y decide insistir en lo aprobado en la Autógrafo de Ley. Consideramos que la modificación del literal e) no implica una afectación al derecho de libre empresa de los *call centers*, ni falta al principio de coherencia señalado en pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

## **6.2. Análisis a la observación sobre la normativa adicional para el otorgamiento de numeración telefónica especial a los "proveedores"**

Para la Comisión llama la atención que el Poder Ejecutivo cuestione el tema de la numeración especial cuando en el Proyecto de Ley 7752-2023-PE Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional señaló en el punto 3.10.6 la necesidad de *"Establecer reglas para el adecuado uso de envío de mensajes y llamadas en las redes de telecomunicaciones, así como en el otorgamiento de la numeración, a fin de que evitar comunicaciones fraudulentas contra los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones"*. Esa fue precisamente la razón por la que la Comisión, en aras de facilitar normativa que beneficie a la sociedad en su conjunto, estableció dicha facultad en favor del Poder Ejecutivo.

Por lo señalado, la Comisión recomienda **desestimar la observación 2** referida a la facultad que se le otorga al Poder Ejecutivo para emitir la normativa adicional para, entre otras medidas, pueda otorgar numeración telefónica especial a determinados proveedores, a fin de evitar

Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

comunicaciones fraudulentas contra los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones. Será el Poder Ejecutivo el que se encargue de establecer las medidas más apropiadas al respecto para su mejor aplicación.

### **6.3. Análisis a la observación sobre los mecanismos de validación de la información transmitida**

En este punto llama nuevamente la atención la observación a la Autógrafa, cuando el propio Poder Ejecutivo, en el pedido de facultades para legislar solicitado en el Proyecto de Ley 7752-2023-PE señala en el numeral 11.10.6, entre otros aspectos lo siguiente:

*"Del análisis realizado por este Organismo, se han identificado llamadas que ingresan a través de las rutas internacionales y que, en lugar de mostrar como número llamante a un número internacional (con código país de origen), muestran un número local (fijo o móvil).*

*Este enmascaramiento se produce en centrales virtuales que pueden operar dentro y fuera del ámbito nacional, y que se interconectan de manera indirecta con las centrales peruanas, con la finalidad de hacerse pasar por alguna empresa nacional para gestionar fraudes. Un escenario similar ocurre con las llamadas generadas a través de aplicativos móviles que permiten, a través de un pago, configurar el número que aparecerá como número llamante.*

*OSIPTEL ha analizado diferentes alternativas para coadyuvar a brindar soluciones efectivas a la problemática antes descrita, la cual viene afectando a los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones del país. En esa línea, con el ánimo de propiciar alternativas de solución, proponemos que se establezca en la Ley de Telecomunicaciones la*

Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

*prohibición de envío de mensajes y llamadas fraudulentas en las redes de telecomunicaciones y uso adecuado de la numeración. En ese sentido:*

1. Las empresas que envían tráfico con origen nacional deberán **garantizar la validez del "número origen" de la comunicación**, a fin de que las comunicaciones sean trazables y permitan identificar al usuario que realiza la comunicación.
2. Constituye uso indebido del servicio el envío de mensajes o la realización de llamadas con contenido fraudulento. El uso indebido del servicio es causal de terminación del contrato, según las disposiciones que emita el OSIPTEL.
3. Los concesionarios de los servicios portadores locales, larga distancia nacional e internacional deben bloquear el tráfico destinado a las redes de los servicios fijos y móviles cuando se identifique el enmascaramiento, la supresión o modificación de la llamada entrante, en formatos distintos a los establecidos en el Plan Técnico Fundamental de Numeración.

*Es importante resaltar que, las prácticas que involucran una indebida utilización de la numeración y su apropiación, es una preocupación internacional, en tanto generan repercusiones desfavorables para la seguridad de los usuarios. En efecto, en el Perú se viene identificando casos de usuarios cuyo número móvil es utilizado para enmascarar este tipo de llamadas que se realizan de forma masiva. Dicha situación los perjudica al ser víctimas de este "robo" de numeración que genera que sean contactados y reciban quejas de las personas que no solicitaron o autorizaron recibir tales llamadas.*

El Poder Ejecutivo está en capacidad de establecer los mecanismos más apropiados, tomando como referencia lo que vienen haciendo diferentes agencias de reguladoras de las telecomunicaciones a nivel internacional.

Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

Es el Poder Ejecutivo quien podrá efectuar una evaluación minuciosa y cuidadosa sobre los alcances de los mecanismos de validación de la información propuestos en la Autógrafa de ley, así como de sus implicancias respecto a la inviolabilidad y secreto de las telecomunicaciones. En este extremo sólo se ha validado el pedido que el propio Poder Ejecutivo hizo cuando solicitó recientemente al Congreso de la República facultades para legislar.<sup>3</sup>

Lo concreto y real es que los usuarios están muy mortificados por el acoso de llamadas spam indeseadas y muchas veces con intenciones fraudulentas. Frente a esto es deber del Estado y sus autoridades, actuar para generar mejores condiciones en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y las prácticas comerciales abusivas e indeseadas.

Por estas consideraciones, la Comisión recomienda **desestimar la observación 3** referida a la facultad que se le otorga al Poder Ejecutivo para emitir la normativa adicional para establecer los mecanismos de validación de la información transmitida a fin de evitar mecanismos fraudulentos de comunicación que puedan afectar a los consumidores.

## VII. RESUMEN DE LAS OBSERVACIONES

Como hemos señalado y analizado el Oficio 137-2024-PR remitido por el Poder Ejecutivo desarrolla 3 observaciones concretas al texto de la Autógrafa que se diagraman en el siguiente cuadro que además contiene la posición adoptada por la Comisión luego del análisis desarrollado líneas arriba:

---

<sup>3</sup> Proyecto de Ley 7752-2023-PE Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional



Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

OBSERVACIONES	POSICION DE LA COMISION
1. Contraviene el principio de coherencia normativa	Rechaza la observación
2. La asignación de numeración telefónica especial a terceros denominados "proveedores" podría afectar la eficiente asignación de dicho recurso.	Rechaza la observación
3. Sobre los mecanismos de validación de la información transmitida.	Rechaza la observación

Por lo que, de lo descrito en cuadro anterior, y en aplicación del literal b) del artículo 79-A en el Reglamento del Congreso de la República sobre las formas alternativas de pronunciamiento que las Comisiones pueden tener respecto de las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso de la República, se recomienda **la insistencia en todos los extremos** desarrollados y sustentados el presente dictamen de insistencia.

## VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones antes expuestas, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, en el literal b) del artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **INSISTENCIA** a la Autógrafa de la ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones SPAM.

Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)

Dese cuenta  
Sala de Comisión

Lima, 12 de julio de 2024.



Firmado digitalmente por:  
OBANDO MORGAN Aristela  
Ana FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 12/07/2024 15:15:02-0500



Firmado digitalmente por:  
SOTO PALACIOS Wilson FAU  
20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 12/07/2024 12:29:34-0500



Firmado digitalmente por:  
GONZA CASTILLO Américo  
FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 12/07/2024 14:53:29-05



Firmado digitalmente por:  
MORANTE FIGARI Jorge  
Alberto FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 12/07/2024 20:27:10-0500



Firmado digitalmente por:  
CAMONES SORIANO Lady  
Mercedes FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/07/2024 10:18:40-0500



Firmado digitalmente por:  
JAUREGUI MARTINEZ DE  
AGUAYO Maria De Los Milagro  
Jackeline FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/07/2024 10:50:04-05



Firmado digitalmente por:  
ARRIOLA TUEROS Jose  
Alberto FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/07/2024 11:58:40-0500



Firmado digitalmente por:  
GUTIERREZ TICONA Paul  
Silvio FAU 20161740126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 15/07/2024 12:44:37-0500



Firmado digitalmente por:  
REVILLA VILLANUEVA Cesar  
Manuel FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/07/2024 14:48:27-05



Firmado digitalmente por:  
SANTISTEBAN SUCLUPE  
Magally FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento



Firmado digitalmente por:  
CORDERO JON TAY LUIS  
GUSTAVO FIR 15300817 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/07/2024 15:00:50-0500



Firmado digitalmente por:  
LUNA GALVEZ Jose Leon FAU  
20161740126 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento

Dictamen de insistencia, aprobado por UNANIMIDAD  
(proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR)



Firmado digitalmente por:  
CERRON ROJAS Waldemar  
Jose FAU 20181740128 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/07/2024 16:42:42-0500

## ACTA

### DÉCIMA PRIMERA SESIÓN EXTRAORDINARIA

### COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

#### PERIODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Semipresencial

Plataforma Microsoft Teams

Sala Martha Hildebrandt Pérez-Treviño – Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre

Viernes 12 de julio de 2024

Desde la Sala Martha Hildebrandt Pérez-Treviño del edificio Víctor Raúl Haya de la Torre y a través de la plataforma *Microsoft Teams*, siendo las 10 h 40 min del día viernes 12 de julio de 2024, y verificado que se contaba con el quórum reglamentario que, para la presente sesión es de 9 congresistas, el congresista Wilson SOTO PALACIOS, presidente de la Comisión, dio inicio a la décima primera sesión extraordinaria de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, correspondiente al periodo anual de sesiones 2023-2024, con la asistencia de los congresistas titulares: OBANDO MORGAN, Auristela Ana; REVILLA VILLANUEVA, César Manuel; MORANTE FIGARI, Jorge; GONZA CASTILLO, Américo; CERRÓN ROJAS, Waldemar José; ARRIOLA TUEROS, José Alberto; CAMONES SORIANO, Lady Mercedes; BAZÁN NARRO, Sigrid Tesoro; GUTIÉRREZ TICONA, Paul Silvio; JAUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO, María de los Milagros; LUNA GÁLVEZ, José León; CORDERO JON TAY, Luis Gustavo y la congresista SANTISTEBAN SUCLUPE, Magally, miembro accesorio.

#### ORDEN DEL DÍA

El PRESIDENTE inició la sesión extraordinaria señalando que se tiene programado el debate del predictamen de insistencia recaído en las observaciones formuladas por la presidenta de la República a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones SPAM (proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR).

Al respecto, señaló que en su momento se aprobó la Autógrafa de Ley para ampliar la prohibición de las comunicaciones SPAM, la cual fue observada por la presidenta de la República con fecha 04 de julio de 2024, mediante Oficio 137-2024-PR.

Seguidamente, refirió que el oficio contiene tres observaciones y el predictamen considera que establecer la coherencia normativa en materia de protección del consumidor implica necesariamente la prevalencia de los intereses del consumidor y del derecho a su privacidad por encima de los intereses comerciales de los proveedores, quienes no están impedidos de realizar cualquier tipo de publicidad por medios masivos o redes sociales, pero no de manera invasiva enviando comunicaciones o llamando a los números telefónicos personales de las personas.

Al mismo tiempo, manifestó que el Perú ha sido calificado como el segundo país más afectado por llamadas spam según el informe de la compañía *Truecaller Insights*, donde señala que un peruano recibe en promedio de 18 de estos intentos de comunicación al mes. Por otro lado, mencionó que, entre enero del 2020 y diciembre del 2023, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) impuso 78 sanciones

a 53 proveedores por realizar este tipo de acciones. Al mismo tiempo, comentó que la multa ascendió a más de 5 millones 392 mil soles. En ese contexto, expresó que, pese a estas sanciones, las llamadas SPAM siguen perturbando a los consumidores peruanos.

Luego, argumentó que el predictamen reitera que, frente a la impunidad de las llamadas spam existente, puesto que dichas llamadas mortifican y perturban diariamente la tranquilidad de los usuarios y la salud emocional de los consumidores. Así también, dijo que es indispensable darles a los millones de usuarios y consumidores una nueva legislación coherente, que ha evaluado el impacto sobre los proveedores y sobre los propios consumidores.

Por todo lo manifestado, indicó que la Comisión recomienda desestimar la observación 1, pues se considera que la modificación no implica una afectación al derecho de libre empresa de los *call centers*, ni falta al principio de coherencia señalado en pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

En cuando a la segunda y tercera observación: sobre la normativa adicional para el otorgamiento de numeración telefónica especial a los "proveedores" y con relación de los mecanismos de validación de la información transmitida, señaló que les llama la atención que el Poder Ejecutivo cuestione el tema de la numeración especial que señala el Proyecto de Ley 7752-2023-PE, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional.

Sobre el particular, refirió que en el punto 3.10.6, la necesidad de "establecer reglas para el adecuado uso de envío de mensajes y llamadas en las redes de telecomunicaciones, así como en el otorgamiento de la numeración, a fin de que evitar comunicaciones fraudulentas contra los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones". Luego, manifestó que esa fue precisamente la razón por la que la Comisión en aras de facilitar normativa que beneficie a la sociedad en su conjunto, estableció dicha facultad en favor del Poder Ejecutivo.

Seguidamente, anunció que el Poder Ejecutivo está en capacidad de establecer los mecanismos más apropiados, tomando como referencia lo que vienen haciendo diferentes agencias de reguladoras de las telecomunicaciones a nivel internacional.

Asimismo, mencionó que es el Poder Ejecutivo quien podrá efectuar una evaluación minuciosa y cuidadosa sobre los alcances de los mecanismos de validación de la información propuestos en la Autógrafa de Ley, así como de sus implicancias respecto a la inviolabilidad y secreto de las telecomunicaciones. En este extremo, expresó que sólo se ha validado el pedido que el propio Poder Ejecutivo hizo cuando solicitó recientemente al Congreso de la República facultades para legislar.

En ese sentido, indicó que lo concreto y real es que los usuarios están muy mortificados por el acoso de llamadas SPAM indeseadas y muchas veces con intenciones fraudulentas. Dijo que frente a esto es deber del Estado y sus autoridades, actuar para generar mejores condiciones en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y las prácticas comerciales abusivas e indeseadas.

Por todo lo señalado y en aplicación del literal b) del artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, recomendó la insistencia en todos los extremos desarrollados y sustentados el presente Predictamen de insistencia.

Culminada la sustentación, el PRESIDENTE abrió el debate e invitó a los congresistas miembros de la comisión a intervenir.

El congresista CORDERO JON TAY señaló que como es de público conocimiento diariamente se recibe llamadas telefónicas, mensajes de texto, correos electrónicos de parte de proveedores que nos ofrecen productos, servicios u ofertas de diferentes tipos, las cuales muchas veces resultan repetitivas, insistentes e impertinentes para los consumidores quienes ni siquiera han proporcionado sus datos de contacto y no se explica la forma de cómo estas centrales telefónicas consiguen los números telefónicos y datos personales.

Al mismo tiempo, refirió que según el informe de Truecaller Insights, el Perú ha sido el segundo país más afectado por las llamadas no deseadas, donde se estima que un peruano recibe un promedio de 18 llamadas SPAM al mes.

Alertó que, sobre este tema el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en diferentes fallos, definiendo el derecho a la tranquilidad, como un derecho de naturaleza especial, cuya afectación no solo perjudique un derecho individual, sino también, el orden preestablecido. En este sentido, manifestó que es importante mencionar que el predictamen de insistencia en debate está regulando este tema de la mejor manera, a efectos de garantizar el derecho constitucional que tienen todos los usuarios como a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, pues la práctica nos está demostrando que tal como está redactada la legislación vigente, no se está cumpliendo con los fines de protección al consumidor.

Por ello, mencionó que a efectos de proteger a los consumidores frente a este tipo de llamadas es que se debe modificar la legislación vigente. Por estas consideraciones, dijo que su voto será a favor del predictamen de insistencia en debate.

Asimismo, en su intervención trajo a la colación el tema de las estafas que se cometen a través de las redes sociales, del Messenger y del whatsapp, y refirió que se han incrementado durante los últimos años. Ante ello, considera que esta Comisión, en la próxima legislatura también debe hacer incidencia y trabajar respecto de este tema que viene afectando a la población, y en ese sentido se pueden realizar mesas de trabajo, con la finalidad de revisar la legislación vigente y analizar cuáles son las mejoras que se pueden efectuar, a efecto de reducir la comisión de este tipo de estafas.

El congresista ARRIOLA TUEROS mostró preocupación por las constantes llamadas SPAM que deteriora el estado emocional de las personas, además, dijo que las realizan en cualquier momento del día, no respetandola jornada laboral, entre otras actividades. Además, le preocupa la forma de cómo consiguen los números de los teléfonos y pueden ser materia de actos delictivos. Luego, observó que esta propuesta haya sido observada tres veces por parte del Poder Ejecutivo. Sobre el particular, sugirió que sería conveniente en adelante, que las comisiones convoquen especialistas y asesores de algún ministerio para que no sean observadas por el Poder Ejecutivo.

Al respecto, señaló que nadie en su sano juicio podría estar en contra de esta norma y refirió que las personas tienen en la actualidad problemas de salud, laborales, de seguridad, educación y encima tiene que soportar este tipo de llamadas. Asimismo, sugirió que las empresas deberían de cambiar su estrategia publicitaria en vez de ir por el camino más fácil. Finalmente, expresó que su voto será a favor.

El PRESIDENTE dio argumentos de los beneficios que tendría la disposición del predictamen de insistencia, por lo que sugirió que debería de aprobarse. Al mismo tiempo recordó a los miembros de la comisión que el Indecopi señaló en sesión que no había observado la propuesta legislativa y que estaría de acuerdo con la aprobación de esta importante iniciativa legislativa,

por ello, alertó que no hay razón justificable para que el Poder Ejecutivo haya observado la misma.

Acto seguido, no habiendo más intervenciones, el PRESIDENTE sometió a votación el dictamen de insistencia recaído en las observaciones formuladas por la presidenta de la República a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones SPAM (proyectos de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR).

Sometido a votación nominal, el dictamen fue aprobado por UNANIMIDAD con 13 votos a favor de los señores congresistas SOTO PALACIOS, Wilson; OBANDO MORGAN, Auristela Ana; REVILLA VILLANUEVA, César Manuel; MORANTE FIGARI, Jorge; GONZA CASTILLO, Américo; CERRÓN ROJAS, Waldemar José; ARRIOLA TUEROS, José Alberto; CAMONES SORIANO, Lady Mercedes; GUTIÉRREZ TICONA, Paul Silvio; JAUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO, María de los Milagros; LUNA GÁLVEZ, José León; CORDERO JON TAY, Luis Gustavo y la congresista SANTISTEBAN SUCLUPE, Magally, accesitaria de la congresista BARBARÁN REYES, Rosangella.

Seguidamente, agradeció a los congresistas miembros de la Comisión por la aprobación unánime del dictamen de insistencia y manifestó que se seguirá trabajando en la protección de los usuarios y los consumidores. Al mismo tiempo, enfatizó que lo curioso es que las llamadas SPAM ya están prohibidas por el Código de Protección y Defensa del Consumidor y aclaró que en la autógrafa de ley es más severa la sanción. Luego, reiteró que el Poder Ejecutivo basa su observación en la prevalencia del derecho del proveedor, para llamar a los ciudadanos para hacer un primer contacto para ofrecerles sus productos y obtener su consentimiento, aunque colisione con el derecho de todos los consumidores y no verse mortificado por las llamadas no deseadas realizadas a sus teléfonos personales.

Finalmente, el PRESIDENTE solicitó la dispensa del trámite de lectura y aprobación del acta para ejecutar los acuerdos adoptados en la presente sesión y no habiendo oposición, el acta fue aprobada.

Seguidamente, el PRESIDENTE levantó la décima primera sesión extraordinaria de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

Eran las 11 h.

**WILSON SOTO PALACIOS**  
Presidente

La transcripción magnetofónica que elabora el Área de Transcripciones del Departamento del Diálogo y Debates del Congreso de la República es parte integrante de la presente Acta.



Firmado digitalmente por:  
SOTO PALACIOS Wilson FAU  
20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/07/2024 13:13:08-0500

**ADRIANA TUDELA GUTIÉRREZ**  
secretaria



Firmado digitalmente por:  
TUDELA GUTIERREZ Adriana  
20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/07/2024 15:01:34-05