



Universidad Católica de Santa María

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Escuela Profesional de Derecho

**El análisis de impacto regulatorio como herramienta de calidad
regulatoria en el derecho administrativo: Análisis jurídico-regulatorio de
la Ley N.º 32323 sobre comunicaciones comerciales no consentidas en el
Perú (2025-2026)**

Tesis presentada por:

Calderon Bueno, Xionally Marcela

ORCID: 0009-0009-2626-1886

para optar el Título Profesional de Abogada

Asesor:

Dr. Del Carpio Ugarte, Cesar Alejandro

ORCID: 0009-0003-2484-9471

Arequipa - Perú

2026

UCSM-ERP

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

DERECHO

TITULACIÓN CON TESIS

DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR

Arequipa, 11 de Agosto del 2026

Dictamen: 013781-C-EPDD-2026

Visto el borrador del expediente 013781, presentado por:

2015244752 - CALDERON BUENO XIONALLY MARCELA

Titulado:

**EL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO COMO HERRAMIENTA DE CALIDAD REGULATORIA
EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO: ANÁLISIS JURÍDICO-REGULATORIO DE LA LEY N.º 32323
SOBRE COMUNICACIONES COMERCIALES NO CONSENTIDAS EN EL PERÚ (2025-2026)**

Nuestro dictamen es:

APROBADO

Título Profesional/Título de Segunda Especialidad/Grado Académico a optar:

ABOGADO

**46135455 - VALDIVIA CORZO MARIA GRACIA
DICTAMINADOR**



**40388076 - VELIZ VIZCARDO GIANCARLO CHRISTIAN
DICTAMINADOR**



**42425479 - CORRALES OTAZU CHRISTIAN DAVID
DICTAMINADOR**



El análisis de impacto regulatorio como herramienta de calidad regulatoria en el derecho administrativo: Análisis jurídico-regulatorio de la Ley N.º 32323 sobre comunicaciones comerciales no consenti

INFORME DE ORIGINALIDAD

11 %	9 %	6 %	6 %
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	api.congreso.gob.pe	4 %
	Fuente de Internet	
2	rpde.tytl.com.pe	1 %
	Fuente de Internet	
3	hdl.handle.net	1 %
	Fuente de Internet	
4	wb2server.congreso.gob.pe	1 %
	Fuente de Internet	
5	www.congreso.gob.pe	<1 %
	Fuente de Internet	
6	www.informatica-juridica.com	<1 %
	Fuente de Internet	
7	Submitted to Universidad Continental	<1 %
	Trabajo del estudiante	
8	cdn.www.gob.pe	<1 %
	Fuente de Internet	
9	lpderecho.pe	<1 %
	Fuente de Internet	
10	Submitted to Pontificia Universidad Catolica del Peru	<1 %
	Trabajo del estudiante	
11	jorgemoraiscarvalho.com	<1 %
	Fuente de Internet	
12	Submitted to Universidad Católica de Santa María	<1 %
	Trabajo del estudiante	
13	Submitted to Universidad del Pacifico	<1 %
	Trabajo del estudiante	
14	Alarcón Hualpa, Elisabeth Catherine. "Análisis de Impacto Regulatorio ex Post del Régimen de Operadores de Infraestructura Móvil Rural (OIMR) en el Perú, en el	<1 %

Dedicatoria

A mis padres, Minddy y Raúl, por creer en mí incluso en los momentos en que yo misma dudé, por escuchar mis miedos, abrazar mis frustraciones y celebrar cada pequeño avance como si fuera el más grande de los triunfos; nada de esto habría sido posible sin su esfuerzo, sin las oportunidades que construyeron para mí y sin esa manera tan suya de amarme. Ustedes me enseñaron que los sueños no llegan solos, sino que se construyen con trabajo, humildad, perseverancia y amor.

A mi hermano Marcelo, mi pequeñito eterno, porque tienes esa forma tan tuya de llenar de luz incluso los días más cansados; gracias por recordarme que la felicidad muchas veces se esconde en las cosas más simples: una risa, una conversación, un abrazo o el simple hecho de saber que existes en mi vida. Ojalá algún día puedas comprender cuánto amor, orgullo y ternura caben en mi corazón cuando pienso en ti.

Y a mi Monino, porque, aunque el cielo nos haya separado físicamente, nunca dejaste de acompañarme; me gusta pensar que estuviste presente en cada página escrita, en cada duda superada y en cada momento en el que necesité sentirme acompañada, a veces la ausencia pesa, pero tú encontraste otras maneras de quedarte. Esta tesis también guarda algo de ti, de tu sabiduría, de tu ejemplo, de tu cariño inmenso y de esa forma silenciosa en la que todavía apareces en mis pensamientos para recordarme que siga adelante.

Cada página de esta tesis guarda algo de ustedes: de lo que me enseñaron, de los momentos que compartimos, de las palabras que llegaron cuando más las necesité y de todo aquello que, aun sin saberlo, fueron dejando en mí. De distintas maneras y en distintos momentos de mi vida, su amor ha sido siempre mi lugar seguro en el mundo.

A ustedes les dedico este logro y cada sueño que todavía me queda por alcanzar.

Agradecimientos

A Dios por sostenerme a lo largo de este camino, especialmente en aquellos momentos en los que la incertidumbre y el miedo parecían más grandes que mis propias fuerzas; gracias por permitirme llegar hasta aquí y por recordarme, una y otra vez, que todo ocurre en el tiempo correcto.

A mis padres, porque antes de que yo pudiera imaginar hasta dónde podía llegar, ustedes ya confiaban en que lo lograría; a Marcelo, por recorrer la vida conmigo; y a mi Monina y mi Monino, por haber sido siempre amor y refugio. En ustedes he encontrado, de distintas maneras, la certeza de nunca caminar sola.

A mi querida Lucié, por esa forma tan espontánea de llenar mis días de alegría, tus abrazos y tus ocurrencias tienen la extraordinaria capacidad de devolverme la energía y la calma cuando más las necesito; sin saberlo, has iluminado muchos de mis días. Y a Puddin, por haberme acompañado con cariño y paciencia durante este camino y por hacer más ligeros muchos de los días que me trajeron hasta aquí.

Finalmente, a quienes acompañaron mi formación académica y, a través de sus enseñanzas, consejos y experiencias, contribuyeron a enriquecer este trabajo y mi manera de comprender el derecho.

De manera especial, agradezco a los profesionales que conocí en los Cursos de Extensión Universitaria y que me permitieron descubrir el mundo de la regulación; sus enseñanzas, así como la forma en que las compartieron, despertaron en mí un genuino interés y una profunda vocación por esta rama del derecho, que hoy ocupa un lugar esencial en mi formación profesional.

RESUMEN

La presente investigación analiza el Análisis de Impacto Regulatorio como herramienta de calidad regulatoria en el derecho administrativo, tomando como caso la Ley N.º 32323 sobre comunicaciones comerciales no consentidas en el Perú; el objetivo es determinar si la prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, con excepción basada en iniciativa propia, consentimiento cualificado y revocatoria inmediata, constituye una respuesta adecuada, proporcional y administrable. La investigación tiene enfoque cualitativo, jurídico-dogmático, sistemático y funcional-regulatorio, revisa normativa nacional y comparada, doctrina, jurisprudencia, información institucional y fuentes primarias del expediente legislativo, incluyendo proyectos de ley, dictámenes, autógrafas, observaciones del Poder Ejecutivo y normas técnico-regulatorias emitidas entre 2025 y 2026. Los hallazgos permiten sostener que la Ley N.º 32323 responde a un problema público real y persigue una finalidad protectora legítima, sin embargo, el expediente legislativo no permite verificar una evaluación ex ante pública, integrada, sistemática y suficientemente documentada que articule la comparación de alternativas, los impactos previsibles, los costos, las condiciones de implementación, la trazabilidad, la coordinación institucional y el monitoreo posterior. Se concluye que la ley constituye un avance en la protección del consumidor, pero no una respuesta regulatoria acabada; su eficacia práctica dependerá del desarrollo de reglas técnicas, criterios interpretativos, estándares probatorios, coordinación interinstitucional, proporcionalidad sancionadora y futura evaluación ex post.

Palabras claves: Análisis de Impacto Regulatorio, comunicaciones comerciales no consentidas, diseño regulatorio.

ABSTRACT

This research analyzes Regulatory Impact Assessment as a regulatory quality tool in administrative law, using Law No. 32323 on non-consensual commercial communications in Peru as a case study; its objective is to determine whether the general prohibition of direct commercial contact not initiated by the consumer, with an exception based on consumer initiative, qualified consent, and immediate revocation, constitutes an adequate, proportionate, and administrable regulatory response. The study follows a qualitative, legal-dogmatic, systematic, and functional-regulatory approach. It reviews national and comparative regulations, doctrine, case law, institutional information, and primary sources from the legislative file, including bills, committee reports, legislative texts, Executive Branch observations, and technical-regulatory documents issued between 2025 and 2026. The findings suggest that Law No. 32323 addresses a real public problem and pursues a legitimate protective purpose; however, the legislative file does not provide sufficient evidence of a public, integrated, systematic, and adequately documented ex ante assessment articulating the comparison of alternatives, foreseeable impacts, costs, implementation conditions, traceability, institutional coordination, and mechanisms for subsequent monitoring and evaluation. The research concludes that the law represents progress in consumer protection, but not a complete regulatory response; its practical effectiveness will depend on technical rules, interpretative criteria, evidentiary standards, interinstitutional coordination, proportionate sanctions, and future ex post evaluation.

Key words: Regulatory Impact Assessment, non-consensual commercial communications, regulatory design.

ÍNDICE

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	5
1.1. Identificación del Problema.....	5
1.2. Descripción del Problema.....	6
2. OBJETIVOS.....	10
2.1. Objetivo General.....	10
2.2. Objetivos Específicos	10
3. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	12
3.1. Justificación Teórica.....	12
3.2. Justificación Práctica	13
3.3. Justificación Metodológica.....	14
4. POSICIÓN PRELIMINAR	15
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....	16
SUBCAPÍTULO I: ESTADO DEL ARTE	17
1. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS	17
1.1. Nacionales.....	17
1.1.1. Primeras Respuestas Normativas: Regulación del Correo	
Electrónico Comercial No Solicitado	17
1.1.2. Producción Académica Nacional: Derechos Fundamentales,	
Tranquilidad y Consentimiento.....	18
1.1.3. Evidencia Institucional y Agenda Pública: Fiscalización	
y Capacidad Operativa	19
1.1.4. Comentarios y Análisis Desde la Práctica Profesional: Implementación	
y Riesgos de Aplicación.....	20
1.1.5. Balance del Estado del Arte Nacional y Brecha de Investigación	22
1.2. Internacionales.....	22

SUBCAPÍTULO II: CONCEPTOS SOBRE COMUNICACIONES	
COMERCIALES NO CONSENTIDAS Y CATEGORÍAS	
REGULATORIAS CONEXAS.....	28
1. CONCEPTOS.....	28
1.1. Spam	28
1.2. Categorías Técnicas Conexas: <i>Robocalls</i> , <i>Autodialers</i> , <i>Spoofing</i> y <i>Vishing</i>	29
1.3. Precisión terminológica para efectos de la investigación	34
1.4. Regulación	35
1.5. Legística.....	36
1.6. Fiscalización y Cumplimiento (<i>Enforcement</i>).....	37
SUBCAPÍTULO III: CALIDAD REGULATORIA Y PROTECCIÓN	
FRENTE A PRÁCTICAS COMERCIALES ABUSIVAS	39
1. CALIDAD REGULATORIA.....	39
1.1. Definición	39
1.2. Evolución Histórica y Conceptual de la Calidad Regulatoria	40
1.3. Evolución en América Latina y el Perú: Progresiva Adopción Institucional	41
1.4. Análisis y Valoración Funcional de la Calidad Regulatoria.....	43
1.4.1. Impactos Positivos de la Calidad Regulatoria	43
1.4.2. Desafíos y Limitaciones en la Implementación.....	44
1.5. Principios de la Calidad Regulatoria según la OCDE	45
1.6. Instrumentos de la Calidad Regulatoria.....	48
1.6.1. Análisis de Impacto Regulatorio	49
1.6.2. Revisión y Simplificación Administrativa	49
1.6.3. Participación y Consulta Pública.....	50
1.6.4. Evaluación Ex Post.....	51
1.6.5. Enfoque de Riesgo.....	51
1.6.6. Transparencia y Acceso a la Información	52
1.7. Implementación de la Calidad Regulatoria.....	53
1.7.1. Primera Dimensión: Despliegue Institucional y Normativo.....	54
1.7.2. Segunda Dimensión: Ciclo Metodológico de Análisis Regulatorio	55
1.8. Calidad Regulatoria, Protección de Derechos y Comunicaciones	
Comerciales no Consentidas.....	56
1.9. Desafíos en la Aplicación de la Calidad Regulatoria	60

SUBCAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO	
COMO HERRAMIENTA DE MEJORA NORMATIVA	62
1. ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO (AIR).....	62
1.1. Definición y Naturaleza Jurídica del Análisis de Impacto Regulatorio.....	62
1.2. Evolución Histórica y Desarrollo Internacional del Análisis	
de Impacto Regulatorio.....	64
1.3. Fundamentos Teóricos, Jurídicos y Económicos del Análisis	
de Impacto Regulatorio.....	66
1.4. Principios Intrínsecos al Análisis de Impacto Regulatorio.....	68
1.4.1. Principio de Legalidad y Necesidad Regulatoria	69
1.4.2. Principio de Proporcionalidad y Eficacia Regulatoria	69
1.4.3. Principio de Transparencia y Participación Ciudadana.....	69
1.4.4. Principio de Evaluación Basada en Evidencia	70
1.4.5. Principio de Coherencia Normativa y Coordinación Institucional.....	70
1.4.6. Principio de Revisión y Mejora Continua	70
2. ESTRUCTURA METODOLÓGICA Y COMPONENTES DEL	
ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO	71
2.1. Análisis de Contexto.....	72
2.2. Identificación y Desarrollo de los Objetivos Consistentes	73
2.3. Identificación y Desarrollo de Alternativas de Solución	
Regulatorias o no Regulatorias.....	74
2.4. Evaluación de los Impactos de las Alternativas de Solución.....	75
2.5. Identificación, Descripción y Desarrollo de los Mecanismos de	
Implementación y Cumplimiento	76
2.6. Identificación, Descripción y Desarrollo de Criterios y de los	
Mecanismos de Monitoreo y Evaluación.....	77
3. AIR EX ANTE Y AIR EX POST: DIFERENCIAS, COMPLEMENTARIEDAD	
Y ROL EN LA MEJORA REGULATORIA	78
4. DELIMITACIÓN DEL AIR COMO PARÁMETRO	
ACADÉMICO-FUNCIONAL PARA EL ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN.....	79
SUBCAPÍTULO V: MARCO LEGISLATIVO PERUANO SOBRE	
PROTECCIÓN DE DERECHOS, DATOS PERSONALES	
Y MÉTODOS COMERCIALES AGRESIVOS	81
1. MARCO LEGISLATIVO PERUANO	81

1.1. Constitución Política del Perú de 1993: Derechos, Libertades	
y Límites a la Intervención	81
1.1.1. Intimidad, Autodeterminación Informativa y Control de Datos Personales	81
1.1.2. Secreto e Inviolabilidad de las Comunicaciones: Límites	
a la Intervención Estatal	82
1.1.3. Libertades Económicas y Límites a la Regulación del Mercado	83
1.1.4. Mandato Expreso de Protección al Consumidor y Armonización	
de Derechos	84
1.2. Interpretación del Tribunal Constitucional: Autodeterminación	
Informativa, Intimidad y Estándares de Proporcionalidad	85
1.2.1. Autodeterminación Informativa Como Derecho Fundamental	
Vinculado a la Intimidad y a la Identidad	85
1.2.2. Distinción Entre Intimidad y Autodeterminación Informativa: Control	
del Dato Versus Esfera Privada	87
1.2.3. Secreto e Inviolabilidad de las Comunicaciones: Eficacia Frente	
a Terceros y Límites al Acceso de Terceros	87
1.2.4. Proyección al Problema de las Comunicaciones No	
Consentidas: Identificación del Emisor y Tutela Informativa	88
1.2.5. Estándares de Proporcionalidad Como Canon de Control	
de la Intervención Normativa	89
1.3. Régimen General de Protección de Datos Personales (Ley 29733	
y Reglamento Vigente): Consentimiento, Revocatoria y Trazabilidad	90
1.3.1. Objeto, Ámbito de Aplicación y Conceptos Relevantes	90
1.3.2. Principios Rectores: Finalidad, Proporcionalidad y Consentimiento	
Como Garantías de Legitimidad	91
1.3.3. Derechos del Titular y Tutela Administrativa: Control Sobre el Dato	
y su Impacto en Comunicaciones No Consentidas	93
1.4. Régimen de Protección al Consumidor y Control de Métodos	
Comerciales Agresivos: Función y Alcance del Artículo 58 del Código	94
1.4.1. Función Tutelar del Código y Tutela Administrativa de la	
Relación de Consumo	95
1.4.2. El Artículo 58 Como Técnica de Control de Métodos Comerciales	
Agresivos o Engañosos	96
1.4.3. El Alcance de los Literales d) y e) del Artículo 58.1	97

1.4.4. Alcance Práctico y Exigibilidad Administrativa del Artículo 58.....	98
1.5. Evolución Normativa del Literal e) del Numeral 58.1 del Código de Protección y Defensa del Consumidor: Técnica Regulatoria,	
Cargas y Operatividad (2010–2025).....	98
1.5.1. Primer Modelo: Registro de Exclusión y Lógica Opt-Out.....	99
1.5.2. Segundo Modelo: Consentimiento Previo y Lógica Opt-In.....	100
1.5.3. Tercer Modelo: Prohibición General del Contacto Comercial Directo..... no Iniciado por el Consumidor, con Excepción Basada en	
Iniciativa Propia y Consentimiento Cualificado	101
1.5.4. Línea de Tiempo Normativa (Hitos y Modelo Regulatorio).....	102
1.5.5. Cuadro Comparativo del Texto del Literal e) (2010 / 2018 / 2025).....	103
1.5.6. Matriz Práctica: Cargas, Prueba y Puntos de Fricción del Cumplimiento	104
1.6. Ley N.º 32323 (2025): Técnica Normativa, Contenido y Nueva Arquitectura Regulatoria del Artículo 58	105
1.6.1. Publicación, Objeto Inmediato y Ubicación Sistemática	105
1.6.2. Prohibición General Dentro del Ámbito del Contacto Comercial Directo y Delimitación del Ámbito Objetivo.....	106
1.6.3. Excepción Estrecha: “Iniciativa Propia” del Consumidor y Consentimiento Cualificado.....	108
1.6.4. Revocatoria Inmediata y Remisión al Régimen de Datos Personales.....	109
1.6.5. Relación entre la Ley N.º 32323 y el artículo 26 del Decreto Supremo N.º 016-2024-JUS.....	110
1.6.6. Calificación de Infracción “Muy Grave” como Intensificación Sancionadora.....	115
1.6.7. Incorporación del Numeral 58.3 y Mandato de Desarrollo Técnico-Regulatorio.....	116
1.6.8. Estado de implementación técnico-regulatoria de la Ley N.º 32323 y normas conexas	117
1.7. Iter Legislativo y Antecedentes de Formación de la Ley N.º 32323	121
1.7.1. Antecedentes y Contexto de la Reforma	121
1.7.2. Proyecto de Ley N.º 2942/2022-CR.....	124
1.7.3. Proyecto de Ley N.º 3131/2022-CR.....	129
1.7.4. Proyecto de Ley N.º 3541/2022-CR.....	136

1.7.5. Primer Dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y	
Organismos Reguladores de los Servicios Públicos y Texto Sustitutorio	142
1.7.6. Primera Observación del Poder Ejecutivo	149
1.7.7. Primer Dictamen de Insistencia y Respuesta del Congreso a	
la Primera Observación del Poder Ejecutivo	157
1.7.8. Segunda Autógrafa de setiembre de 2023 y Segunda Observación	
del Poder Ejecutivo	161
1.7.9. Dictamen del Nuevo Proyecto y Respuesta del Congreso	
a la Segunda Observación del Poder Ejecutivo	169
1.7.10. Tercera Autógrafa de junio de 2024 y Tercera Observación	
del Poder Ejecutivo	177
1.7.11. Dictamen Final de Insistencia Frente a la Tercera Observación	
del Poder Ejecutivo	183
1.7.12. Aprobación definitiva, promulgación congresal y publicación	
de la Ley N.º 32323.....	192
1.7.13. Balance Preliminar del Iter Legislativo desde los Estándares del AIR	195
SUBCAPÍTULO VI: HERRAMIENTAS JURÍDICAS DE ANÁLISIS	202
1. HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS	202
1.1. Análisis Normativo e Interpretación Jurídica en el Estado Constitucional	202
1.2. Test de Proporcionalidad: Estructura, Función y Recepción en la	
Jurisprudencia Constitucional Peruana	204
1.3. Criterios de Análisis Jurídico Aplicables al Artículo 58 del Código de	
Protección y Defensa del Consumidor y a su Reforma por la Ley N.º 32323	208
1.3.1. Seguridad Jurídica, Claridad Normativa y Predictibilidad	208
1.3.2. Tipicidad y Legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador	209
1.3.3. Razonabilidad y Proporcionalidad en Sede Administrativa	210
1.3.4. Administrabilidad, Exigibilidad y Capacidad de.....	
Cumplimiento/Fiscalización	211
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	213
1. MARCO METODOLÓGICO	214
2. ENFOQUE.....	214
3. NIVEL	215
4. MÉTODO	216
5. TÉCNICAS.....	217

6. INSTRUMENTOS	220
CAPÍTULO IV: RESULTADOS Y DISCUSIÓN	222
1. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	223
1.1. Resultado 1: El Problema Público de las Comunicaciones	
Comerciales No Consentidas y su Delimitación Frente a Fenómenos	
Conexos	224
1.2. Resultado 2: Tránsito Hacia una Prohibición General del Contacto	
Comercial Directo no Iniciado por el Consumidor, con Excepción	
Basada en Iniciativa Propia y Consentimiento Cualificado.....	225
1.3. Resultado 3: La Finalidad de la Reforma es Constitucionalmente	
Legítima, pero su Diseño Plantea Tensiones de Proporcionalidad.....	227
1.3.1. Finalidad Constitucionalmente Legítima.....	229
1.3.2. Juicio de Idoneidad.....	230
1.3.3. Juicio de Necesidad	232
1.3.4. Juicio de Proporcionalidad en Sentido Estricto	234
1.3.5. Resultado y Límites del Test de Proporcionalidad.....	236
1.4. Resultado 4: Reconstrucción retrospectiva de los componentes de un	
AIR ex ante y diseño de un marco para una futura evaluación ex post	
de la Ley N.º 32323	238
1.4.1. Identificación y Delimitación del Problema Público.....	241
1.4.2. Definición de los Objetivos Regulatorios.....	244
1.4.3. Identificación y Comparación de Alternativas Regulatorias	
y No Regulatorias.....	245
1.4.4. Evaluación de Impactos Jurídicos, Económicos e Institucionales	
Previsibles	252
1.4.5. Mecanismos de Implementación y Cumplimiento	255
1.4.6. Indicadores para una futura evaluación ex post.....	257
1.4.7. Balance de la reconstrucción retrospectiva del AIR ex ante	259
1.5. Resultado 5: Desafíos Institucionales, Fiscalización y	
Administrabilidad de la Reforma.....	261
1.5.1. Rol del Indecopi en la Fiscalización y Sanción	262
1.5.2. Coordinación Entre Indecopi, MTC, Osiptel y la Autoridad	
Nacional de Protección de Datos Personales	264

1.5.3. Necesidad de Mecanismos Técnicos de Identificación,	
Trazabilidad y Validación.....	266
1.5.4. Fiscalización Basada en Riesgo y Uso de Herramientas SupTech.....	268
1.5.5. Problemas de Implementación, fiscalización y cumplimiento.	269
1.5.6. Balance de los Desafíos Institucionales y de Administrabilidad.....	271
1.6. Resultado 6: Cargas Jurídicas y Riesgos Regulatorios Transversales	
Asociados a la Modificación del Artículo 58	273
1.6.1. Cargas Jurídicas y Probatorias Para los Proveedores	273
1.6.2. Posición Jurídica del Consumidor y Desafíos para la Tutela Efectiva.....	274
1.6.3. Exigencias de Cumplimiento y Adaptación de los Canales Comerciales	275
1.6.4. Riesgos Regulatorios Asociados a los Canales Lícitos de	
Información Comercial	275
1.6.5. Riesgos de Incertidumbre Normativa y Litigiosidad Administrativa.....	276
1.7. Resultado 7: Propuestas de Mejora Jurídico-Regulatoria para la	
Implementación de la Ley N.º 32323	277
1.7.1. Criterios Interpretativos Sobre el Alcance de la Prohibición	279
1.7.1.1. Precisión de la “iniciativa propia del consumidor”.	282
1.7.1.2. Alcance de la expresión “contactarse directamente”	282
1.7.1.3. Delimitación del “medio determinado”	283
1.7.1.4. Definición operativa de “telemercadeo”	283
1.7.1.5. Interpretación de los “medios análogos”	284
1.7.1.6. Alcance de la “revocatoria con efecto inmediato”	284
1.7.1.7. Diferenciación entre comunicaciones promocionales y	
comunicaciones contractuales, operativas, informativas, de seguridad	
o cobranza legítima	284
1.7.2. Lineamientos Sobre Consentimiento, Trazabilidad y Revocatoria	
Inmediata.....	285
1.7.2.1. Estándares mínimos para acreditar el consentimiento válido.....	286
1.7.2.2. Registro de fecha, hora, canal, proveedor, finalidad y medio autorizado	287
1.7.2.3. Evidencia de la iniciativa propia del consumidor.....	287
1.7.2.4. Conservación de prueba y carga probatoria del proveedor	288
1.7.2.5. Sistema de revocatoria inmediato, gratuito, simple y verificable	288
1.7.3. Reglas Técnicas para la Identificación de Comunicaciones Comerciales.....	289
1.7.3.1. Numeración especial para llamadas comerciales o publicitarias	290

1.7.3.2. Identificación visible del proveedor responsable de la comunicación	291
1.7.3.3. Registro de números utilizados en campañas comerciales.....	293
1.7.3.4. Validación del emisor y autenticación de llamadas	294
1.7.3.5. Mecanismos técnicos contra spoofing, vishing y suplantación.....	
del identificador de llamada	295
1.7.3.6. Reglas diferenciadas para robocalls, autodialers y llamadas falsas	
o engañosas	295
1.7.4. Regulación de Terceros, Call Centers y Responsabilidad del Proveedor.....	296
1.7.4.1. Deber de supervisión del proveedor sobre terceros contratados	297
1.7.4.2. Cláusulas mínimas de cumplimiento en contratos con call centers	
y agencias de marketing	298
1.7.4.3. Auditoría de bases de datos utilizadas en campañas comerciales	299
1.7.4.4. Responsabilidad del proveedor beneficiario de la	
comunicación comercial.....	299
1.7.4.5. Diferenciación entre tercerización legítima, incumplimiento	
contractual, uso indebido de datos y fraude o suplantación.....	300
1.7.5. Coordinación Interinstitucional Diferenciada y Fiscalización	
Basada en Riesgo	301
1.7.5.1. Delimitación de competencias institucionales.....	305
1.7.5.2. Protocolos de derivación e intercambio de información	
según competencia	306
1.7.5.3. Actuaciones coordinadas en sectores de alto riesgo.....	306
1.7.5.4. Priorización de proveedores reincidentes, campañas masivas e	
incumplimiento de revocatorias	307
1.7.5.5. Uso de herramientas SupTech para detección de patrones y	
priorización de casos.....	308
1.7.6. Criterios de Proporcionalidad Sancionadora	309
1.7.6.1. Graduación de sanciones dentro de la infracción muy grave	312
1.7.6.2. Criterios de volumen, reincidencia, intencionalidad y beneficio ilícito.....	312
1.7.6.3. Valoración del incumplimiento de revocatorias.....	313
1.7.6.4. Diferenciación entre errores aislados, fallas operativas, campañas	
masivas y conductas deliberadas	314
1.7.6.5. Consideración de medidas correctivas, colaboración con la	
autoridad y programas de cumplimiento	314

1.7.7. Criterios e indicadores para una futura evaluación ex post	
de la Ley N.º 32323	315
1.7.7.1. Medición de reducción de reclamos por comunicaciones	
comerciales no consentidas	318
1.7.7.2. Evaluación del cumplimiento de revocatorias	318
1.7.7.3. Medición de procedimientos sancionadores, reincidencia y sectores	
con mayor incidencia.....	319
1.7.7.4. Evaluación de costos de cumplimiento e impacto en pequeñas	
y medianas empresas	320
1.7.7.5. Verificación del funcionamiento de la numeración especial y	
mecanismos técnicos de identificación	320
1.7.7.6. Evaluación de efectos no previstos: litigiosidad, desplazamiento	
hacia canales digitales y afectación de comunicaciones lícitas	321
1.7.7.7. Posible diseño cuasiexperimental para una futura evaluación	
ex post: método de diferencias en diferencias.....	321
1.7.8. Balance de las Propuestas de Mejora Jurídico-Regulatoria.....	324
1.8. Síntesis General de los Resultados	327
2. DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	330
2.1. DISCUSIÓN GENERAL, RESPUESTA AL PROBLEMA Y	
APORTE DE LA INVESTIGACIÓN	330
2.2. Contraste con las Investigaciones Nacionales y con la Regulación	
Precedente.....	331
2.3. El AIR, la Calidad Regulatoria y la Suficiencia de la Justificación	
Legislativa.....	337
2.4. Contraste Entre las Observaciones del Poder Ejecutivo y la	
Respuesta del Congreso	344
2.5. Contraste con los Modelos Comparados y las Alternativas Regulatorias	350
2.6. Proporcionalidad, Posiciones Favorables a la Prohibición y	
Objeciones a la Tesis	355
2.7. Administrabilidad, Coordinación Institucional e Implementación.....	361
2.8. Discusión Sobre las Cargas Jurídicas y los Riesgos Regulatorios	
Previsibles.....	367
2.9. Aporte Original, Explicaciones Alternativas y Limitaciones	371
2.10. Balance General de la Discusión	377

CONCLUSIONES.....	383
RECOMENDACIONES	386
REFERENCIAS	390



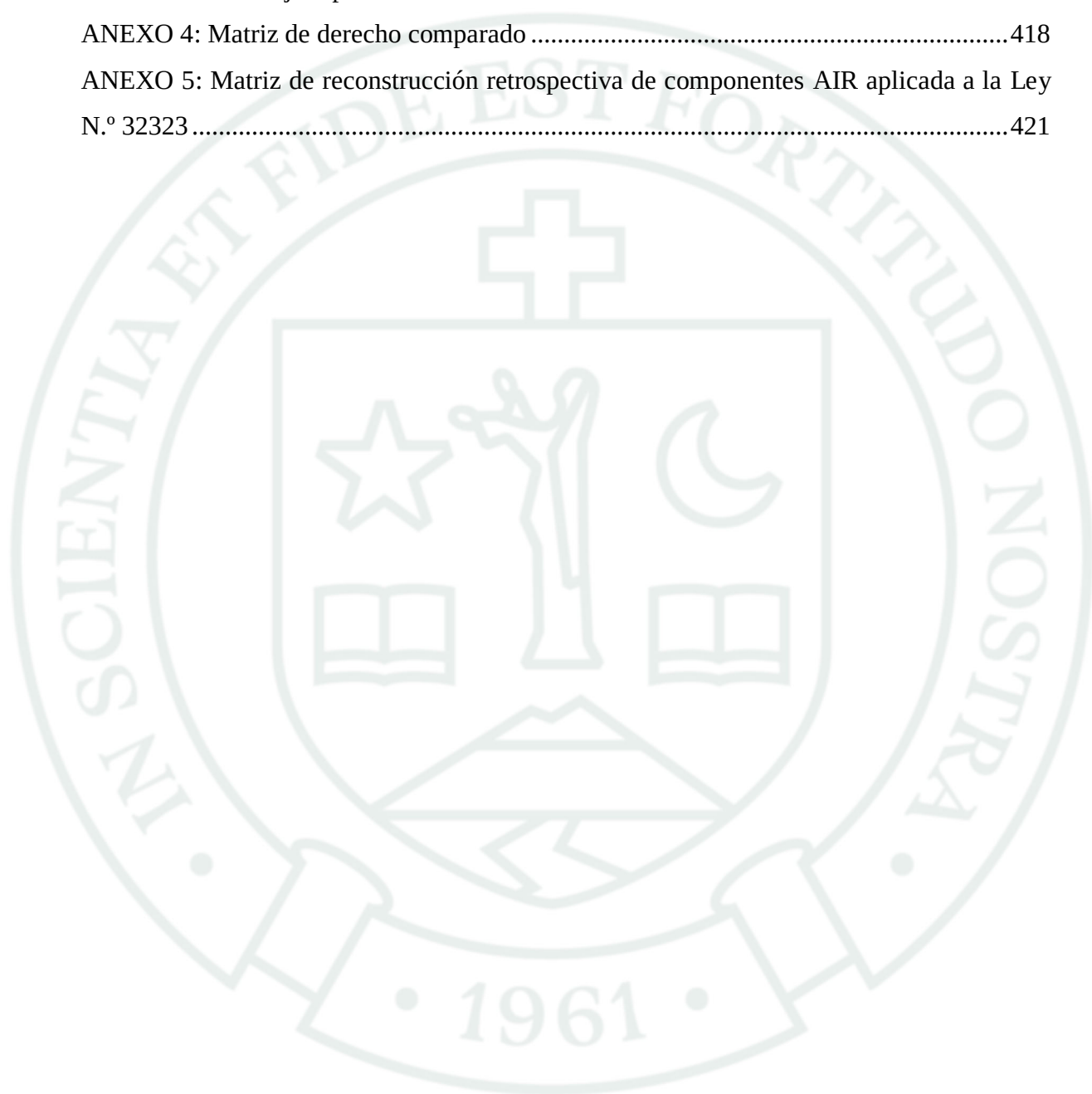
ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 <i>Síntesis comparada de técnicas regulatorias frente a</i>	
<i>comunicaciones comerciales no consentidas</i>	24
Tabla 2 <i>Uso terminológico de las categorías analizadas</i>	34
Tabla 3 <i>Cuadro Resumen – Principios de la Calidad Regulatoria según la OCDE</i>	47
Tabla 4 <i>Cuadro Resumen – Instrumentos de la Calidad Regulatoria</i>	52
Tabla 5 <i>Línea de tiempo normativa del literal e) del 58.1 (2010-2025): hitos</i>	
<i>y modelo regulatorio</i>	102
Tabla 6 <i>Texto comparado del literal e) del numeral 58.1 del artículo 58</i>	
<i>(Ley 29571) versiones 2010, 2018 y 2025</i>	103
Tabla 7 <i>Matriz comparativa de cargas de cumplimiento, exigencias</i>	
<i>probatorias y complejidad operativa del literal e) del numeral</i>	
<i>58.1 del artículo 58 (2010-2025)</i>	104
Tabla 8 <i>Linea de tiempo de implementación técnico-regulatoria de la</i>	
<i>Ley N.º 32323 y normas conexas (2025-2026)</i>	119
Tabla 9 <i>Elementos funcionales del AIR presentes en el primer dictamen</i>	
<i>y sus límites regulatorios</i>	147
Tabla 10 <i>Relación entre la primera observación del Poder Ejecutivo y los</i>	
<i>componentes del Análisis de Impacto Regulatorio</i>	155
Tabla 11 <i>Componentes regulatorios identificados en la segunda observación</i>	
<i>del Poder Ejecutivo</i>	167
Tabla 12 <i>Valoración regulatoria del dictamen de proyecto nuevo frente a los</i>	
<i>componentes del AIR</i>	175
Tabla 13 <i>Tercera observación del Poder Ejecutivo y componentes</i>	
<i>del AIR comprometidos</i>	181
Tabla 14 <i>Dictamen final de insistencia y persistencia de déficits frente al AIR</i>	189
Tabla 15 <i>Balance del expediente legislativo de la Ley N.º 32323 frente a los</i>	
<i>componentes funcionales del AIR</i>	200
Tabla 16 <i>Delimitación del corpus documental y categorías de análisis aplicadas</i>	218

Tabla 17 <i>Ciclo metodológico del AIR aplicado retrospectivamente al diseño de la Ley N.º 32323</i>	238
Tabla 18 <i>Delimitación del problema público conforme al AIR</i>	243
Tabla 19 <i>Ejemplo de objetivos regulatorios que pudieron formularse conforme al AIR</i>	245
Tabla 20 <i>Matriz cualitativa de comparación de alternativas regulatorias y no regulatorias frente a comunicaciones comerciales no consentidas</i>	247
Tabla 21 <i>Matriz de impactos previsibles de la Ley N.º 32323</i>	253
Tabla 22 <i>Matriz de implementación y cumplimiento de la Ley N.º 32323</i>	256
Tabla 23 <i>Indicadores sugeridos para una futura evaluación ex post de la Ley N.º 32323</i>	258
Tabla 24 <i>Conceptos que requieren criterios interpretativos para la aplicación de la Ley N.º 32323</i>	280
Tabla 25 <i>Estándares mínimos de trazabilidad del consentimiento</i>	286
Tabla 26 <i>Reglas técnicas propuestas para la identificación de comunicaciones comerciales</i>	290
Tabla 27 <i>Diferencias entre numeración especial y registro de números de campañas comerciales</i>	293
Tabla 28 <i>Matriz de competencias, instrumentos e indicadores para la implementación coordinada de la Ley N.º 32323</i>	303
Tabla 29 <i>Matriz de proporcionalidad sancionadora para procedimientos por comunicaciones comerciales no consentidas</i>	310
Tabla 30 <i>Indicadores para una futura evaluación ex post de la Ley N.º 32323</i>	316
Tabla 31 <i>Síntesis de propuestas de mejora jurídico-regulatoria para la implementación de la Ley N.º 32323</i>	325

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1: Matriz de análisis normativo	410
ANEXO 2: Matriz de reconstrucción del expediente legislativo de la Ley N.º 32323	413
ANEXO 3: Matriz jurisprudencial	416
ANEXO 4: Matriz de derecho comparado	418
ANEXO 5: Matriz de reconstrucción retrospectiva de componentes AIR aplicada a la Ley N.º 32323.....	421



INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las comunicaciones comerciales no consentidas -denominadas en el lenguaje común como llamadas o mensajes *spam*- se han convertido en una de las prácticas más cuestionadas por los consumidores en el mercado peruano; estas comunicaciones no solo generan incomodidad o interrupción cotidiana, sino que también comprometen bienes jurídicos relevantes como la privacidad, la tranquilidad, la libertad de elección y la autodeterminación informativa del consumidor. En este contexto, el Congreso de la República aprobó la Ley N.º 32323, publicada el 9 de mayo de 2025, mediante la cual se modificó la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, con el propósito de ampliar la prohibición de las comunicaciones comerciales no consentidas, dicha reforma establece un cambio importante en la lógica del contacto comercial, pues las empresas solo podrán comunicarse con los consumidores cuando estos, por iniciativa propia, se hayan contactado previamente con el proveedor y hayan otorgado un consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco, asimismo, la normativa reconoce que dicho consentimiento puede ser revocado en cualquier momento, sin necesidad de expresar causa, lo que refuerza la posición jurídica del consumidor frente a prácticas comerciales invasivas.

No obstante, la presente investigación adopta una posición crítica y metodológicamente delimitada, aunque la Ley N.º 32323 responde a un problema público real y persigue una finalidad protectora legítima, el expediente legislativo público no permite verificar una evaluación suficientemente integrada de la alternativa adoptada y de sus condiciones de implementación técnica, probatoria e institucional. En particular, permanecen abiertas cuestiones relativas a la acreditación de la iniciativa propia del consumidor, la conservación de la prueba del consentimiento, la operatividad de la revocatoria inmediata, la identificación del proveedor beneficiario, la intervención de terceros y la diferenciación entre comunicaciones comerciales prohibidas y comunicaciones

contractuales, operativas o de seguridad; por ello, la tesis examina la ley como una base normativa de protección cuya eficacia práctica depende de un desarrollo técnico, interpretativo e institucional complementario.

Desde esta perspectiva, el Análisis de Impacto Regulatorio adquiere especial importancia como herramienta de calidad regulatoria en el derecho administrativo, el AIR no debe entenderse únicamente como un requisito procedimental, sino como una metodología que permite ordenar el diagnóstico del problema público, formular objetivos, comparar alternativas, anticipar impactos, prever condiciones de implementación y establecer mecanismos de monitoreo y evaluación; en el caso de la Ley N.º 32323 sus componentes son utilizados retrospectivamente y con una finalidad académica y funcional para examinar en qué medida el expediente legislativo incorporó estos elementos de manera expresa, parcial o funcionalmente equivalente. La investigación no sostiene que el Congreso estuviera jurídicamente obligado a aplicar el procedimiento de AIR previsto para el Poder Ejecutivo, ni que la ausencia de dicho procedimiento determine la invalidez de la ley, evalúa si la documentación pública disponible permite reconocer una decisión suficientemente informada, comparada y preparada para su implementación.

La necesidad de desarrollo complementario se aprecia en las actuaciones normativas posteriores a la Ley N.º 32323; en septiembre de 2025, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones prepublicó una propuesta sobre numeración para identificar llamadas comerciales o publicitarias; en febrero de 2026 se publicó el Decreto Legislativo N.º 1723, relativo al uso adecuado de la numeración y a la trazabilidad de llamadas y mensajes de texto; y en abril de 2026 se prepublicaron proyectos vinculados con su reglamentación y con la identificación de estas comunicaciones. Tales actuaciones no demuestran por sí solas una falta de previsión legislativa, pues determinados aspectos técnicos pueden ser desarrollados posteriormente por autoridades especializadas, sin embargo, sí evidencian que la

operatividad de la prohibición depende de reglas sobre identificación de emisores, trazabilidad, consentimientos, revocatorias, intervención de terceros y coordinación de la fiscalización; mientras estos componentes no se encuentren suficientemente desarrollados, subsistirán dificultades para aplicar y verificar la protección establecida.

En ese sentido, la presente tesis analiza la Ley N.º 32323 desde un enfoque jurídico-regulatorio y utiliza los componentes funcionales del Análisis de Impacto Regulatorio como parámetros académicos para evaluar la calidad de la justificación legislativa; la investigación no cuestiona la legitimidad de proteger al consumidor frente a las comunicaciones comerciales no consentidas, ni parte de considerar inválida la alternativa adoptada, por el contrario, examina si la documentación pública permite verificar una delimitación suficiente del problema, una comparación razonada de alternativas, una previsión de impactos y una preparación adecuada de las condiciones de implementación, fiscalización y evaluación posterior; sobre esa base, el estudio analiza la intensidad de la prohibición, su proporcionalidad, administrabilidad y articulación con los regímenes de protección de datos personales y telecomunicaciones, e identifica criterios que pueden contribuir a una aplicación clara, previsible y efectiva.



CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. Planteamiento del Problema

1.1. Identificación del Problema

La problemática central de esta investigación se sitúa en el diseño jurídico-regulatorio introducido por la Ley N.º 32323 y en sus condiciones de justificación, proporcionalidad, coherencia normativa, administrabilidad e implementación; esta norma modifica el artículo 58 de la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, al establecer una prohibición general de determinadas comunicaciones comerciales no consentidas, acompañada de una excepción estricta basada en la iniciativa propia del consumidor y en la manifestación de un consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco. La reforma se inscribe dentro del régimen de protección frente a métodos comerciales agresivos o engañosos y busca responder a un problema socialmente relevante, el contacto comercial insistente, masivo o contrario a la voluntad del consumidor.

El problema presenta especial relevancia para el derecho administrativo y regulatorio porque el expediente legislativo público no permite verificar una evaluación ex ante integrada, sistemática y suficientemente documentada de la opción adoptada; la investigación no cuestiona la validez de la ley por la ausencia de un procedimiento formal de AIR ni sostiene que el Congreso estuviera obligado a aplicar el régimen previsto para el Poder Ejecutivo, su objeto consiste en examinar si la documentación disponible permite reconocer una delimitación suficiente del problema, una comparación razonada de alternativas y una previsión adecuada de las condiciones jurídicas, técnicas e institucionales necesarias para la implementación, fiscalización, coordinación y evaluación posterior de la reforma.

En ese marco, la investigación examina cuatro dimensiones principales: la primera corresponde a la coherencia normativa y constitucional del diseño adoptado, particularmente

respecto de los principios de razonabilidad, proporcionalidad, seguridad jurídica y tipicidad; en segundo lugar, se refiere a la calidad regulatoria de la decisión legislativa, en particular a la delimitación del problema público, la formulación de objetivos y la consideración de alternativas; en tercer lugar, comprende la administrabilidad del cumplimiento, supervisión, fiscalización y sanción de la reforma; finalmente, la cuarta dimensión analiza las condiciones jurídicas, técnicas e institucionales necesarias para que la prohibición pueda ser aplicada de manera clara, verificable y coordinada.

1.2. Descripción del Problema

Las comunicaciones comerciales no consentidas -en particular, las llamadas telefónicas reiteradas, los mensajes promocionales masivos y otras formas de contacto comercial automatizado o insistente- constituyen un fenómeno que impacta directamente en la experiencia de consumo, la tranquilidad del usuario y el control efectivo sobre sus datos de contacto. En términos regulatorios, el problema no se agota en la mera molestia que puede generar una llamada o mensaje no deseado, cuando el contacto comercial es insistente, automatizado o contrario a la voluntad del consumidor, puede afectar su libertad de elección, su privacidad, su autodeterminación informativa y su derecho a no ser sometido a prácticas comerciales agresivas o indebidas.

La dimensión empírica del problema se refleja en información institucional disponible, el Indecopi informó que, desde el año 2022 hasta febrero de 2025, registró 7,997 reclamos por llamadas sin consentimiento, y que desde el año 2024 su Dirección de Fiscalización venía analizando aproximadamente siete millones de audios como parte de investigaciones vinculadas a esta conducta en sectores como banca, seguros y telecomunicaciones (Indecopi, 2025). Estos datos permiten sostener que existe un problema público verificable; determinados proveedores o canales de intermediación comercial emplean mecanismos de contacto sin consentimiento válido o sin respeto efectivo de la

negativa del consumidor, generando externalidades negativas, costos de tiempo, perturbación de la esfera privada y afectación de la confianza en el mercado.

Frente a este escenario, el Congreso de la República del Perú aprobó la Ley N.º 32323, publicada el 9 de mayo de 2025, que modificó el artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor para reforzar la protección frente a las comunicaciones comerciales no consentidas. La reforma no prohíbe toda publicidad, toda comunicación comercial ni el funcionamiento de los centros de llamada, sino determinadas modalidades de contacto comercial directo con consumidores mediante sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos o servicios de telemarketing; dentro de ese ámbito, la técnica legislativa configura una prohibición general de alta intensidad, pues impide contactar a “consumidor alguno”, salvo que este se comuniquen por iniciativa propia con el proveedor y otorgue un consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco, asimismo, permite revocar el consentimiento en cualquier momento, con efecto inmediato y sin expresión de causa, y califica como infracción muy grave el incumplimiento de la prohibición o de la revocatoria.

La Ley N.º 32323 también incorpora el numeral 58.3 disponiendo que el Estado establezca reglas para el uso adecuado del envío de mensajes y llamadas en redes de telecomunicaciones, esta previsión evidencia que la eficacia de la reforma no depende únicamente de la prohibición legal, sino también del desarrollo de mecanismos técnicos complementarios, tales como numeración especial, métodos de seguridad, identificación de llamadas y técnicas de validación que permitan a los usuarios reconocer la naturaleza comercial o publicitaria de las comunicaciones. En esa línea, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones inició desde septiembre de 2025 un desarrollo técnico-regulatorio orientado a la identificación de comunicaciones comerciales o publicitarias, posteriormente, el Decreto Legislativo N.º 1723 incorporó reglas sobre numeración y trazabilidad, y en abril

de 2026 se prepublicaron proyectos normativos adicionales vinculados con su reglamento y con la numeración para llamadas y mensajes comerciales o publicitarios.

El problema de investigación no radica, por tanto, en cuestionar la finalidad protectora de la Ley N.º 32323, pues la protección del consumidor frente a comunicaciones comerciales no consentidas responde a un reclamo social real y a bienes jurídicos constitucionalmente relevantes; la cuestión central consiste en determinar si el diseño normativo adoptado y su modo de implementación se sostienen en estándares de calidad regulatoria, proporcionalidad, razonabilidad y decisión pública basada en evidencia; en otras palabras, corresponde analizar si la prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, con excepción basada en iniciativa propia y consentimiento cualificado, la revocatoria inmediata, la calificación de infracción muy grave y la necesidad de desarrollo técnico-regulatorio posterior constituyen una respuesta adecuada, necesaria y administrable frente al problema identificado.

En el caso materia de estudio, pese a la intensidad de la medida adoptada - prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, con excepción basada en iniciativa propia y consentimiento cualificado, calificación de infracción muy grave-, el expediente legislativo público no permite verificar una evaluación ex ante suficientemente integrada que explique de manera sistemática cómo se delimitó el problema público, qué evidencia sustentó la magnitud de la intervención, qué alternativas regulatorias o no regulatorias fueron consideradas, y qué condiciones jurídicas, técnicas e institucionales se previeron para su implementación, fiscalización, coordinación y seguimiento; esta ausencia de información genera una zona de incertidumbre regulatoria respecto de la claridad, administrabilidad y operatividad del diseño adoptado, especialmente en relación con la acreditación de la iniciativa propia y del consentimiento, la aplicación de

la revocatoria inmediata, la identificación del responsable de la comunicación y la capacidad de fiscalización de la administración pública.

En el Perú, el Análisis de Impacto Regulatorio se reconoce como un instrumento de mejora de la calidad regulatoria orientado a racionalizar la intervención estatal; el Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM desarrolló el marco institucional del proceso de mejora de la calidad regulatoria y estableció lineamientos generales para la aplicación del AIR ex ante; la Resolución Ministerial N.º 151-2021-PCM aprobó el Manual para la aplicación del AIR ex ante; el Decreto Legislativo N.º 1565 aprobó la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, cuyo objeto es fortalecer y armonizar dicho proceso y sus instrumentos; y el Decreto Supremo N.º 023-2025-PCM aprobó el reglamento de dicha ley.

Si bien este marco institucional está diseñado principalmente para la producción normativa del Poder Ejecutivo, ello no impide utilizar sus estándares como herramienta metodológica de análisis respecto de intervenciones legislativas de alta intensidad regulatoria que recaerán en un marco del derecho administrativo, en tal sentido, la presente investigación no sostiene que la Ley N.º 32323 sea inválida por la sola ausencia de un AIR ex ante, sino que examina si la opción legislativa adoptada revela suficiente racionalidad, evidencia, proporcionalidad, administrabilidad y previsión de impactos.

En ese marco, la investigación se justifica en la necesidad de analizar, desde el derecho administrativo, regulatorio, constitucional económico y de protección al consumidor, el diseño jurídico-regulatorio de la Ley N.º 32323, la calidad de su justificación legislativa y sus condiciones de proporcionalidad, administrabilidad e implementación; para ello, se reconstruye el problema público, se examina la evolución normativa del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, se evalúa la compatibilidad de la medida con principios constitucionales y administrativos aplicables, se aplican retrospectivamente los componentes funcionales de un AIR ex ante y se diseña un marco de

indicadores para una futura evaluación ex post (a fin de determinar si existían alternativas igualmente eficaces, pero menos gravosas o más administrables por el Estado).

En atención a la problemática expuesta, la investigación busca responder la siguiente pregunta general: ¿En qué medida el diseño jurídico-regulatorio introducido por la Ley N.º 32323 constituye una respuesta normativa adecuada, razonable, proporcional y administrable frente al problema de las comunicaciones comerciales no consentidas, atendiendo a los estándares de calidad regulatoria y a los componentes funcionales de un Análisis de Impacto Regulatorio ex ante identificables en su expediente legislativo?

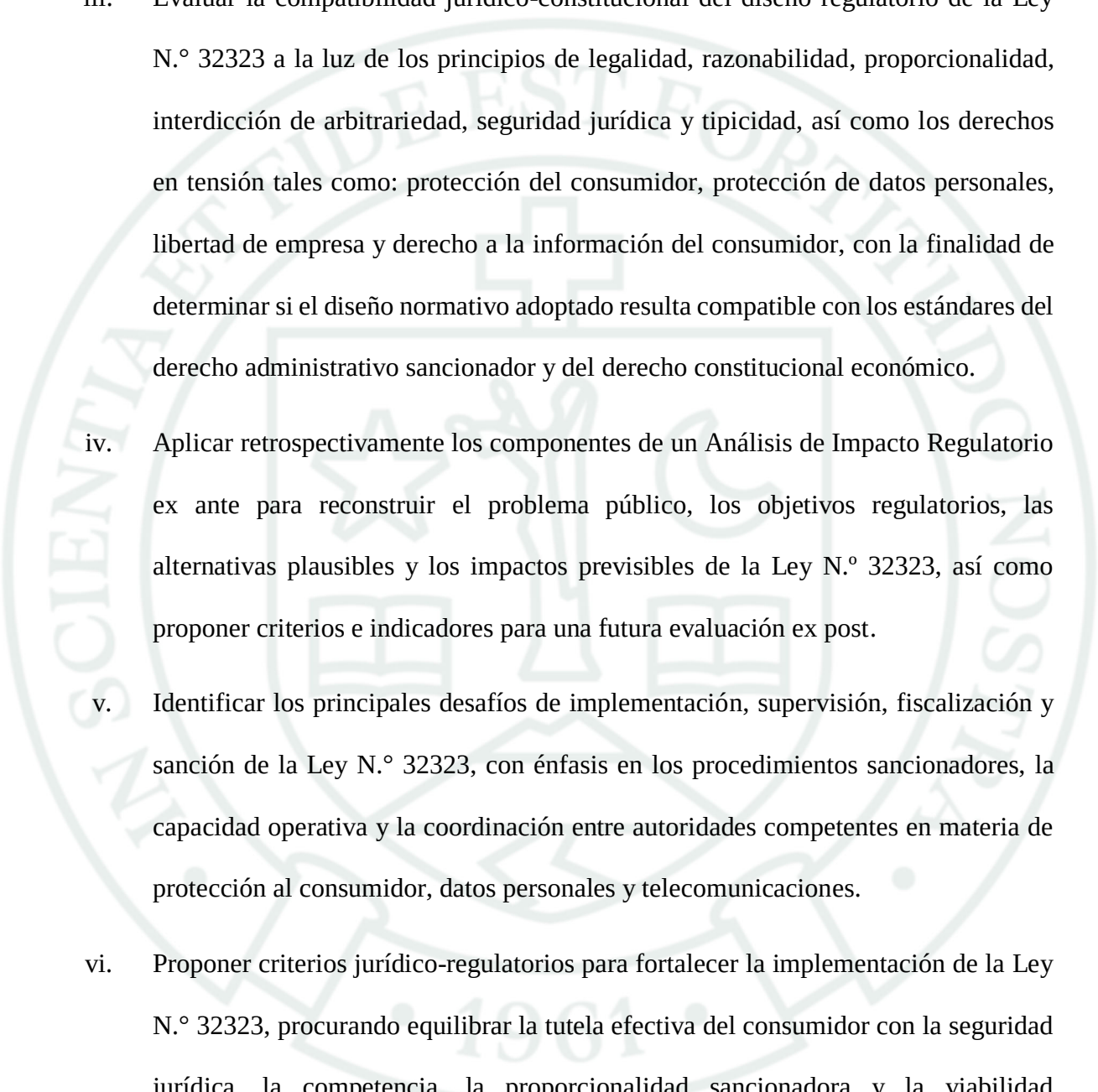
2. Objetivos

2.1. Objetivo General

Analizar el diseño jurídico-regulatorio introducido por la Ley N.º 32323, a partir de los estándares de calidad regulatoria y de la reconstrucción retrospectiva de los componentes funcionales de un Análisis de Impacto Regulatorio ex ante, a fin de determinar en qué medida la prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, su excepción basada en la iniciativa propia y el consentimiento cualificado, la revocatoria inmediata y su calificación como infracción muy grave constituyen una respuesta normativa adecuada, razonable, proporcional y administrable frente al problema de las comunicaciones comerciales no consentidas.

2.2. Objetivos Específicos

- i. Reconstruir el problema público de las comunicaciones comerciales no consentidas en el Perú, considerando su impacto en la libertad de elección, privacidad, autodeterminación informativa, tranquilidad del consumidor y confianza en el mercado.

- 
- ii. Describir y sistematizar la evolución normativa del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, identificando los cambios introducidos por la Ley N.º 32323.
 - iii. Evaluar la compatibilidad jurídico-constitucional del diseño regulatorio de la Ley N.º 32323 a la luz de los principios de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de arbitrariedad, seguridad jurídica y tipicidad, así como los derechos en tensión tales como: protección del consumidor, protección de datos personales, libertad de empresa y derecho a la información del consumidor, con la finalidad de determinar si el diseño normativo adoptado resulta compatible con los estándares del derecho administrativo sancionador y del derecho constitucional económico.
 - iv. Aplicar retrospectivamente los componentes de un Análisis de Impacto Regulatorio ex ante para reconstruir el problema público, los objetivos regulatorios, las alternativas plausibles y los impactos previsibles de la Ley N.º 32323, así como proponer criterios e indicadores para una futura evaluación ex post.
 - v. Identificar los principales desafíos de implementación, supervisión, fiscalización y sanción de la Ley N.º 32323, con énfasis en los procedimientos sancionadores, la capacidad operativa y la coordinación entre autoridades competentes en materia de protección al consumidor, datos personales y telecomunicaciones.
 - vi. Proponer criterios jurídico-regulatorios para fortalecer la implementación de la Ley N.º 32323, procurando equilibrar la tutela efectiva del consumidor con la seguridad jurídica, la competencia, la proporcionalidad sancionadora y la viabilidad administrativa de la intervención estatal.

3. Justificación de la Investigación

3.1. Justificación Teórica

La presente investigación se justifica teóricamente porque integra la dogmática del derecho administrativo, el derecho regulatorio, el derecho constitucional económico y el derecho de protección al consumidor, con la finalidad de analizar la Ley N.º 32323 a partir de principios como los de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, tipicidad, interdicción de arbitrariedad y administrabilidad; estos principios adquieren especial relevancia cuando el Estado adopta medidas restrictivas que inciden simultáneamente sobre derechos de los consumidores, libertades económicas, tratamiento de datos personales, canales de comunicación comercial y el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública.

Asimismo, la investigación se justifica porque permite examinar la evolución normativa del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, identificando cómo el régimen frente a los métodos comerciales agresivos o engañosos ha transitado hacia un modelo más restrictivo de comunicaciones comerciales, que se centra en el consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco del consumidor, la revocatoria inmediata de dicho consentimiento y la calificación de la infracción como muy grave; este estudio resultará relevante para determinar si la modificación introducida por la Ley N.º 32323 mantiene coherencia con los principios que orientan el derecho administrativo sancionador y la regulación económica.

De igual modo, la tesis aporta una lectura jurídico-regulatoria del Análisis de Impacto Regulatorio como herramienta de racionalidad pública y mejora de la calidad normativa; si bien el AIR ex ante en el Perú se encuentra diseñado principalmente para la producción normativa del Poder Ejecutivo, sus estándares permiten evaluar si una

intervención legislativa de alta intensidad fue adoptada con suficiente diagnóstico del problema, comparación de alternativas, previsión de impactos, estimación de costos y análisis de condiciones reales de implementación; de esta manera, la investigación contribuye a ampliar el debate sobre la calidad de la legislación en el Perú y sobre la necesidad de fortalecer la racionalidad regulatoria también en el ámbito parlamentario, especialmente cuando las decisiones legislativas generan efectos directos en el derecho administrativo.

3.2. Justificación Práctica

En términos prácticos, el estudio resulta relevante porque se inserta en un problema público verificable (la proliferación de comunicaciones comerciales no consentidas y su impacto en la tranquilidad, privacidad y libertad de elección de los consumidores), la información institucional difundida por el Indecopi (2025a) evidencia que el problema no es meramente hipotético, pues existen reclamos, fiscalizaciones y procedimientos asociados a llamadas sin consentimiento, incluso con análisis masivo de audios mediante herramientas de inteligencia artificial y análisis de datos.

La investigación también tiene relevancia institucional porque la Ley N.º 32323 establece una prohibición y exige condiciones de implementación y fiscalización que involucran a diversas entidades públicas; la efectividad de la norma dependerá de la capacidad del Estado para identificar comunicaciones comerciales, verificar consentimientos, tramitar reclamos, imponer sanciones, coordinar competencias entre autoridades y desarrollar reglas técnicas complementarias. En esa medida, identificar las cargas jurídicas y los riesgos regulatorios previsibles permite anticipar dificultades de aplicación, reducir la incertidumbre interpretativa y formular propuestas que fortalezcan la protección del consumidor sin generar exigencias desproporcionadas ni problemas de fiscalización y cumplimiento.

3.3. Justificación Metodológica

La investigación se justifica metodológicamente porque el Análisis de Impacto Regulatorio constituye un método estructurado para evaluar intervenciones normativas, el uso del enfoque AIR resulta pertinente porque la investigación no se limita a analizar la validez formal de la Ley N.º 32323, sino que examina la racionalidad de la opción regulatoria adoptada; para ello, no se realiza una evaluación ex post en sentido estricto, sino una reconstrucción retrospectiva de los componentes de un AIR ex ante y el diseño de un marco de indicadores para una futura evaluación ex post, este enfoque permite valorar si el legislador identificó adecuadamente el problema público, si evaluó alternativas menos gravosas, si estimó costos y beneficios, si anticipó impactos sobre consumidores y proveedores, y si previó condiciones suficientes de fiscalización, trazabilidad y coordinación interinstitucional.

Debe precisarse que la presente investigación no pretende medir todavía el impacto causal o definitivo de la Ley N.º 32323, debido a su reciente aprobación y al desarrollo pendiente de parte de su arquitectura técnica e institucional, por ello, los indicadores sobre reclamos, revocatorias, fiscalización, sanciones, costos de cumplimiento, numeración especial y efectos no previstos se formulan como criterios para una futura evaluación ex post, y no como resultados empíricamente verificados en esta tesis.

En consecuencia, el AIR no se utiliza como requisito formal de validez de la Ley N.º 32323 ni como procedimiento que el Congreso de la República estuviera jurídicamente obligado a seguir, sus componentes se emplean como un parámetro académico y funcional para examinar la calidad de la justificación legislativa, la comparación de alternativas, la previsión de impactos, la administrabilidad, la implementación y el monitoreo posterior; su aplicación tiene carácter retrospectivo y no retroactivo; por ello, los instrumentos aprobados con posterioridad a determinadas etapas legislativas se utilizan únicamente para sistematizar

el análisis y no para atribuir al Congreso el incumplimiento de obligaciones inexistentes en ese momento, la ausencia de un AIR formal no determina la invalidez de la ley, pero puede revelar insuficiencias en la justificación regulatoria o en la calidad de su diseño.

4. Posición preliminar

La investigación parte de la posición preliminar de que, desde una perspectiva académica de calidad regulatoria, una intervención legislativa de alta intensidad como la establecida por la Ley N.º 32323 debe contar con una justificación robusta en términos de evidencia, proporcionalidad, previsión de impactos, implementación y administrabilidad; en ese sentido, la ausencia o insuficiencia de un análisis ex ante público, sistemático y verificable incrementa el riesgo de generar incertidumbre, cargas jurídicas no suficientemente delimitadas, dificultades de administrabilidad, restricciones desproporcionadas o tensiones constitucionales que podrían debilitar la eficacia de la tutela del consumidor y la coherencia del sistema regulatorio.

Esta posición preliminar no desconoce la legitimidad de la finalidad perseguida por la Ley N.º 32323, la protección del consumidor frente a comunicaciones comerciales no consentidas constituye un objetivo constitucionalmente relevante y socialmente necesario; no obstante, en un Estado constitucional de derecho, incluso las finalidades legítimas deben ser perseguidas mediante instrumentos normativos adecuados, necesarios, proporcionados y administrables, por ello, la investigación analizará si la prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, con excepción basada en iniciativa propia y consentimiento cualificado, la revocatoria inmediata, la calificación de infracción muy grave y la necesidad de desarrollo técnico-regulatorio posterior logran equilibrar adecuadamente la protección del consumidor con otros bienes jurídicos relevantes, como la libertad de empresa, la seguridad jurídica, la protección de datos personales, el derecho a la información comercial lícita y la capacidad operativa de la administración pública.



CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

SUBCAPÍTULO I: ESTADO DEL ARTE

1. Antecedentes Investigativos

1.1. Nacionales

En el Perú, la regulación de las comunicaciones comerciales no solicitadas evidencia un recorrido normativo y doctrinal que ha pasado de un enfoque inicial centrado en el correo electrónico a un debate más reciente de llamadas telefónicas y mensajería masiva, con creciente tensión entre protección del consumidor, privacidad, datos personales y condiciones de operatividad del mercado.

1.1.1. Primeras Respuestas Normativas: Regulación del Correo Electrónico Comercial No Solicitado

El primer hito normativo peruano en la materia fue la Ley N.º 28493 (2005) que regula el uso del correo electrónico comercial no solicitado, estableciendo obligaciones formales y reglas orientadas a mitigar prácticas abusivas en comunicaciones electrónicas, sin embargo, su alcance material se diseñó para el email y no para las llamadas telefónicas comerciales o la mensajería móvil, por lo que no articuló un horizonte completo para afrontar el fenómeno posterior del spam telefónico.

Este marco se complementó con el Decreto Supremo N.º 031-2005-MTC que aprobó el Reglamento de la Ley 28493 -cabe destacar que el reglamento reconoce expresamente un trabajo coordinado entre el MTC, OSIPTEL e INDECOPI-, lo cual evidencia un acercamiento temprano a la idea de coordinación e implementación regulatoria, aunque únicamente para el caso del correo electrónico.

1.1.2. Producción Académica Nacional: Derechos Fundamentales, Tranquilidad y Consentimiento

En el Perú la producción académica sobre la regulación del spam y las llamadas comerciales no solicitadas ha ganado importancia debido a la gran preocupación social por el impacto en el derecho a la privacidad y la tranquilidad de los consumidores, aunque los estudios en Perú aún son limitados, en los últimos años se han llevado a cabo investigaciones universitarias y análisis legales que enriquecen la comprensión del fenómeno desde diversas perspectivas: jurídica, tecnológica y de protección al consumidor.

En esta línea, la tesis de García (2022) titulada *Limitación al derecho a la tranquilidad por el spam telefónico en Perú 2022*, analiza el impacto psicológico y jurídico que tienen las llamadas no solicitadas en la vida diaria de los consumidores peruanos, sostiene que las comunicaciones no solicitadas pueden repercutir negativamente en el derecho a la tranquilidad y vincula ese efecto con déficits de regulación y control efectivo. Su investigación se inserta en un enfoque cualitativo y concluye con propuestas de fortalecimiento normativo, como las de adoptar una postura más activa frente a estas prácticas incorporando mayores niveles de supervisión y transparencia en el manejo de bases de datos personales.

De modo similar, la tesis de García Torres y Palacios García (2024) denominada *El spam telefónico y la vulneración al derecho a la privacidad en Perú* plantea que la práctica del *spam* atenta contra la privacidad y la integridad tanto psíquica como emocional, ya que las empresas acceden y utilizan los datos personales sin el consentimiento de los usuarios, por lo tanto, sugieren fortalecer el marco normativo mediante la creación de listas de exclusión y sanciones más estrictas, así como campañas de educación para los consumidores.

Un aporte adicional relevante por su enfoque jurídico-dogmático y de política normativa es la tesis de Sánchez (2024) titulada *Condiciones legislativas para incorporar las llamadas excesivas del proveedor como afectaciones del derecho al consumidor a la tranquilidad y privacidad*, que identifica limitaciones y vacíos específicos en la tutela frente a llamadas excesivas y propone una reforma normativa integral para que esta conducta pueda ser reconocida como una afectación relevante en el marco del derecho del consumo.

Finalmente, existen trabajos que abordan el fenómeno desde un ángulo técnico-operativo aplicable a la discusión regulatoria, como la tesis de Bautista (2021) denominada *Integración de sistemas para el control de llamadas malintencionadas a líneas del Estado peruano, en una empresa de telecomunicaciones*, que se centra en la implementación de sistemas de control y gestión para llamadas malintencionadas que permitan filtrar y bloquear llamadas automatizadas o fraudulentas, aportando evidencia de que el problema de las llamadas no deseadas no se resuelve únicamente con una regla jurídica sino que requiere infraestructura técnica y coordinación organizacional.

En conjunto, estas investigaciones nacionales coinciden en tres líneas: (i) la afectación a derechos fundamentales como sustento de tutela; (ii) la centralidad del consentimiento y su operatividad; y (iii) la necesidad de mecanismos aplicables en la realidad (fiscalización efectiva, herramientas técnicas, coordinación interinstitucional).

1.1.3. Evidencia Institucional y Agenda Pública: Fiscalización y Capacidad Operativa

El estado del arte nacional no se agota en la academia, en el plano institucional, el Indecopi ha difundido información relevante sobre reclamos y fiscalización, pues, desde 2022 hasta febrero de 2025 registró 7,997 reclamos por llamadas sin consentimiento y que, desde 2024 su Dirección de Fiscalización venía analizando aproximadamente siete millones de audios en investigaciones vinculadas a estas prácticas, apoyándose en herramientas de

análisis de datos e inteligencia artificial (Indecopi, 2025). Esta evidencia institucional es relevante porque introduce una dimensión de capacidad estatal de supervisión y carga operativa, elementos típicos de análisis regulatorio sobre implementabilidad.

1.1.4. Comentarios y Análisis Desde la Práctica Profesional: Implementación y Riesgos de Aplicación

Ahora bien, a partir del año 2023 en el Perú se intensificó el debate legislativo sobre la suficiencia y eficacia del régimen aplicable a las llamadas y mensajes no consentidos con finalidad comercial; este debate no surgió ante una ausencia absoluta de regulación, pues el artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor ya había contemplado, desde 2010, un modelo de exclusión mediante registro y, desde 2018, un modelo basado en el consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco, sin embargo, la persistencia de las comunicaciones no consentidas evidenció limitaciones en la trazabilidad del consentimiento, la fiscalización, el cumplimiento empresarial y la capacidad operativa de las autoridades.

Según el reporte *Truecaller Insights 2021*, el Perú se ubicó en el segundo lugar mundial entre los países más afectados por llamadas identificadas como *spam*, con un promedio aproximado de 18.02 llamadas spam por usuario al mes, información que fue empleada en el debate público y legislativo para contextualizar la magnitud del problema (Truecaller, 2021). La persistencia de estas prácticas, pese a la regulación existente, motivó propuestas dirigidas a intensificar la protección del consumidor y culminó con la promulgación de la Ley N.º 32323; la novedad principal de esta reforma no consistió en regular por primera vez las llamadas, mensajes de texto o comunicaciones electrónicas comerciales, sino en establecer una prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, con excepción basada en su iniciativa propia y consentimiento

cualificado, reforzar la revocatoria con efecto inmediato, calificar la vulneración como infracción muy grave e incorporar un mandato de desarrollo técnico-regulatorio posterior.

Desde la práctica jurídica, EY Perú (2025) describió el contenido de la reforma y señaló la necesidad de un desarrollo complementario sobre numeración especial, validación e identificación de comunicaciones comerciales; en esa misma línea, el estudio de abogados Echecopar (2025) sostuvo que la operatividad de la ley dependería de la normativa posterior y de la implementación de mecanismos técnicos de identificación y validación. Estas publicaciones constituyen comentarios especializados sobre la aplicación de la reforma y no evaluaciones empíricas de su eficacia.

Por su parte, GSA Legal (2025) presentó la Ley N.º 32323 como una respuesta frente a una supuesta omisión de la legislación anterior respecto de las llamadas telefónicas y los mensajes de texto comerciales, esta caracterización debe ser matizada, pues el artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor ya comprendía, desde 2010, centros de llamadas, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos y servicios de telemarketing; la reforma de 2025 no incorporó por primera vez estos canales, sino que intensificó las condiciones de licitud del contacto comercial. Salazar & Zúñiga Abogados (2025), a su vez, identificaron desafíos de implementación relacionados con la supervisión y la aplicación efectiva del régimen sancionador, estas apreciaciones se utilizan como posiciones provenientes de la práctica jurídica y no como prueba de consecuencias ya comprobadas.

Desde una posición sectorial, APEXO (2025), a través de su representante Pierino Stucchi, sostuvo que una prohibición intensa de las llamadas comerciales podría afectar el empleo vinculado con los centros de contacto y reducir el acceso de los consumidores a determinadas promociones, por lo que propuso privilegiar una regulación menos restrictiva; estas afirmaciones expresan la posición de una organización directamente relacionada con

el sector y permiten identificar posibles riesgos distributivos, pero no acreditan que la Ley N.º 32323 haya producido pérdidas de empleo, reducción de información comercial o afectaciones económicas efectivamente comprobadas.

1.1.5. Balance del Estado del Arte Nacional y Brecha de Investigación

A partir de estos antecedentes, puede observarse que en el Perú existe un desarrollo académico y técnico creciente, pero todavía fragmentado, las tesis abordan el problema desde derechos y tutela del consumidor, los informes institucionales aportan datos y dimensión operativa y los análisis profesionales se concentran en implementación y coordinación; no obstante, permanece una brecha de investigación, hace falta un examen jurídico-regulatorio sistemático que, con metodología de calidad regulatoria, reconstruya alternativas plausibles y estime impactos jurídicos, económicos e institucionales del diseño normativo adoptado por la Ley N.º 32323, particularmente considerando su técnica de prohibición general con excepción estrecha y su componente técnico (artículo 58.3).

La brecha identificada no consiste, por tanto, en una ausencia absoluta de regulación anterior a la Ley N.º 32323, sino en la falta de un análisis jurídico-regulatorio sistemático sobre las limitaciones de los modelos precedentes, las causas de su insuficiente eficacia o cumplimiento y la justificación de la mayor intensidad regulatoria adoptada en 2025; en ese sentido, la investigación examina la transición desde el registro de exclusión de 2010 y el consentimiento previo de 2018 hacia el modelo basado en iniciativa propia, consentimiento cualificado, revocatoria inmediata, intensificación sancionadora y desarrollo técnico complementario.

1.2. Internacionales

El análisis internacional permite advertir que las comunicaciones comerciales no consentidas no constituyen un problema exclusivo del Perú, sino un fenómeno regulatorio

presente en distintos sistemas jurídicos, especialmente por su relación con la privacidad, la protección de datos personales, la tranquilidad del consumidor, las telecomunicaciones y la fiscalización de prácticas comerciales invasivas; sin embargo, la experiencia comparada no debe entenderse como un modelo uniforme ni como una clasificación rígida entre *opt-in* y *opt-out*, los ordenamientos suelen combinar reglas según el canal utilizado, la existencia de una relación previa con el consumidor, el tipo de comunicación, las excepciones aplicables, la autoridad competente y los mecanismos de fiscalización y cumplimiento.

En esa línea, la Unión Europea ha desarrollado un enfoque relevante en materia de consentimiento previo para comunicaciones electrónicas de marketing directo, especialmente a partir de la Directiva 2002/58/CE sobre privacidad y comunicaciones electrónicas y su articulación con el Reglamento General de Protección de Datos, no obstante, el propio modelo europeo admite matices, como la excepción relativa a clientes existentes en determinados supuestos, siempre que se permita una oposición sencilla y gratuita; por su parte, Estados Unidos presenta un esquema fragmentado por canales, en el que el correo comercial, el telemarketing, las llamadas automatizadas, los mensajes de texto, las *robocalls*, los *autodialers* y el *spoofing* son tratados mediante reglas diferenciadas, con intervención de autoridades como la Federal Trade Commission y la Federal Communications Commission (Directiva 2002/58/CE; Reglamento UE 2016/679; Telephone Consumer Protection Act, 1991; CAN-SPAM Act, 2003; TRACED Act, 2019).

En América Latina, las experiencias de Argentina, Chile, México y Colombia muestran una preferencia por mecanismos de oposición, registros de exclusión, herramientas de denuncia o reglas de contacto, estos modelos permiten al consumidor bloquear o rechazar comunicaciones comerciales no deseadas, pero suelen mantener una carga reactiva sobre el usuario y dependen de la consulta efectiva por parte de proveedores, de la actualización de registros y de la capacidad de fiscalización administrativa; en consecuencia, su utilidad para

el caso peruano no radica en copiar una fórmula normativa, sino en identificar técnicas regulatorias posibles, consentimiento previo, oposición posterior, registros de exclusión, numeración o identificación del emisor, reglas para llamadas automatizadas, prevención del *spoofing*, trazabilidad y sanciones proporcionales.

Tabla 1

Síntesis comparada de técnicas regulatorias frente a comunicaciones comerciales no consentidas

País / Región	Canales regulados y técnica predominante	Excepciones y clientes existentes	Autoridad competente y sanciones	Resultados y limitaciones documentadas
Unión Europea	Predomina un régimen de consentimiento previo para comunicaciones electrónicas de marketing directo, especialmente correo electrónico, SMS, fax y sistemas automatizados de llamada. En llamadas humanas, el tratamiento puede variar según la transposición nacional.	La Directiva ePrivacy admite una excepción para clientes existentes cuando el proveedor obtuvo los datos en el contexto de una venta y promociona productos o servicios similares, siempre que se permita oposición gratuita y sencilla.	Intervienen autoridades nacionales de protección de datos o autoridades sectoriales, según el Estado miembro; las sanciones dependen de la legislación nacional y pueden articularse con el régimen de protección de datos.	El modelo ofrece una protección fuerte frente a comunicaciones electrónicas no solicitadas, pero su efectividad depende de la transposición nacional, la fiscalización y la capacidad técnica para controlar prácticas masivas o automatizadas.
Estados Unidos	Modelo fragmentado por canal, el correo comercial se regula principalmente bajo una lógica de exclusión u opt-out, en cambio, las llamadas	Existen reglas diferenciadas según tipo de llamada, finalidad, dispositivo llamado, consentimiento previo, relación previa y	Intervienen principalmente la FTC ² y la FCC, el régimen contempla acciones administrativas, multas, fiscalización y cumplimiento	Su ventaja es la regulación específica de llamadas automatizadas, textos y suplantación del identificador, su límite es la dispersión

² Federal Trade Commission

	automatizadas, mensajes de texto, robocalls, autodialers y llamadas con voz pregrabada tienen reglas más estrictas bajo el TCPA y normas de la FCC ¹ .	excepciones reconocidas; el Registro Nacional No Llame opera como mecanismo de exclusión para telemarketing.	sectoriales y mecanismos frente a robocalls, robotexts y spoofing.	normativa y la dificultad práctica de controlar comunicaciones masivas, fraudulentas o transfronterizas.
Argentina	Modelo centrado en el Registro Nacional “No Llame”, aplicable a servicios de telefonía en cualquiera de sus modalidades frente a publicidad, oferta, venta o regalo de bienes o servicios no solicitados.	La regla opera principalmente como mecanismo de exclusión, el usuario inscribe su línea para no recibir llamadas publicitarias; la regulación no equivale a una prohibición absoluta de toda comunicación comercial.	La autoridad de aplicación administra el registro y tramita denuncias por incumplimiento, las sanciones se vinculan con el régimen de defensa del consumidor y normativa especial aplicable.	El registro permite canalizar la oposición del usuario, pero su eficacia depende del conocimiento ciudadano, la consulta efectiva por empresas, la fiscalización y la capacidad de sancionar incumplimientos.
Chile	Modelo basado en oposición del consumidor mediante la herramienta “No Molestar”, aplicable a comunicaciones promocionales o publicitarias no deseadas por correo electrónico, llamadas, SMS, WhatsApp u otros servicios de mensajería.	El consumidor puede solicitar ser eliminado de los listados de empresas específicas, no se bloquean necesariamente comunicaciones de cobranza u otras comunicaciones reguladas por reglas distintas.	Interviene el SERNAC ³ , que gestiona solicitudes, avisos de incumplimiento, reclamos y acciones de fiscalización dentro de su competencia.	Es un modelo accesible para el consumidor y permite gestionar canales específicos, sin embargo, mantiene una carga reactiva sobre el usuario y depende del cumplimiento empresarial posterior a la solicitud.
México	Modelo de exclusión publicitaria mediante el Registro Público	Opera como mecanismo de oposición, el consumidor registra su	Interviene la PROFECO ⁴ , que administra el registro y puede actuar frente a	Su ventaja es la simplicidad del mecanismo de inscripción, sus límites se

¹ Federal Communications Commission.

³ Servicio Nacional del Consumidor (autoridad chilena de protección al consumidor).

⁴ Procuraduría Federal del Consumidor (autoridad mexicana de protección al consumidor).

	para Evitar Publicidad, principalmente frente a llamadas telefónicas y mensajes publicitarios de proveedores.	número para no recibir publicidad; supone una prohibición general de toda comunicación comercial ni cubre necesariamente todas las modalidades.	incumplimientos respecto de la protección al consumidor.	relacionan con el alcance de los canales cubiertos, la difusión del registro, la consulta efectiva por proveedores y la fiscalización.
Colombia	Modelo mixto a partir del Registro de Números Excluidos y la Ley 2300 de 2023, comprende SMS, llamadas telefónicas, correos electrónicos y mensajería por aplicaciones o web con fines comerciales o publicitarios.	El consumidor puede excluirse de contactos comerciales o publicitarios, la inscripción no impide comunicaciones relacionadas con la prestación del servicio, facturación u otras comunicaciones no promocionales.	Intervienen la CRC ⁵ en la administración del RNE ⁶ y autoridades competentes según la materia, incluyendo protección del consumidor y datos personales; las sanciones dependen del régimen aplicable.	El modelo amplía el alcance del registro a varios canales y obliga a proveedores a consultarlo, sus límites están en la implementación técnica, la coordinación institucional y la fiscalización efectiva.
Perú	La Ley N.º 32323 adopta una prohibición general acotada al contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, mediante centros de llamada, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos y telemercadeo.	La excepción exige iniciativa propia del consumidor y consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco; no prohíbe toda publicidad, toda comunicación comercial ni el funcionamiento de los centros de llamada como actividad económica.	Interviene principalmente Indecopi en protección al consumidor, sin perjuicio de competencias del MTC, Osiptel y la ANPD según numeración, telecomunicación es y tratamiento de datos personales. La infracción se califica como muy grave.	Es una fórmula más intensa que los modelos de mera exclusión, pero requiere desarrollo técnico-regulatorio, criterios interpretativos, trazabilidad, coordinación institucional y evaluación posterior para asegurar condiciones de eficacia.

⁵ Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia

⁶ Registro de Números Excluidos.

Nota. *Elaboración propia con base en fuentes oficiales y normativas comparadas sobre comunicaciones comerciales no consentidas, robocalls, robotexts, spoofing y mecanismos de consentimiento u oposición en la Unión Europea, Estados Unidos, Argentina, Chile, México, Colombia y Perú (República Argentina, s. f.; Congreso de la República de Colombia, 2023; Congreso de la República del Perú, 2025; Federal Communications Commission, 2024; Federal Trade Commission, 2023; Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2002, 2016; Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), 2020; Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), s. f.).*

A partir de la revisión comparada, puede sostenerse que ningún modelo opera de manera puramente binaria, la experiencia extranjera muestra que los regímenes de comunicaciones comerciales suelen combinar consentimiento, oposición, registros de exclusión, restricciones por canal, reglas especiales para llamadas automatizadas, mecanismos contra *spoofing* y herramientas de fiscalización; en esa línea, la Ley N.º 32323 adopta una fórmula más intensa dentro del ámbito del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, pero su eficacia no depende únicamente de la prohibición legal, por el contrario, requiere desarrollo técnico-regulatorio, trazabilidad, identificación del emisor, coordinación institucional y capacidad real de fiscalización y cumplimiento.

De este modo, el estado del arte internacional permite ubicar la experiencia peruana dentro de una tendencia más amplia de protección frente a comunicaciones comerciales invasivas, pero también evidencia que la calidad de la regulación no depende solo del modelo elegido, sino de su precisión, administrabilidad y posibilidad de fiscalización; en ese sentido, el contraste comparado refuerza la necesidad de analizar la Ley N.º 32323 desde el Análisis de Impacto Regulatorio, especialmente para determinar si la alternativa finalmente adoptada fue precedida de una evaluación suficiente de canales, excepciones, costos, impactos, autoridades competentes y condiciones reales de implementación.

SUBCAPÍTULO II: CONCEPTOS SOBRE COMUNICACIONES COMERCIALES NO CONSENTIDAS Y CATEGORÍAS REGULATORIAS CONEXAS

1. Conceptos

1.1. Spam

El término *spam* constituye hoy una categoría de uso extendido en el lenguaje cotidiano, pero su valor jurídico y regulatorio no es tan simple como suele asumirse; en la literatura especializada se advierte que no existe una definición omnicomprendensiva, por ello, más que un concepto cerrado, el *spam* debe entenderse como una noción funcional que agrupa comunicaciones no solicitadas, reiterativas o invasivas, cuya ilicitud o relevancia jurídica depende del medio utilizado, del grado de consentimiento del destinatario, de la finalidad del mensaje y de los efectos que produce sobre la privacidad, la atención y la libertad de decisión del receptor (Aranda, 2022; Ferrara, 2019; Moustakas et al., 2006).

Cranor y LaMacchia (1998) han explicado tempranamente que el problema del *spam* no se reduce a una simple molestia subjetiva, sino que responde a una estructura en la que el costo de enviar millones de mensajes es de gran manera bajo para quien los remite, mientras que los costos más significativos -tiempo, atención, saturación, disminución de utilidad del sistema e incluso han desconfiado en el medio- son relegados a los destinatarios; años después, Rao y Reiley (2012) han reforzado esta lectura al mostrar que el *spam* funciona como una externalidad negativa, genera beneficios para quien lo explota pero impone costos sociales mucho más amplios sobre usuarios, empresas y proveedores de servicios de comunicación; en consecuencia, el *spam* adquiere relevancia regulatoria por ser no deseado y porque expresa una forma de uso abusivo de canales de comunicación cuyo diseño permite socializar costos y privatizar beneficios.

En el ordenamiento peruano no existe una definición legal expresa y unitaria de *spam*, no obstante, el fenómeno ha sido regulado materialmente a través de distintos cuerpos normativos; por un lado, el Código de Protección y Defensa del Consumidor aborda las comunicaciones comerciales no consentidas dentro del régimen de métodos comerciales agresivos o engañosos; por otro lado, la Ley N.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales, y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.º 016-2024-JUS regulan el tratamiento de datos para publicidad y prospección comercial a partir de las exigencias de consentimiento, información y revocatoria. De ello se desprende que, en el ordenamiento peruano, el *spam* no se construye a partir de una definición nominal cerrada, sino mediante un conjunto de reglas que convergen en una finalidad común, proteger al ciudadano frente al uso no autorizado, invasivo o abusivo de sus canales de contacto.

A partir de ese marco, la investigación adopta una definición operativa de *spam* como toda comunicación comercial no solicitada, emitida de manera masiva o sistemática a través de medios electrónicos o de telecomunicaciones, sin consentimiento válido del destinatario o en contradicción con su voluntad, y susceptible de generar intrusión, perturbación o afectación de la esfera de decisión como consumidor. Esta formulación no pretende establecer una definición legal universal, sino proporcionar una herramienta conceptual para ordenar el análisis; comprende cuatro elementos que serán centrales en el análisis posterior: la falta de consentimiento o de otra base legítima para el contacto; la masividad o sistematicidad del envío; la finalidad promocional o de prospección comercial; y la posible afectación de la privacidad, la atención y la libertad de elección consumidor (Cranor & LaMacchia, 1998; Ferrara, 2019).

1.2. Categorías Técnicas Conexas: Robocalls, Autodialers, Spoofing y Vishing

Las comunicaciones comerciales no consentidas pueden realizarse mediante distintas tecnologías o modalidades de contacto que, aunque suelen aparecer relacionadas

en el debate público, no son equivalentes desde el punto de vista técnico ni jurídico; entre ellas se encuentran las *robocalls*, los *autodialers*, el *caller ID spoofing* y el *vishing*, su diferenciación es necesaria porque cada fenómeno plantea problemas regulatorios distintos relacionados con la automatización, la masividad, la identificación del emisor, la trazabilidad de las comunicaciones y la eventual existencia de fraude.

Las *robocalls* son llamadas realizadas total o parcialmente mediante sistemas automatizados de marcación o mediante mensajes de voz artificiales o pregrabados, su elemento característico es la automatización de la llamada o del contenido transmitido, lo que permite efectuar un número elevado de contactos con una intervención humana reducida; no obstante, una *robocall* no constituye por sí misma una práctica ilícita, pues esta tecnología también puede ser utilizada para recordatorios, alertas de seguridad, comunicaciones operativas, campañas informativas o servicios previamente autorizados, su relevancia jurídica depende de la finalidad del contacto, de la existencia de consentimiento y del cumplimiento de las reglas aplicables al canal empleado (FCC, s. f.-a; Tu et al., 2016).

Los *autodialers*, por su parte, son programas o dispositivos que permiten almacenar, generar o marcar números telefónicos automáticamente, facilitando la ejecución de campañas de comunicación a gran escala, se diferencian de las *robocalls* porque el *autodialer* es el instrumento utilizado para iniciar o distribuir llamadas, mientras que la *robocall* describe la modalidad automatizada de comunicación que recibe el destinatario; ambas categorías pueden concurrir en una misma campaña, pero no necesariamente lo hacen, un sistema de marcación automática puede transferir la llamada a un operador humano, mientras que una llamada con voz pregrabada puede originarse mediante otros mecanismos tecnológicos.

Desde una perspectiva regulatoria, el problema no se encuentra en la existencia abstracta del *autodialer*, sino en las condiciones bajo las cuales es utilizado, estos sistemas

pueden facilitar campañas legítimas cuando existe una base jurídica válida para el contacto, pero también pueden intensificar comunicaciones masivas, reiteradas o no consentidas. En este último supuesto, la automatización reduce considerablemente el costo de contactar a numerosos destinatarios y puede dificultar la identificación de la campaña, la atención de las revocatorias y la individualización del responsable; por ello, su regulación debe orientarse principalmente hacia la identificación del proveedor beneficiario, el registro de las campañas, la trazabilidad de las bases de datos y la conservación de la evidencia del consentimiento.

El *caller ID spoofing* presenta una naturaleza diferente, consiste en la manipulación o sustitución de la información que aparece en el identificador de llamadas, de manera que el destinatario visualiza un número distinto del que realmente origina la comunicación, esta técnica puede emplearse para ocultar la procedencia de una llamada, aparentar que proviene de una entidad conocida o incrementar la probabilidad de que sea contestada; en algunos supuestos puede estar vinculada con campañas comerciales, pero también puede utilizarse para cometer fraudes, suplantar identidades o evadir mecanismos de bloqueo e identificación (FCC, s. f.-b; GAO, 2019).

El *vishing* constituye una modalidad de fraude mediante voz orientada a obtener información sensible, credenciales, datos bancarios o inducir al destinatario a realizar una conducta perjudicial, aunque puede utilizar los mismos canales telefónicos que una campaña comercial, su finalidad no consiste propiamente en promover productos o servicios, sino en engañar al usuario mediante la suplantación de una empresa, entidad pública u organización legítima; por esta razón, el *vishing* no debe confundirse con las comunicaciones comerciales no consentidas y su tratamiento puede involucrar normas de telecomunicaciones, protección de datos personales, seguridad digital y responsabilidad penal (Carter, 2023; Maggi, 2010; Triantafyllopoulos et al., 2025).

Las cuatro categorías pueden presentarse conjuntamente, una campaña puede utilizar un *autodialer* para originar *robocalls* y, al mismo tiempo, manipular el identificador mediante *spoofing*, sin embargo, esta posible concurrencia no elimina sus diferencias; la automatización se relaciona con la escala y forma de ejecución del contacto; la suplantación del identificador afecta la posibilidad de reconocer al emisor; y el *vishing* incorpora una finalidad fraudulenta distinta de la promoción comercial. Una respuesta regulatoria adecuada debe identificar qué elemento está presente y seleccionar instrumentos coherentes con su naturaleza.

La experiencia estadounidense muestra esta diferenciación funcional, la regulación de las llamadas automatizadas combina exigencias de consentimiento, registros de exclusión, deberes de identificación y medidas técnicas de autenticación y bloqueo; instrumentos como la *Telephone Consumer Protection Act*, el *TRACED Act* y los mecanismos de autenticación de llamadas muestran que el control no depende exclusivamente de prohibir el contacto, sino también de mejorar la trazabilidad y reducir la manipulación del identificador, no obstante, la experiencia comparada advierte que los sistemas técnicos no eliminan completamente las llamadas no deseadas, pues los emisores pueden utilizar números formalmente válidos, modificar sus estrategias o trasladar las campañas hacia otros canales (Pandit et al., 2023; Pietri et al., 2025).

En el caso peruano, la Ley N.º 32323 no prohíbe las tecnologías de marcación automática ni las voces pregrabadas en sí mismas, su objeto es el contacto comercial directo efectuado mediante centros de llamadas, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos, telemarketing u otros medios análogos, cuando no se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor; en consecuencia, una *robocall* o el uso de un *autodialer* adquieren relevancia para esta investigación cuando se utilizan para promover productos o servicios

sin iniciativa propia del consumidor, sin consentimiento cualificado o desconociendo su revocatoria.

El *spoofing* y el *vishing*, en cambio, constituyen fenómenos conexos, pero no forman parte necesariamente del supuesto central regulado por la Ley N.º 32323, su importancia se encuentra en que evidencian las dificultades que pueden presentarse para identificar al emisor, reconstruir la cadena de la comunicación y atribuir responsabilidad al proveedor beneficiario; cuando el número mostrado no corresponde con el origen real o cuando se suplanta a una empresa legítima, la autoridad puede enfrentar dificultades para distinguir entre una campaña comercial irregular, el uso indebido de datos por un tercero y una conducta fraudulenta ajena al proveedor aparente.

Para efectos de esta investigación, las *robocalls* serán entendidas como llamadas automatizadas o realizadas mediante voces artificiales o pregrabadas; los *autodialers* como sistemas de marcación automática; el *spoofing* como la manipulación del identificador de llamada; y el *vishing* como una modalidad de fraude mediante voz. Ninguna de estas categorías será considerada ilícita de manera automática, su relevancia jurídica dependerá del uso concreto, de la finalidad perseguida, de la existencia de consentimiento, de la posibilidad de identificar al responsable y del régimen jurídico aplicable.

En consecuencia, estas categorías cumplen una función complementaria dentro de la tesis, permiten explicar que el problema de las comunicaciones comerciales no consentidas no se limita al contenido de la prohibición legal, sino que comprende desafíos técnicos de automatización, masividad, identificación, trazabilidad y fiscalización; una regulación efectiva debe distinguir entre el proveedor que ejecuta una campaña comercial, los terceros que intervienen en ella y los agentes que utilizan los mismos canales para ocultar su identidad o cometer fraude.

1.3. Precisión terminológica para efectos de la investigación

A partir de las definiciones desarrolladas, corresponde precisar el uso que la presente investigación asigna a las principales categorías vinculadas con el fenómeno analizado, esta precisión resulta necesaria porque, en el debate público, legislativo y técnico, expresiones como comunicaciones no solicitadas, comunicaciones comerciales no consentidas, spam, *robocalls*, *autodialers*, *spoofing*, *vishing* o llamadas fraudulentas suelen emplearse de manera conjunta, pese a que no son equivalentes desde el punto de vista jurídico ni regulatorio.

Tabla 2

Uso terminológico de las categorías analizadas

Categoría	Uso en esta investigación	Relación con la Ley N.º 32323
Comunicaciones comerciales consentidas	no Supuesto jurídico central. Comunicación con finalidad comercial o publicitaria realizada sin consentimiento válido del consumidor.	Directa. Es el núcleo de análisis de la reforma.
Comunicaciones solicitadas	no Fenómeno amplio de contactos no requeridos o no deseados.	Contextual. No toda comunicación no solicitada configura infracción.
Spam	Denominación funcional o coloquial de comunicaciones masivas, invasivas o no deseadas.	Descriptiva. No se usa como categoría jurídica autónoma.
Robocalls	Llamadas automatizadas o con voz pregrabada.	Eventual. Solo son relevantes si se usan para comunicaciones comerciales no consentidas.
Autodialers	Sistemas de marcación automática.	Instrumental. No son ilícitos por sí mismos; depende de su uso.
Spoofing	Manipulación o suplantación del identificador de llamada.	Adyacente. Puede dificultar la trazabilidad, pero no es el supuesto central de la ley.
Vishing	Fraude mediante comunicación de voz.	No directa. Su tratamiento puede corresponder a

Llamadas fraudulentas	Comunicaciones engañosas orientadas a suplantar identidad o inducir error.	seguridad digital o derecho penal. Indirecta. No toda llamada fraudulenta es comunicación comercial no consentida.
------------------------------	--	---

Nota. *Elaboración propia.*

En consecuencia, a lo largo de la investigación se utilizará la expresión “comunicaciones comerciales no consentidas” para identificar el supuesto jurídico central analizado por la Ley N.º 32323; el término *spam* se utilizará únicamente como denominación descriptiva o coloquial, cuando se reproduzca el lenguaje empleado en títulos oficiales, transcripciones normativas, documentos públicos, fuentes estadísticas o referencias bibliográficas, fuera de esos supuestos, no se utilizará como categoría jurídica autónoma. Las expresiones *robocalls*, *autodialers*, *spoofing*, *vishing* y llamadas fraudulentas se reservarán para describir fenómenos técnicos o conexos que no necesariamente se identifican con la conducta regulada por el artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

1.4. Regulación

La regulación es una de las categorías centrales del derecho administrativo contemporáneo y, al mismo tiempo, una de las más discutidas en la teoría jurídica, su dificultad conceptual radica en que no existe una definición única, pacífica y universalmente aceptada. En la doctrina clásica del campo, Baldwin, Cave y Lodge (2012) proponen una comprensión funcional de la regulación como un esfuerzo sostenido y deliberado por influir o modificar la conducta de otros conforme a estándares o finalidades definidas, con la intención de producir resultados identificables; esta aproximación es especialmente útil porque desplaza la mirada desde el texto normativo hacia la finalidad pública perseguida y hacia los mecanismos concretos empleados para alcanzarla, desde esta perspectiva, regular no equivale únicamente a prohibir o imponer cargas, sino también a ordenar mercados,

reducir riesgos, proteger derechos, distribuir costos sociales y corregir comportamientos que, sin intervención pública, pueden generar fallas de mercado o afectaciones a bienes constitucionalmente relevantes, por eso, en el análisis regulatorio moderno la pregunta no es solo qué se regula, sino también por qué, cómo, con qué instrumentos y con qué efectos se regula.

Una parte importante de la evolución doctrinal posterior ha consistido en superar una visión puramente estatal o jerárquica de la regulación, Julia Black (2002) sostiene que la regulación debe entenderse también desde una perspectiva descentrada, esto es, como un fenómeno que no opera exclusivamente a través de órdenes estatales tradicionales, sino mediante redes, incentivos, mecanismos de autorregulación, tecnologías, estándares técnicos y arreglos institucionales en los que participan actores públicos y privados; asimismo, Yeung y Ranchordás (2024) muestran que el estudio actual de la regulación exige observar no solo la regla, sino también sus técnicas de implementación, sus costos, sus incentivos, su aceptabilidad institucional y sus mecanismos de control.

En suma, la regulación puede definirse como el conjunto de intervenciones normativas, institucionales y técnicas mediante las cuales el Estado -o actores habilitados por este- orienta, condiciona, supervisa y corrige conductas en el mercado y en la sociedad con la finalidad de proteger intereses públicos, garantizar derechos, prevenir riesgos y corregir fallas de coordinación o de mercado, bajo parámetros de legalidad, razonabilidad, evidencia y calidad regulatoria.

1.5. Legística

La legística es la disciplina que estudia la elaboración de las normas desde la perspectiva de su calidad, racionalidad y eficacia, no se limita a la redacción formal de los textos legales, sino que examina si la norma era necesaria, si fue diseñada de manera

coherente con el ordenamiento, si resulta comprensible para sus destinatarios y si puede cumplir los fines públicos que pretende alcanzar.

Desde el punto de vista conceptual, la legística suele distinguirse de la técnica legislativa en sentido estricto, mientras que esta última se concentra, sobre todo, en la estructura, lenguaje, sistemática y forma del texto normativo, la legística incorpora además preguntas de fondo, como: por qué regular, con qué objetivo, con qué alternativas, con qué costos y bajo qué mecanismos de seguimiento; en ese sentido, se vincula con la llamada “nueva teoría de la legislación” que entiende la producción normativa como un objeto de análisis autónomo y multidisciplinario. En el ámbito peruano, Arias-Schreiber & Peña (2015) explican que esta teoría amplía la mirada clásica sobre la ley y permite comprender la elaboración legislativa como una actividad que debe ser evaluada en términos de racionalidad, coherencia y resultados, no solo de corrección formal.

En este sentido, la legística se distingue de la técnica legislativa tradicional, y se define como la disciplina que orienta la producción normativa hacia estándares de necesidad, claridad, coherencia, aplicabilidad y evaluación, con el fin de que se mejore la calidad de las leyes y racionalizar la intervención pública; su incorporación en la política normativa ofrece beneficios sustantivos, como la reducción de la proliferación normativa innecesaria, incrementa la certeza jurídica, mejora la legitimidad de las leyes y fortalece la gobernanza regulatoria.

1.6. Fiscalización y Cumplimiento (*Enforcement*)

La expresión fiscalización y cumplimiento (*enforcement*) comprende el conjunto de mecanismos institucionales, jurídicos, técnicos y operativos mediante los cuales el Estado procura que las normas sean efectivamente observadas por sus destinatarios; en el derecho administrativo regulatorio, este concepto no se limita a la imposición de sanciones, sino que

comprende también acciones de orientación, supervisión, inspección, prevención, corrección y monitoreo.

Desde la perspectiva de la calidad regulatoria, la fiscalización y el cumplimiento constituyen dimensiones indispensables de toda intervención normativa, una regulación puede encontrarse correctamente redactada y perseguir un fin legítimo, pero resultará insuficiente si el Estado no dispone de capacidades reales para aplicarla; en esa línea, Baldwin, Cave y Lodge (2012) explican que el diseño de una regulación no puede separarse de sus mecanismos de cumplimiento y control, pues su efectividad depende de la relación entre los objetivos perseguidos, los instrumentos seleccionados, los incentivos de los sujetos regulados y las estrategias de supervisión utilizadas por la autoridad.

La teoría de la regulación responsiva desarrollada por Ayres y Braithwaite (1992) resulta especialmente útil para comprender esta dimensión, según este enfoque, la autoridad no debe depender exclusivamente de sanciones severas ni de mecanismos voluntarios de cumplimiento, sino combinar estrategias progresivas de persuasión, asistencia, advertencia, fiscalización, corrección y sanción; un sistema eficiente no es necesariamente aquel que impone más sanciones, sino el que alcanza mayores niveles de cumplimiento mediante intervenciones proporcionales, focalizadas y adaptadas al riesgo.

En ese sentido, la fiscalización y el cumplimiento expresan la capacidad institucional y técnica del Estado para hacer efectiva una regulación mediante acciones de orientación, supervisión, fiscalización, corrección y sanción, desarrolladas de manera coordinada, proporcional, basada en riesgo y respetuosa de las garantías del procedimiento administrativo.

SUBCAPÍTULO III: CALIDAD REGULATORIA Y PROTECCIÓN FRENTE A PRÁCTICAS COMERCIALES ABUSIVAS

1. Calidad Regulatoria

1.1. Definición

La calidad regulatoria constituye una de las nociones centrales del derecho administrativo y de la gobernanza pública contemporánea, en tanto permite valorar la existencia formal de una regulación y la racionalidad de su diseño, su coherencia con el ordenamiento jurídico, su capacidad de implementación y los efectos que produce sobre la sociedad; en términos generales, puede afirmarse que una regulación es de calidad cuando responde a un problema público identificado con suficiente evidencia, utiliza instrumentos adecuados para alcanzar sus fines, evita imponer cargas desproporcionadas y prevé condiciones razonables para su cumplimiento, supervisión y revisión.

Esta comprensión ha sido desarrollada con especial claridad por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en su Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria (OCDE, 2012) sosteniendo que la política regulatoria debe orientarse a garantizar que la regulación sirva claramente al interés público y que sea diseñada, evaluada y revisada mediante herramientas que mejoren su calidad; esta formulación es particularmente relevante porque desplaza la atención desde la mera expedición de normas hacia la calidad integral del proceso regulatorio.

Más adelante, la propia OCDE (2018) en el OECD Regulatory Policy Outlook 2018 insistió en que una regulación de calidad no depende exclusivamente del contenido de la norma, sino también de la fortaleza de las instituciones que la producen, de los mecanismos de consulta, de la coordinación intergubernamental y de la revisión continua del stock regulatorio; en esa misma línea, la OCDE (2021) en el OECD Regulatory Policy Outlook

2021 reafirmó que la calidad regulatoria constituye un componente esencial de la capacidad estatal para responder a contextos complejos, marcados por innovación tecnológica, incertidumbre y demandas crecientes de confianza institucional.

Por ello, para efectos de esta investigación, la calidad regulatoria será comprendida como el estándar de racionalidad jurídica, técnica e institucional que exige que toda intervención normativa responda a un problema público claramente identificado, se sustente en evidencia, utilice instrumentos proporcionales y coherentes con el ordenamiento, anticipe sus impactos y asegure condiciones reales de implementación, fiscalización y evaluación.

1.2. Evolución Histórica y Conceptual de la Calidad Regulatoria

La idea contemporánea de calidad regulatoria surgió como resultado de un proceso más amplio de transformación del Estado y de revisión crítica de las formas tradicionales de intervención pública, desde la década de 1980, varios países -entre ellos Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido- comenzaron a advertir que el incremento sostenido de normas, procedimientos y obligaciones administrativas estaba produciendo efectos contraproducentes como sobrerregulación, fragmentación del ordenamiento, incremento de costos de cumplimiento y pérdida de efectividad de la acción regulatoria. (OCDE, 2005)

En Estados Unidos, uno de los hitos más importantes de esta evolución fue la Executive Order 12866 de 1993, que institucionalizó la exigencia de evaluar costos y beneficios respecto de las regulaciones significativas dentro del Poder Ejecutivo; como explica Sunstein (2018) este cambio no representó solo una reforma procedimental, sino la consolidación de una cultura regulatoria en la que la autoridad debía justificar sus decisiones a partir de razones verificables, evidencia y análisis de impactos, de este modo, la evaluación previa de la regulación abrió paso a una concepción más exigente en la que la regulación debía ser defendible por su finalidad y por la racionalidad de los medios escogidos.

En Europa, el proceso fue paralelo, aunque con matices propios, la agenda de *Better Regulation* fue incorporando progresivamente la consulta pública, el análisis de impacto, la simplificación normativa y la evaluación ex post como componentes de una política regulatoria más reflexiva (Comisión Europea, 2021); En ese sentido, dicha institución expresa en sus *Better Regulation Guidelines* que una buena regulación debe ser necesaria, proporcionada, coherente, transparente y basada en evidencia.

En este desarrollo, la OCDE desempeñó un papel decisivo en la sistematización y difusión internacional de este enfoque, la *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation* de 1995 constituyó uno de los primeros esfuerzos estructurados por vincular regulación y calidad institucional (OCDE, 1995), más adelante la Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria de 2012 consolidó una visión integral de política regulatoria que articula análisis ex ante, revisión ex post, coordinación institucional, participación y transparencia (OCDE, 2012); a partir de esta evolución, la calidad regulatoria pasó a convertirse en un componente estructural de la gobernanza pública contemporánea.

Desde el punto de vista conceptual, esta trayectoria refleja una transición significativa, de un enfoque centrado en la desregulación y reducción del volumen normativo hacia una aproximación cualitativa, interesada en mejorar el contenido, la legitimidad y la capacidad de implementación de las reglas, en ese sentido, la calidad regulatoria no supone simplemente “menos regulación” sino una regulación mejor justificada, más transparente y más evaluable.

1.3. Evolución en América Latina y el Perú: Progresiva Adopción Institucional

En América Latina, la agenda de la calidad regulatoria se ha desarrollado de manera progresiva, principalmente a partir de reformas orientadas a mejorar la eficiencia

administrativa, reducir cargas innecesarias, simplificar procedimientos, fortalecer la transparencia y promover mejores condiciones para la inversión y la prestación de servicios públicos, no obstante, su evolución también ha puesto de relieve que la calidad regulatoria no puede limitarse a objetivos económicos o de simplificación, pues debe articularse con la protección de derechos, la legitimidad democrática, la capacidad institucional y la efectividad de la intervención pública (OCDE, 2012; Banco Mundial, 2020).

En el plano comparado regional, México suele aparecer como uno de los referentes más visibles, en la medida en que institucionalizó tempranamente una política de mejora regulatoria y consolidó órganos especializados para su conducción (creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) en el año 2000); otros países como Chile, Colombia y Brasil también han desarrollado experiencias relevantes en materia de revisión normativa, simplificación administrativa, transparencia y fortalecimiento de la gobernanza regulatoria.

En el caso peruano, la adopción institucional de la calidad regulatoria se ha expresado, entre otros instrumentos, en el desarrollo del Análisis de Calidad Regulatoria, el Análisis de Impacto Regulatorio ex ante, la política de mejora de la calidad regulatoria y la aprobación de normas orientadas a ordenar la producción normativa del Poder Ejecutivo; este proceso evidencia que el Estado peruano ha incorporado progresivamente herramientas destinadas a mejorar la justificación, evaluación e implementación de sus regulaciones, aunque su aplicación se ha concentrado principalmente en la actividad normativa administrativa y no necesariamente en la producción legislativa parlamentaria.

Este desarrollo normativo demuestra que, en el Perú, la calidad regulatoria ha dejado de ser un mero discurso de modernización administrativa para adquirir una proyección jurídica e institucional más definida.

1.4. Análisis y Valoración Funcional de la Calidad Regulatoria

La calidad regulatoria debe ser valorada no solo a partir de sus postulados normativos o de sus promesas institucionales, sino también desde sus efectos concretos y desde las condiciones reales que hacen posible -o dificultan- su implementación; en ese sentido, su valoración exige una mirada equilibrada, que permita identificar los beneficios asociados a una regulación mejor diseñada, más transparente y sustentada en evidencia, y que, obliga a reconocer que la consolidación de esta política pública enfrenta límites estructurales.

1.4.1. Impactos Positivos de la Calidad Regulatoria

La calidad regulatoria produce efectos positivos relevantes tanto en el plano institucional como en el económico y social; en primer lugar contribuye a mejorar la eficiencia de la administración pública, en la medida en que exige que la producción normativa se someta a criterios de legalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, ello reduce el riesgo de crear regulaciones innecesarias, redundantes o excesivamente gravosas y favorece una actuación administrativa más ordenada, coherente y previsible.

En segundo lugar, la calidad regulatoria puede disminuir cargas y costos para ciudadanos y empresas, instrumentos como el Análisis de Impacto Regulatorio y los mecanismos de revisión de procedimientos permiten identificar barreras regulatorias injustificadas, exigencias desproporcionadas y trámites que elevan artificialmente los costos de acceso, permanencia o cumplimiento en el mercado; en tercer lugar, la calidad regulatoria fortalece la legitimidad de las decisiones públicas y la confianza en las instituciones, cuando el proceso regulatorio incorpora consulta pública, justificación técnica, transparencia y evaluación, la intervención estatal se vuelve más comprensible y controlable para sus destinatarios, en esa medida, la calidad regulatoria no solo mejora el contenido de las normas, sino también su aceptación pública y su defendibilidad institucional.

En cuarto lugar, la calidad regulatoria puede impulsar procesos de innovación y modernización estatal, en los últimos años, la mejora regulatoria se ha vinculado estrechamente con la digitalización de procedimientos, la automatización de trámites, la trazabilidad de decisiones y el uso de tecnologías para mejorar el cumplimiento y la supervisión; finalmente, la calidad regulatoria favorece la aproximación de los ordenamientos internos a estándares internacionales de buena regulación, la adopción de principios como necesidad, evidencia, proporcionalidad, transparencia, revisión ex post y coordinación institucional permite fortalecer la coherencia del sistema normativo y aproximarlos a parámetros de gobernanza regulatoria.

1.4.2. Desafíos y Limitaciones en la Implementación

A pesar de sus beneficios, la calidad regulatoria enfrenta importantes desafíos en su implementación, uno de los más notorios es la limitada capacidad institucional de muchas entidades públicas, la aplicación sustantiva de instrumentos como el AIR, la evaluación ex post o la supervisión basada en riesgo exige: personal especializado, tiempo institucional, disponibilidad de información y capacidades analíticas que no siempre están presentes; a ello se suma la persistencia de resistencias culturales y políticas, en diversos sectores del aparato estatal subsiste una tendencia a responder a los problemas públicos mediante la producción rápida de normas, sin que medie un análisis suficiente de impacto, de alternativas disponibles o de condiciones de implementación.

Otro límite importante es la débil evaluación ex post, si bien en muchos sistemas regulatorios se han desarrollado con mayor intensidad las herramientas ex ante, la revisión posterior de las normas continúa siendo una de las dimensiones menos consolidadas, esta carencia impide identificar con claridad qué regulaciones han sido eficaces, cuáles han generado costos no previstos y cuáles se han vuelto obsoletas; la fragmentación y la insuficiente coordinación interinstitucional también van a constituir obstáculos

significativos, cuando varias entidades con potestad regulatoria actúan sin adecuada articulación pueden generar marcos dispersos, contradictorios o solapados, lo que aumenta costos de cumplimiento y deteriora la seguridad jurídica.

Asimismo, la participación ciudadana todavía enfrenta límites importantes, los mecanismos de consulta pública operan de forma incipiente o meramente formal, sin generar una deliberación efectiva ni una incorporación real de observaciones relevantes, esto debilita tanto la legitimidad del proceso normativo como la calidad misma de la regulación; finalmente, la transformación digital plantea una tensión adicional, si bien ofrece oportunidades importantes para mejorar la regulación, la supervisión y el acceso a servicios públicos, también expone brechas en infraestructura tecnológica, conectividad y capacidades digitales.

1.5. Principios de la Calidad Regulatoria según la OCDE

La calidad regulatoria se sostiene sobre un conjunto de principios que orientan la racionalidad de la intervención pública y permiten valorar la legitimidad, coherencia y eficacia de la regulación, antes que una simple técnica de mejora administrativa, constituye un marco de exigencias sustantivas y procedimentales dirigido a asegurar que la producción normativa responda al interés público bajo criterios de necesidad, proporcionalidad, evidencia, transparencia y revisión; en este ámbito, la OCDE ha desempeñado un papel central al sistematizar una concepción de política regulatoria basada en tales parámetros, en particular, la Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria del 2012 constituye uno de los principales referentes internacionales para comprender los criterios que deben orientar una regulación de calidad.

A partir de dicho marco, es posible identificar un conjunto de principios rectores que, aunque estrechamente relacionados entre sí, cumplen funciones analíticas diferenciadas:

El primero de ellos es la necesidad sustentada en evidencia, la regulación solo se justifica cuando existe un problema público real, suficientemente identificado y respaldado por información verificable, esto implica que la intervención normativa no debería responder a impresiones coyunturales, intuiciones políticas o presiones circunstanciales, sino a un diagnóstico que permita comprender la magnitud del problema, sus causas y las razones por las cuales la actuación estatal resulta necesaria; a este principio se vincula directamente el de proporcionalidad, que exige que la intensidad de la regulación guarde relación con la naturaleza y magnitud del problema que pretende corregir.

Otro principio esencial es la coherencia, la regulación debe integrarse de manera armónica con el resto del ordenamiento jurídico y con otras políticas públicas, evitando contradicciones, duplicidades, vacíos o superposiciones normativas, la coherencia no constituye únicamente una exigencia técnica de buena legislación, sino también una condición de seguridad jurídica y de previsibilidad institucional; de igual forma, la calidad regulatoria exige transparencia y participación, la transparencia fortalece la rendición de cuentas y la posibilidad de control sobre la actuación estatal, mientras que la participación contribuye a mejorar la calidad técnica y la legitimidad democrática de la regulación.

Otro de los ejes fundamentales es la evaluación a lo largo del ciclo regulatorio, la calidad regulatoria exige que la intervención pública sea valorada antes y después de su adopción, antes, mediante mecanismos que permitan estimar impactos, comparar alternativas y anticipar riesgos, y, después, a través de la revisión de sus efectos reales, de su eficacia práctica y de sus eventuales consecuencias no previstas; también añade el enfoque de riesgo, según el cual la regulación, la supervisión y la fiscalización no deberían aplicarse de manera homogénea e indiferenciada, sino priorizar aquellos sectores, actividades o conductas que representarán mayores riesgos para el interés público.

Junto con ello, la calidad regulatoria presupone simplicidad y accesibilidad, la regulación no solo debe ser jurídicamente válida y sustantivamente razonable, debe ser también comprensible, operativa y accesible para sus destinatarios, esto implica reducir complejidad innecesaria, evitar cargas burocráticas injustificadas, promover una redacción clara y asegurar que ciudadanos y empresas puedan conocer de manera efectiva sus derechos, obligaciones y mecanismos de cumplimiento; asimismo, la calidad regulatoria solicita coordinación interinstitucional y rendición de cuentas, la existencia de múltiples entidades con potestades regulatorias o de supervisión hace indispensable una actuación articulada, capaz de evitar duplicidades, vacíos, conflictos competenciales y superposición de exigencias.

En conjunto, estos principios muestran que la calidad regulatoria no puede reducirse a una agenda de eficiencia administrativa ni a una simple técnica de reducción de cargas; se trata, más bien, de una racionalidad de gobierno que exige que la intervención normativa sea necesaria, proporcionada, coherente, abierta a participación, basada en evidencia y sujeta a revisión y control.

Tabla 3

Cuadro Resumen – Principios de la Calidad Regulatoria según la OCDE

Principio	Definición Breve	Referente o expresión en el contexto peruano
Necesidad y Evidencia	La regulación debe responder a un problema público real y estar sustentada en información verificable.	Desarrollo del AIR ex ante en el marco del Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM y compendio de instrumentos AIR de la PCM.
Proporcionalidad	La intensidad de la medida debe guardar equilibrio con el problema y con los beneficios esperados.	Principios de razonabilidad y debido procedimiento en la Ley N.º 27444.

Coherencia		La regulación debe articularse con el resto del ordenamiento y evitar duplicidades o contradicciones.	Revisión de procedimientos y simplificación administrativa en el Decreto Legislativo N.º 1310.
Transparencia y Participación	y	El proceso regulatorio debe ser abierto, trazable y accesible a los interesados.	TUO de la Ley N.º 27806 y mecanismos de publicación de proyectos normativos.
Evaluación ante y ex post	ex	La calidad regulatoria exige análisis previo y revisión posterior de la intervención.	Marco institucional del AIR ex ante y desarrollo progresivo de revisión regulatoria.
Enfoque de Riesgo	de	La regulación y fiscalización deben priorizar actividades y sectores según la gravedad y probabilidad del riesgo.	Desarrollo sectorial de supervisión basada en riesgo y referencias normativas como el Decreto Legislativo N.º 1497.
Simplificación accesibilidad	y	La regulación debe reducir cargas innecesarias y ser comprensible para sus destinatarios.	Ley N.º 27444, Decreto Legislativo N.º 1246 y medidas adicionales de simplificación administrativa.
Coordinación accountability	y	La acción regulatoria requiere articulación institucional y justificación pública de las decisiones.	Rectoría de la PCM en mejora regulatoria y fortalecimiento del marco institucional mediante el Decreto Legislativo N.º 1565.

Nota. Elaboración propia con base en la Recomendación del Consejo sobre Política Regulatoria y Gobernanza (OCDE, 2012).

Estos principios constituyen parámetros generales de buena regulación, su concreción metodológica mediante el Análisis de Impacto Regulatorio será desarrollada en el subcapítulo siguiente.

1.6. Instrumentos de la Calidad Regulatoria

La calidad regulatoria no se agota en la formulación abstracta de principios, sino que se concreta a través de instrumentos que permiten mejorar las distintas fases del ciclo regulatorio: el diagnóstico del problema, el diseño de la intervención, su implementación, su supervisión y su revisión; entre los instrumentos más reconocidos a nivel comparado se

encuentran el Análisis de Impacto Regulatorio, la revisión y simplificación administrativa, la participación y consulta pública, la evaluación ex post, el enfoque de riesgo y la transparencia regulatoria. Todos ellos han cumplido funciones distintas, pero que se complementan: unos operan antes de la expedición de la norma, otros durante su implementación y otros una vez que ya produjo efectos en la realidad; considerados en conjunto, permiten pasar de una lógica puramente reactiva o intuitiva a una lógica regulatoria más reflexiva, trazable y orientada al aprendizaje institucional.

1.6.1. Análisis de Impacto Regulatorio

El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) constituye uno de los instrumentos más relevantes de la calidad regulatoria en la medida en que permite estructurar la evaluación ex ante de una propuesta normativa, su función consiste en identificar el problema público, precisar los objetivos de la intervención, comparar alternativas regulatorias y no regulatorias y estimar los costos, beneficios y riesgos previsibles de cada opción; la OCDE ha destacado que el AIR es una herramienta central para mejorar la calidad de las decisiones regulatorias porque ayuda a que estas se apoyen en evidencia y no exclusivamente en intuiciones, urgencias coyunturales o criterios políticos inmediatos (OCDE, 2012), el *OECD Regulatory Policy Outlook 2018* y el de 2021 muestran, además, que su uso continúa siendo uno de los indicadores más importantes para medir la madurez de las políticas regulatorias en los países miembros y asociados.

1.6.2. Revisión y Simplificación Administrativa

La revisión y simplificación administrativa tienen como finalidad eliminar trámites, requisitos y procedimientos que generan costos excesivos, duplicidades o barreras injustificadas para ciudadanos y empresas, a diferencia del AIR, que actúa principalmente sobre proyectos regulatorios antes de su aprobación, la simplificación administrativa opera

muchas veces sobre el stock normativo y procedimental ya existente, con el propósito de depurarlo y hacerlo más eficiente.

En el Perú, la Ley N.º 27444 (2001), Ley del Procedimiento Administrativo General, ha incorporado principios como simplicidad y celeridad en la actuación administrativa, el Decreto Legislativo N.º 1246 (2016) aprobó diversas medidas de simplificación administrativa y el Decreto Legislativo N.º 1310 (2017) ha puesto a disposición medidas adicionales en esa misma línea.

Por ello, la simplificación administrativa no debe ser entendida como una política de mera reducción de controles, sino como un mecanismo para depurar cargas injustificadas y mejorar la relación entre administración, mercado y ciudadanía.

1.6.3. Participación y Consulta Pública

La participación y consulta pública constituyen instrumentos esenciales de la calidad regulatoria porque permiten incorporar al proceso normativo información, observaciones y perspectivas que no siempre están disponibles para la autoridad reguladora, su función no se agota en mejorar la legitimidad democrática de la decisión, sino que también contribuye a aumentar su calidad técnica, al advertir impactos, costos o riesgos que pueden pasar inadvertidos en un análisis exclusivamente interno; la OCDE (2012) ha insistido en que los procesos regulatorios deben adherirse a principios de gobierno abierto, incluyendo transparencia y participación, precisamente para asegurar que la regulación sirva al interés público y responda a las necesidades legítimas de quienes se verán afectados por ella.

En el ordenamiento peruano, la consulta pública se relaciona con el deber de publicidad de proyectos normativos de alcance general y con el principio de transparencia de la acción estatal, el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y

Acceso a la Información Pública (2002), forma parte de ese marco general, al reforzar el acceso de la ciudadanía a la información estatal.

1.6.4. Evaluación Ex Post

La evaluación ex post permite revisar, una vez implementada la regulación, si ha cumplido los objetivos que justificaron su adopción, si los impactos observados coinciden con los previstos y si sus costos, beneficios y efectos colaterales siguen siendo aceptables; a diferencia del análisis ex ante, que opera sobre proyecciones, la evaluación ex post trabaja sobre resultados reales y, por tanto, cumple una función decisiva en la mejora continua del sistema regulatorio.

En el Perú, la revisión posterior de la regulación ha sido incorporada progresivamente dentro del marco de modernización de la gestión pública, el Decreto Supremo N.º 123-2018-PCM aprobó el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, dentro del cual la revisión del marco regulatorio adquiere relevancia como parte del enfoque de mejora continua.

1.6.5. Enfoque de Riesgo

El enfoque de riesgo es un instrumento que permite priorizar la regulación, la fiscalización o la supervisión en función de la gravedad y probabilidad de los daños asociados a determinadas actividades o conductas, su valor reside en concentrar los esfuerzos estatales allí donde el riesgo público es mayor; la lógica de este instrumento es coherente con la calidad regulatoria porque busca una intervención más racional, proporcionada y eficiente, especialmente en contextos donde la administración enfrenta restricciones de capacidad y recursos.

En el Perú, el enfoque de riesgo ha sido reconocido y desarrollado en distintos ámbitos regulatorios y de supervisión, el Decreto Legislativo N.º 1497 (2020), dictado en el

contexto de la emergencia sanitaria, introdujo medidas para facilitar condiciones regulatorias y mejorar la eficiencia de determinados procedimientos, incluyendo referencias a matrices de riesgo en el ámbito de licencias e inspecciones, siendo organismos reguladores quienes han desarrollado metodologías sectoriales para priorizar sus acciones de control.

1.6.6. Transparencia y Acceso a la Información

La transparencia regulatoria constituye un instrumento transversal de la calidad regulatoria, porque asegura que ciudadanos, empresas y demás actores interesados puedan conocer las normas, los procesos de decisión y los fundamentos que las sustentan, su importancia no radica solo en el acceso formal a documentos o actos administrativos, sino en que fortalece la rendición de cuentas, la posibilidad de control social y la trazabilidad del proceso regulatorio.

En el caso peruano, el TUO de la Ley N.º 27806 constituye el marco general de acceso a la información pública, mientras que herramientas como la plataforma única del Estado y los portales institucionales hacen más accesibles normas, trámites y servicios.

A continuación, se presenta un cuadro resumen de los principales instrumentos de la calidad regulatoria con su definición, sus objetivos y beneficios esperados en el contexto peruano e internacional.

Tabla 4

Cuadro Resumen – Instrumentos de la Calidad Regulatoria

Instrumento	Definición	Objetivo Principal	Beneficios Esperados
Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)	Evaluación previa de problemas, alternativas, costos, beneficios y riesgos de una propuesta normativa.	Mejorar la calidad de la decisión regulatoria y evitar regulaciones innecesarias.	Normas más efectivas, reducción de cargas, mayor coherencia y legitimidad regulatoria.

Revisión y Simplificación Administrativa	Depuración de trámites, requisitos y procedimientos que generan cargas injustificadas o redundantes.	Reducir burocracia y racionalizar la actuación administrativa.	Ahorro de tiempo y costos, menor carga administrativa y mayor previsibilidad para administrados y empresas.
Participación y Consulta Pública	Mecanismos que incorporan observaciones de ciudadanos y actores interesados en el proceso normativo.	Fortalecer la transparencia, legitimidad y calidad técnica de la decisión.	Regulaciones mejor informadas, mayor confianza pública y mejor rendición de cuentas.
Evaluación Ex Post	Revisión posterior de la norma para verificar si cumplió sus objetivos y si sus efectos justifican su permanencia.	Medir la viabilidad de aplicación y corregir deficiencias regulatorias.	Aprendizaje de institucional, y depuración normativa y mejora continua.
Enfoque de Riesgo	Priorización de regulación, supervisión o fiscalización según gravedad y probabilidad del riesgo.	Optimizar recursos y focalizar la intervención estatal.	Supervisión más eficiente, menor carga en actividades de bajo riesgo y mayor atención a riesgos relevantes.
Transparencia y Acceso a la Información	Disponibilidad pública, comprensible y oportuna de normas, procesos y fundamentos regulatorios.	Reforzar rendición de cuentas y trazabilidad de la decisión pública.	Mayor confianza en las instituciones, mejor control ciudadano y entorno regulatorio más abierto.

Nota. *Elaboración propia con base en la Recomendación del Consejo sobre Política Regulatoria y Gobernanza (OCDE, 2012), los Regulatory Policy Outlook (OCDE, 2015, 2018, 2021) y de la normativa peruana citada.*

1.7. Implementación de la Calidad Regulatoria

La implementación de la calidad regulatoria constituye un proceso progresivo, sistemático y multidimensional, orientado a mejorar la eficiencia y legitimidad de la acción

estatal, su efectividad no depende solo de la existencia de un marco normativo adecuado, sino también del desarrollo de capacidades institucionales, técnicas y culturales que permitan aplicar de manera sostenida los principios e instrumentos de mejora regulatoria; en esa línea, la OCDE sostiene que la política regulatoria solo produce resultados sustantivos cuando está acompañada por liderazgo político, coordinación institucional, supervisión desde el centro de gobierno y una cultura administrativa basada en evidencia, evaluación y aprendizaje continuo (OCDE, 2012; 2021).

Desde esta perspectiva, la implementación de la calidad regulatoria no puede ser entendida como un acto aislado ni como una exigencia meramente procedimental, la sola existencia de normas, metodologías o manuales no basta si no va acompañada de una gestión pública capaz de incorporarlas en la práctica decisoria cotidiana. La experiencia comparada recogida por la OCDE muestra, precisamente, que muchos países han avanzado más en la formalización de instrumentos que en su uso efectivo y consistente, lo que genera una brecha entre el diseño institucional de la mejora regulatoria y su impacto real sobre la producción normativa, por ello, la implementación debe ser analizada, al menos, desde dos dimensiones complementarias: de un lado, el despliegue institucional y normativo que hace posible la política regulatoria; de otro, el ciclo metodológico y operativo mediante el cual esa política se traduce en decisiones concretas.

1.7.1. Primera Dimensión: Despliegue Institucional y Normativo

Esta primera dimensión comprende el establecimiento de bases legales, órganos rectores, reglas de procedimiento, responsabilidades institucionales y condiciones organizativas que permiten sostener un sistema de calidad regulatoria.

Este despliegue institucional no se agota en la existencia de una autoridad rectora o de normas habilitantes, requiere, además, compromiso político sostenido, coordinación

interinstitucional, capacitación de funcionarios, disponibilidad de información y asignación adecuada de recursos, sin estos elementos, los instrumentos de calidad regulatoria corren el riesgo de permanecer en el plano formal y de no incidir realmente en la producción normativa. En Perú el Decreto Legislativo N.º 1565 (2023c) define la mejora de la calidad regulatoria como un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continuo, lo que revela que su implementación no puede concebirse como una reforma puntual, sino como una política pública permanente; en consecuencia, la dimensión institucional de la implementación no solo exige normas e instituciones, sino condiciones materiales y organizacionales para que la rectoría regulatoria se traduzca en decisiones más justificadas, más coherentes y más evaluables.

1.7.2. Segunda Dimensión: Ciclo Metodológico de Análisis Regulatorio

Esta segunda dimensión se vincula con la aplicación práctica de los instrumentos de calidad regulatoria en el marco de un ciclo de mejora continua, aquí la implementación deja de verse como una arquitectura institucional abstracta y se observa como una secuencia de fases que permiten traducir la política regulatoria en decisiones concretas; el punto de partida es la identificación y definición del problema regulatorio, una regulación de calidad exige que el Estado delimite con claridad qué problema público pretende resolver, cuáles son sus causas, qué evidencia lo sustenta y por qué la intervención pública resulta necesaria, esta etapa es decisiva, pues una mala formulación del problema compromete todo el proceso posterior.

A ello sigue la evaluación de alternativas regulatorias y no regulatorias, la lógica de la mejora regulatoria exige que el Estado no asuma automáticamente que la respuesta más adecuada es una nueva prohibición, una nueva obligación o una nueva sanción, por el contrario, debe valorar distintas opciones, incluyendo mecanismos no regulatorios, soluciones tecnológicas, incentivos, autorregulación supervisada o estrategias focalizadas

de fiscalización y cumplimiento; dentro de ese ciclo, el Análisis de Impacto Regulatorio cumple una función estructurante, no se trata solo de una herramienta adicional, sino de un mecanismo que organiza la racionalidad del proceso regulatorio, al exigir la comparación de alternativas, la estimación de impactos y la explicitación de las razones que justifican la opción elegida.

Del mismo modo, el diseño normativo propiamente dicho -esto es, la redacción de la regla, su articulación con el resto del ordenamiento, la precisión de sus conceptos y la determinación de competencias y recursos- constituye una fase crítica del proceso de implementación, una regulación puede haber sido bien justificada en abstracto y, sin embargo, fracasar por una mala técnica normativa o por carecer de mecanismos claros de aplicación y supervisión; finalmente, la implementación de la calidad regulatoria exige monitoreo, supervisión y evaluación ex post, la regulación no concluye con su publicación, por el contrario, solo en la práctica puede determinarse si la medida fue eficaz, si produjo efectos no previstos, si generó costos desproporcionados o si requiere correcciones.

En suma, la implementación de la calidad regulatoria no puede ser entendida como una simple etapa posterior al diseño normativo, sino como un proceso continuo que articula liderazgo institucional, marco normativo, metodología de análisis y capacidad real de ejecución.

1.8. Calidad Regulatoria, Protección de Derechos y Comunicaciones Comerciales no Consentidas

La calidad regulatoria no debe entenderse únicamente como una política orientada a mejorar la eficiencia administrativa, reducir cargas o favorecer el funcionamiento de los mercados, en un Estado constitucional, también constituye un parámetro para valorar si la intervención normativa protege adecuadamente los derechos fundamentales, se encuentra

justificada por un problema público verificable y evita imponer restricciones innecesarias o de difícil aplicación; en este sentido, una regulación de calidad debe articular legalidad, necesidad, proporcionalidad, evidencia, claridad normativa, transparencia, capacidad institucional y evaluación posterior (OCDE, 2012; Baldwin, Cave & Lodge, 2012).

Esta vinculación adquiere especial importancia cuando el Estado regula conductas que inciden simultáneamente sobre derechos e intereses diversos, las comunicaciones comerciales no consentidas pueden afectar la privacidad, la tranquilidad, la autodeterminación informativa y la libertad de elección del consumidor, al mismo tiempo, su regulación puede imponer restricciones a la actividad empresarial, cargas de cumplimiento, obligaciones probatorias y consecuencias sancionadoras; la calidad regulatoria permite ordenar estas tensiones y examinar si la medida escogida protege eficazmente al consumidor sin desconocer la seguridad jurídica, la libertad de empresa, la proporcionalidad sancionadora y la viabilidad de su implementación.

Desde esta perspectiva, la protección de derechos no se agota en la proclamación de una finalidad legítima, una norma puede buscar proteger al consumidor y, sin embargo, presentar dificultades si no delimita claramente la conducta prohibida, si utiliza conceptos de interpretación incierta o si no prevé cómo se acreditará el incumplimiento; por ello, la calidad regulatoria cumple una función preventiva frente a decisiones insuficientemente justificadas o técnicamente incompletas, su finalidad no es debilitar la tutela de derechos, sino asegurar que esta pueda ser aplicada de manera coherente, previsible y efectiva.

En el caso de las comunicaciones comerciales no consentidas, una intervención regulatoria de calidad debe comenzar por distinguir fenómenos que pueden compartir el mismo canal, pero que no poseen idéntica naturaleza; no es equivalente una llamada comercial realizada sin consentimiento, una comunicación automatizada, la utilización de un sistema de marcación masiva, la manipulación del identificador de llamada o una

conducta fraudulenta, aunque estas prácticas pueden concurrir, plantean problemas diferentes de consentimiento, automatización, identificación, trazabilidad o seguridad. Una regulación que las trate de manera indiferenciada corre el riesgo de utilizar una técnica única para fenómenos que requieren respuestas jurídicas y operativas distintas.

La calidad del diseño también depende de la relación entre la prohibición sustantiva y los mecanismos que hacen posible su cumplimiento, en materia de comunicaciones comerciales, no basta con establecer que el proveedor no debe contactar al consumidor sin una habilitación válida, es necesario determinar quién realizó materialmente la comunicación, en beneficio de qué proveedor se efectuó, qué tercero intervino, cómo se obtuvo la base de datos, cuándo se otorgó el consentimiento, qué medio fue autorizado y si posteriormente se produjo una revocatoria; por ello, la identificación del emisor, la conservación de evidencia, la regulación de los centros de llamadas y la interoperabilidad de las revocatorias forman parte del diseño regulatorio y no constituyen aspectos meramente posteriores.

Esta exigencia se relaciona con la fiscalización y el cumplimiento de la regulación. Baldwin, Cave y Lodge (2012) sostienen que la eficacia de una norma depende de la correspondencia entre sus objetivos, instrumentos, incentivos y estrategias de supervisión, en la misma línea, una política frente a las comunicaciones comerciales no consentidas no puede sustentarse exclusivamente en sanciones severas, debe incorporar mecanismos de orientación, prevención, identificación, trazabilidad, fiscalización basada en riesgo, medidas correctivas y sanciones graduadas según la gravedad y reiteración de la conducta; la intensidad de la sanción no compensa por sí sola la dificultad de identificar al verdadero responsable o de acreditar los elementos de la infracción.

La calidad regulatoria exige, además, coordinación institucional, las comunicaciones comerciales no consentidas se encuentran en una zona de interacción entre protección del

consumidor, tratamiento de datos personales y telecomunicaciones; el Indecopi debe examinar la práctica comercial y la afectación del consumidor; la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales debe valorar la licitud del tratamiento, el consentimiento y la revocatoria; mientras que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Osiptel intervienen en materias relacionadas con numeración, redes, operadores e identificación técnica. La actuación coordinada debe facilitar el intercambio de información y evitar vacíos, decisiones contradictorias o duplicidades sancionadoras.

Asimismo, la protección frente a prácticas comerciales invasivas debe diferenciar las comunicaciones promocionales de aquellas que resultan necesarias para ejecutar una relación contractual o proteger al propio consumidor, las comunicaciones operativas, informativas, de seguridad, confirmación de operaciones, atención de solicitudes o cobranza legítima no deberían quedar comprendidas automáticamente en una prohibición destinada a controlar el telemarketing no consentido; la claridad en esta distinción protege simultáneamente al consumidor frente a contactos invasivos y frente al riesgo de quedar privado de información relevante.

En consecuencia, la calidad regulatoria opera como un puente entre la tutela de derechos y la eficacia de la intervención pública; aplicada a las comunicaciones comerciales no consentidas, exige que la finalidad protectora se traduzca en reglas claras, instrumentos adecuados, responsabilidades identificables, coordinación institucional y mecanismos de evaluación, una regulación protectora no alcanza su objetivo únicamente porque formule una prohibición intensa; requiere convertirse en un sistema jurídicamente coherente, técnicamente verificable y administrativamente aplicable.

1.9. Desafíos en la Aplicación de la Calidad Regulatoria

A pesar de los avances normativos e institucionales alcanzados en materia de calidad regulatoria, su implementación efectiva continúa enfrentando diversos desafíos de carácter estructural, institucional y cultural, estos obstáculos no son exclusivos de los países con menores capacidades estatales pues también se presentan -aunque con distinta intensidad- en sistemas regulatorios más desarrollados; ello confirma que la mejora regulatoria no constituye un objetivo definitivamente alcanzable, sino un proceso permanente de ajuste, aprendizaje y perfeccionamiento institucional. (OCDE, 2012)

Uno de los principales desafíos es la limitada capacidad técnica e institucional de muchas entidades públicas, la aplicación sustantiva de las herramientas de la calidad regulatoria que exigen equipos especializados, tiempo institucional, acceso a información y capacidades analíticas que no siempre se encuentran suficientemente desarrolladas, entonces, cuando estas condiciones faltan, estas herramientas tienden a aplicarse de manera superficial o formalista, lo que debilita su potencial para incidir realmente en la calidad de la decisión pública (OCDE, 2015; 2017).

A esta limitación se suma la resistencia política y administrativa al cambio, en numerosos contextos institucionales la mejora regulatoria todavía es percibida como una carga adicional o como una exigencia procedimental que retrasa la expedición de normas, y no como una herramienta que fortalece la legitimidad, coherencia y eficacia de la intervención estatal; esta resistencia se vincula, en buena medida, con culturas organizacionales marcadas por el formalismo, por la respuesta normativa inmediata frente a problemas coyunturales y por la persistencia de prácticas tradicionales de producción normativa poco abiertas a evaluación o contraste, en tales escenarios la calidad regulatoria corre el riesgo de ser tratada como un requisito documental.

Otro desafío relevante es la insuficiente coordinación interinstitucional, la existencia de múltiples entidades con potestades regulatorias o de supervisión pueden generar duplicidades, incoherencias, vacíos y superposición de exigencias, esta fragmentación no solo afecta la consistencia del ordenamiento, sino que incrementa los costos de cumplimiento y debilita la seguridad jurídica de los administrados (Banco Mundial, 2017); asimismo, persisten debilidades importantes en la cultura de evaluación y en el uso sistemático de evidencia para la toma de decisiones regulatorias, la elaboración de normas sin estudios técnicos robustos, sin estimación suficiente de impactos o sin mecanismos claros de seguimiento posterior incrementa el riesgo de intervenciones ineficaces, desproporcionadas o de difícil implementación.

La transformación digital introduce, además, un conjunto de retos adicionales, aunque la digitalización de procedimientos, el uso de herramientas de supervisión tecnológica y el desarrollo de soluciones como RegTech o SupTech ofrecen oportunidades significativas para mejorar la eficiencia, la trazabilidad y la capacidad de control del Estado, su aprovechamiento depende de condiciones materiales que no siempre están presentes de forma homogénea.

En suma, los desafíos en la aplicación de la calidad regulatoria han mostrado que su consolidación requiere mucho más que normas habilitantes o metodologías formales, exige liderazgo político sostenido, fortalecimiento institucional, coordinación efectiva, recursos técnicos suficientes y una cultura administrativa que se orienta a la evidencia, la transparencia, la participación y la evaluación; solo bajo esas condiciones la calidad regulatoria puede dejar de ser una aspiración programática y convertirse en una práctica real de gobierno capaz de mejorar la legitimidad y efectividad de la intervención estatal.

SUBCAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO COMO HERRAMIENTA DE MEJORA NORMATIVA

1. Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)

El presente apartado constituye uno de los ejes centrales de esta investigación, pues, su estudio resulta esencial para comprender cómo los Estados -y particularmente el Perú- pueden mejorar la calidad de sus normas, pues el estudio del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) constituye una herramienta clave para el diseño de regulaciones más equilibradas en ámbitos sensibles, como la protección del consumidor y la regulación de prácticas comerciales abusivas asociadas al uso intensivo de tecnologías de comunicación; en este sentido, el AIR no solo contribuye a mejorar la calidad formal de las normas, sino que refuerza su legitimidad y eficacia material.

1.1. Definición y Naturaleza Jurídica del Análisis de Impacto Regulatorio

El Análisis de Impacto Regulatorio -conocido también como *Regulatory Impact Assessment* (RIA)- constituye uno de los instrumentos más relevantes de la política de mejora regulatoria y de la moderna gobernanza administrativa, en términos generales, puede definirse como un proceso estructurado de análisis que permite identificar el problema público que se pretende atender, precisar los objetivos de la intervención, comparar alternativas regulatorias y no regulatorias, y estimar los impactos previsibles de cada opción antes de adoptar una decisión normativa; desde esta perspectiva, el AIR no se limita a medir costos y beneficios, sino que organiza la racionalidad de la decisión pública, al exigir que la regulación sea justificada, proporcional y sustentada en evidencia. (OCDE, 2020)

La doctrina especializada coincide en destacar ese carácter estructurante, Dunlop y Radaelli (2016) han descrito el AIR como el principal instrumento empleado por gobiernos y reguladores para apreciar los efectos probables de sus propuestas de política, lo que revela

que su función es auxiliar y central dentro del ciclo regulatorio; bajo esta comprensión, es una técnica de análisis económico y una metodología de apoyo a la decisión pública, que se orienta a mejorar la calidad, coherencia y trazabilidad de la regulación.

En el caso peruano, esta lógica ha sido recogida expresamente por el marco normativo de mejora regulatoria, el Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM (2021a) desarrolla el marco institucional del proceso de mejora de la calidad regulatoria y establece lineamientos generales para la aplicación del AIR ex ante; a su vez, la Resolución Ministerial N.º 151-2021-PCM (2021) aprueba el *Manual para la Aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante* el cual describe al AIR como una guía destinada a ordenar y sistematizar la evaluación de un problema público, de sus alternativas de solución y de sus impactos, con el propósito de apoyar la toma de decisiones sobre la base de evidencia; posteriormente, la Resolución Ministerial N.º 285-2022-PCM (2022) aprobó el *Manual del Evaluador del AIR Ex Ante*, reforzando su dimensión metodológica y de control de calidad; más recientemente, el Decreto Legislativo N.º 1565 (2023c) y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N.º 023-2025-PCM (2025) consolidaron al AIR dentro de un marco más integral de mejora de la calidad regulatoria en el Perú.

Desde una perspectiva jurídico-administrativa la naturaleza del AIR puede considerarse mixta; en primer lugar, posee una dimensión técnica, porque emplea herramientas de análisis comparado, identificación de alternativas, evaluación de impactos, análisis multicriterio o costo-beneficio y mecanismos de consulta; en segundo lugar, presenta una dimensión procedimental, pues se inserta en el camino de formación de la decisión regulatoria y opera como un cauce para justificar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la intervención; en tercer lugar, tiene una dimensión institucional, ya que su efectividad depende de la existencia de órganos rectores, reglas metodológicas, mecanismos de revisión y capacidades administrativas para exigir su uso sustantivo (OCDE,

2012). Esta triple condición explica por qué el AIR no puede reducirse a una simple herramienta de gestión ni a un trámite previo, sino que se trata de un instrumento jurídico-administrativo orientado a disciplinar la potestad normativa del Estado.

Esta naturaleza mixta permitirá, además, vincular el AIR con principios generales del derecho administrativo peruano, como los de: legalidad, debido procedimiento, razonabilidad y eficiencia, todos ellos estrechamente conectados con la exigencia de que la intervención pública sea justificada y proporcional; aunque el AIR no crea por sí mismo un derecho subjetivo autónomo exigible en todos los casos, sí actúa como una garantía procedimental de calidad normativa y como un mecanismo preventivo frente a decisiones arbitrarias, insuficientemente motivadas o carentes de sustento empírico.

En consecuencia, el AIR debe ser entendido como un instrumento de racionalidad pública que integra análisis técnico, estructura procedimental y soporte institucional para mejorar la calidad de la regulación, pues el AIR no es solo una herramienta metodológica, sino uno de los criterios decisivos para valorar la legitimidad, coherencia y eficacia de la acción regulatoria del Estado (OCDE, 2012, 2020).

1.2. Evolución Histórica y Desarrollo Internacional del Análisis de Impacto Regulatorio

El Análisis de Impacto Regulatorio no surgió como una herramienta acabada sino como resultado de un proceso gradual de transformación en la manera de entender la intervención normativa del Estado; su desarrollo respondió a la necesidad de que las decisiones regulatorias no se sustenten únicamente en la voluntad política o en la constatación general de un problema público, sino también en evidencia, identificación de alternativas, evaluación de costos y beneficios, análisis de impactos e implementación viable (OCDE, 2012; 2020).

Uno de los antecedentes más relevantes se encuentra en Estados Unidos, donde las *Executive Orders* N.º 12291 y N.º 12866 incorporaron exigencias de análisis previo para regulaciones significativas, especialmente mediante la evaluación de costos, beneficios, alternativas y riesgos; posteriormente, la experiencia europea consolidó el enfoque de evaluación de impacto como parte de las políticas de *Better Regulation* y *Better Law-Making*, vinculándolo con los principios de subsidiariedad, proporcionalidad, consulta pública, simplificación normativa y revisión posterior, así, el AIR dejó de ser solo una herramienta económica de costo-beneficio y pasó a concebirse como un instrumento más amplio de calidad regulatoria (Executive Order N.º 12291, 1981; Executive Order N.º 12866, 1993; Comisión Europea, 2002; OCDE, 2012).

El *OECD Regulatory Policy Outlook 2021* muestra que una amplia mayoría de países miembros cuenta ya con procedimientos formales de AIR ex ante, aunque con distintos niveles de profundidad, obligatoriedad y efectividad práctica (OCDE, 2021), este dato es importante porque revela que el desarrollo del AIR no ha supuesto una convergencia absoluta de modelos, sino una difusión progresiva de una lógica regulatoria común, antes de regular el Estado debe justificar el problema, valorar alternativas, anticipar impactos y transparentar las razones de su decisión.

En América Latina, la incorporación del AIR ha sido más gradual y ha estado estrechamente vinculada a las agendas de modernización del Estado, sin embargo, la experiencia regional también ha mostrado que la adopción formal del AIR no garantiza por sí sola una práctica consolidada, pues su efectividad depende de la existencia de capacidades técnicas, de órganos revisores competentes y de una cultura administrativa menos formalista.

En síntesis, la evolución histórica del AIR ha logrado evidenciar un proceso de maduración conceptual e institucional, desde sus primeras manifestaciones, ligadas

principalmente al control de costos regulatorios hasta su configuración actual como instrumento de gobernanza regulatoria basada en evidencia, el AIR ha ampliado progresivamente su alcance y su densidad jurídica; hoy ha constituido una herramienta central para mejorar la calidad de la regulación, reforzar la transparencia del proceso normativo y exigir que la intervención estatal responda a problemas públicos verificables mediante decisiones mejor justificadas.

1.3. Fundamentos Teóricos, Jurídicos y Económicos del Análisis de Impacto Regulatorio

El Análisis de Impacto Regulatorio se sustenta en un conjunto de fundamentos teóricos, jurídicos y económicos que explican por qué se ha convertido en uno de los instrumentos centrales de la mejora regulatoria contemporánea, su importancia no deriva únicamente de su utilidad práctica para ordenar la elaboración normativa, sino de que expresa una determinada concepción del ejercicio del poder público, pues la regulación no debe ser producto de intuiciones, respuestas coyunturales o simples impulsos políticos, sino de un proceso de decisión racional, justificado, verificable y abierto a evaluación; la OCDE recoge esta lógica al señalar que la política regulatoria debe asegurar que la regulación sirva claramente al interés público y sea diseñada, evaluada y revisada con herramientas que mejoren su calidad, posteriormente, presenta al AIR como una herramienta que proporciona información crucial a los responsables de la toma de decisiones sobre si corresponde regular y cómo hacerlo para alcanzar objetivos de política pública del modo más eficiente posible (OCDE, 2012; 2020).

Desde el punto de vista teórico, el AIR se vincula con la teoría de la decisión racional y con el análisis de políticas públicas, bajo esta perspectiva, toda intervención normativa debería responder a una secuencia analítica mínima como identificar un problema, justificar la necesidad de actuar, definir objetivos, comparar alternativas y valorar consecuencias, así,

el AIR traduce esa lógica en un método de apoyo a la decisión, que se convierte la regulación en un objeto susceptible de análisis antes de su adopción; por ello, su fundamento teórico no se agota en la economía, sino que incorpora también la idea de *policy analysis*⁷, según la cual el Estado debe justificar no solo que existe un problema público, sino que la alternativa elegida es la más razonable frente a otras opciones posibles.

Desde una perspectiva jurídica, el AIR puede ser entendido como una manifestación procedimental de principios clásicos del derecho administrativo, en especial de la legalidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la eficiencia y la motivación suficiente, su función jurídica no consiste en sustituir la decisión política ni en convertir toda regulación en una operación matemática, sino en disciplinar el ejercicio de la potestad normativa mediante exigencias de justificación; en términos sustantivos, obliga a que la intervención se conecte con un problema público identificable, a que se examinen alternativas y a que se expliciten las razones por las cuales la opción elegida resulta adecuada y necesaria.

Desde el plano económico, el AIR encuentra uno de sus fundamentos en la identificación y comparación de los costos y beneficios previsibles de las alternativas regulatorias; este examen puede considerar cargas de cumplimiento para ciudadanos y empresas, costos administrativos para el Estado y beneficios asociados con la seguridad, la información o la protección de derechos, sin embargo, el AIR no se reduce a una operación monetaria, pues numerosos efectos relevantes, como la privacidad, la confianza pública, la reducción de incertidumbre o el fortalecimiento institucional, no son fácilmente cuantificables, por ello, su metodología puede combinar herramientas cuantitativas y cualitativas, análisis multicriterio y matrices de riesgo, de acuerdo con la naturaleza del problema y la información disponible (OCDE, 2020). En esta investigación, este

⁷ Análisis de políticas

fundamento se presenta únicamente como parte del marco conceptual del AIR y no supone una cuantificación de costos y beneficios ni una medición empírica de efectos económicos.

En síntesis, los fundamentos teóricos, jurídicos y económicos del AIR convergen en un mismo objetivo, el garantizar que la regulación sea el resultado de un proceso racional, transparente, justificable y orientado al interés público; su base teórica ha explicado por qué el Estado debe analizar antes de regular, su base jurídica muestra que dicha exigencia se conecta con principios de buena administración y control de la discrecionalidad y su base económica permite valorar costos, beneficios e impactos de las alternativas disponibles.

1.4. Principios Intrínsecos al Análisis de Impacto Regulatorio

Los principios que orientan el Análisis de Impacto Regulatorio guardan correspondencia con los principios generales de calidad regulatoria desarrollados en el subcapítulo precedente, sin embargo, no cumplen exactamente la misma función; en el plano de la calidad regulatoria, la necesidad, la proporcionalidad, la evidencia, la transparencia, la coordinación institucional y la revisión posterior operan como criterios generales para valorar la legitimidad, coherencia y calidad de una intervención normativa. Dentro del AIR, esos mismos principios adquieren una función operativa, pues se traducen en exigencias concretas para delimitar el problema público, sustentar la necesidad de intervenir, comparar alternativas, justificar la opción escogida, incorporar información de los actores interesados, prever condiciones de implementación y establecer mecanismos de monitoreo y evaluación; en consecuencia, su desarrollo en este apartado no pretende reiterar el marco general anterior, sino explicar la manera en que dichos principios estructuran y disciplinan metodológicamente el proceso de análisis regulatorio.

1.4.1. Principio de Legalidad y Necesidad Regulatoria

Toda propuesta normativa debe contar con sustento competencial y ajustarse al ordenamiento jurídico vigente, sin embargo, la legalidad formal no basta, el AIR exige, que la intervención sea necesaria, esto es, que el problema público haya sido identificado de manera suficiente y que exista una justificación razonable para que el Estado intervenga; en esta lógica, regular no constituye un fin en sí mismo, sino una respuesta que debe estar respaldada por evidencia y por la constatación de que otros medios -incluidas alternativas no regulatorias- resultarían insuficientes o menos eficaces.

1.4.2. Principio de Proporcionalidad y Eficacia Regulatoria

El AIR no solo busca justificar la necesidad de intervenir sino también asegurar que la alternativa elegida sea adecuada, necesaria y equilibrada respecto del problema detectado, ello implica comparar opciones y seleccionar aquella que permita alcanzar mejor el objetivo público con la menor carga posible para los ciudadanos, empresas y la propia administración; la proporcionalidad, en este contexto, no debe entenderse únicamente como un criterio constitucional abstracto, sino como un parámetro operativo del análisis regulatorio, obliga a examinar si la medida propuesta impone costos o restricciones mayores a las estrictamente necesarias.

1.4.3. Principio de Transparencia y Participación Ciudadana

La legitimidad del AIR depende de que el proceso sea abierto a escrutinio y permita la intervención de los actores interesados; la transparencia exige que se publiquen los fundamentos de la intervención, las alternativas evaluadas y, en la medida de lo posible, los resultados del análisis; la participación, por su parte, permitiendo que se incorpore información dispersa, advertir impactos no previstos y fortalecer la legitimidad democrática de la regulación. La OCDE (2012) es explícita al señalar que los gobiernos deben adherirse

a principios de gobierno abierto, incluyendo transparencia y participación en el proceso regulatorio, a fin de asegurar que la regulación responda al interés público y a las necesidades legítimas de quienes se verán afectados por ella.

1.4.4. Principio de Evaluación Basada en Evidencia

La calidad del AIR depende de la robustez de la información empleada para sustentar el diagnóstico del problema, la comparación de alternativas y la estimación de impactos, ello supone recurrir a datos verificables, evidencia empírica, estudios previos, información sectorial y, cuando sea necesario, elementos cualitativos que permitan comprender adecuadamente la magnitud del problema y las consecuencias previsibles de la intervención. La OCDE (2020a) ha destacado que el AIR debe ayudar a examinar críticamente impactos y consecuencias de un rango de opciones alternativas, lo que presupone un uso serio de evidencia y no una racionalización ex post de decisiones ya tomadas.

1.4.5. Principio de Coherencia Normativa y Coordinación Institucional

La regulación propuesta no debe ser examinada de manera aislada sino en relación con el resto del ordenamiento jurídico, con otras políticas públicas y con las competencias de las entidades involucradas, una buena evaluación de impacto exige verificar si la medida es consistente con normas existentes, si evita duplicidades, si no genera contradicciones y si puede ser implementada por las autoridades competentes sin producir desarticulación institucional. La OCDE (2012) subraya que una política regulatoria eficaz requiere coordinación entre departamentos y niveles de gobierno, precisamente porque la coherencia es una condición para la sostenibilidad y efectividad de la regulación.

1.4.6. Principio de Revisión y Mejora Continua

El análisis ex ante no agota por sí solo las exigencias de calidad regulatoria, por el contrario, debe sentar las bases para la evaluación posterior de la norma, esto implica

identificar criterios de seguimiento, prever mecanismos de monitoreo y definir, desde el inicio, cómo se verificará si la regulación cumplió sus objetivos y si requiere ajustes. La OCDE (2021) ha advertido que uno de los déficits más persistentes en los sistemas regulatorios es la débil integración entre el análisis ex ante y la evaluación ex post, lo que limita la capacidad estatal para aprender de sus decisiones y corregirlas oportunamente.

2. Estructura Metodológica y Componentes del Análisis de Impacto Regulatorio

El Análisis de Impacto Regulatorio se caracteriza por contar con una estructura metodológica ordenada, cuya finalidad es asegurar que la intervención normativa sea el resultado de un proceso racional, transparente y sustentado en evidencia; su importancia radica en que no reduce la elaboración de la regulación a un acto de voluntad política o de técnica legislativa sino que la inserta en una secuencia analítica que obliga a justificar por qué regular, para qué regular, con qué alternativas y con qué efectos previsibles, en esta lógica, el AIR no sustituye la decisión pública, pero sí la disciplina y la hace más verificable. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012) sostiene precisamente que el AIR debe proporcionar a los decisores un marco sistemático para evaluar opciones regulatorias y no regulatorias antes de adoptar una norma, incorporando una visión de ciclo regulatorio que vincula diagnóstico, decisión, implementación y revisión.

Si bien no existe una metodología única ni una "receta perfecta", desde una perspectiva general la metodología del AIR responde a una secuencia lógica relativamente estable en el derecho comparado: identificación del problema, determinación de objetivos, formulación de alternativas, evaluación de impactos, definición de mecanismos de implementación y previsión de criterios de monitoreo y evaluación; esta estructura puede variar en su grado de complejidad según el sistema institucional y la importancia de la intervención propuesta, pero mantiene una premisa constante, la regulación no debe surgir

como respuesta automática, sino como el resultado de un análisis que permita comparar opciones y justificar la solución elegida.

En el marco normativo peruano esta secuencia ha sido desarrollada de manera expresa en el Manual para la Aplicación del AIR Ex Ante, aprobado por Resolución Ministerial N.º 151-2021-PCM (2021), dicho manual establece una estructura metodológica compuesta por seis componentes esenciales acompañados de actividades transversales, siendo los siguientes: (i) Análisis de Contexto, Identificación de Afectados, Magnitud y Diagnóstico del Problema Público, (ii) Identificación y Desarrollo del o los Objetivo/s Consistente con el Análisis del Problema Público Identificado, (iii) Identificación y Desarrollo de Alternativas de Solución Regulatorias o No Regulatorias, (iv) Evaluación de los Impactos de las Alternativas de Solución, (v) Identificación, Descripción y Desarrollo de los Mecanismos de Implementación y Cumplimiento y (vi) Identificación, Descripción y Desarrollo de Criterios y de los Mecanismos de Monitoreo y Evaluación.

2.1. Análisis de Contexto

El primer componente corresponde al Análisis de contexto, identificación de afectados, magnitud y diagnóstico del problema público, este punto de partida es decisivo porque ninguna intervención regulatoria puede justificarse adecuadamente si el problema que pretende resolver no ha sido definido con claridad. Entre sus elementos clave tenemos:

- a. Identificación del problema: Se define como una situación que afecta negativamente a un grupo o a la sociedad en general, en contraste con un "futuro deseado", la identificación debe ser precisa y clara.
- b. Tipos de problemas: Los problemas pueden derivar de fallas del mercado (como monopolios o externalidades), fallas de la regulación (cuando las reglas existentes

no son efectivas) o de la necesidad de lograr objetivos de gobierno (como mejorar la calidad de vida o reducir la desigualdad).

- c. Análisis basado en evidencia: El diagnóstico debe sustentarse en evidencia, incluyendo datos estadísticos, investigaciones, estudios empíricos o información nacional o internacional confiable.
- d. Delimitación y causas/efectos: Se analiza el contexto y se recaban datos de la "situación problemática" para definir el problema concretamente, posteriormente se identifica la/(s) causa(s) real(es) del problema (incluso las que exceden la competencia de la autoridad).
- e. Magnitud y Afectados: Se debe evaluar a quiénes afecta el problema (empresas, ciudadanos, grupos vulnerables) y la gravedad de la afectación, lo cual sirve para idear soluciones proporcionales

2.2. Identificación y Desarrollo de los Objetivos Consistentes

El segundo componente corresponde a la identificación y desarrollo de objetivos consistentes con el problema público identificado, una vez delimitado el problema, la autoridad debe definir con claridad que se pretende lograr con la intervención, los objetivos no pueden formularse de manera vaga ni meramente declarativa, deben guardar correspondencia con el diagnóstico y ser susceptibles de seguimiento y evaluación. Entre sus elementos clave tenemos:

- a. Transformación del problema: Se utiliza la metodología del Árbol de Objetivos para convertir las causas del problema en "medios" y los efectos en "fines" (objetivos generales), definiendo el "futuro ideal".
- b. Criterios S.M.A.R.T.: Los objetivos deben definirse de manera rigurosa, siguiendo el acrónimo S.M.A.R.T. (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timely), lo

que significa que deben ser específicos, medibles, alcanzables, realistas y temporalmente definidos.

- c. Riesgo y Monitoreo: Desde este punto, se deben identificar los riesgos preliminares de incumplimiento de los objetivos y los indicadores que medirán el progreso.

2.3. Identificación y Desarrollo de Alternativas de Solución Regulatorias o no Regulatorias

El tercer componente se refiere a la Identificación y desarrollo de alternativas de solución regulatorias o no regulatorias, aquí se exige que el Estado no debe presumir que toda respuesta debe adoptar forma normativa ni que la primera opción intuitiva es necesariamente la mejor. Entre sus elementos clave tenemos:

- a. Inclusión de alternativas: El análisis debe incluir opciones variadas para evitar pensar automáticamente en una regulación, entre estas alternativas se debe incluir de forma obligatoria a la "Opción Cero" o "no hacer nada", esta opción debe evaluarse de manera dinámica, considerando cómo evolucionaría el problema en ausencia de una nueva intervención (por ejemplo, debido a cambios tecnológicos o de mercado).
- b. Alternativas relevantes y factibles: Se parte de las opciones "relevantes" para el problema y luego se identifican las opciones "factibles", la factibilidad implica descartar opciones no viables legal o técnicamente, o aquellas con costos de implementación inaceptablemente altos.
- c. Taxonomía de soluciones: El Manual sugiere una taxonomía amplia que incluye la desregulación, la mejora en la aplicación de reglas actuales, la autorregulación, campañas de sensibilización, opciones de empujón (*nudging*), instrumentos basados en el mercado, intervención pública directa, co-regulación y regulación prescriptiva o con tecnología.

- d. Opción Preferida: La alternativa seleccionada como preferida debe ser el resultado del análisis y comparación de impactos, no una opción preseleccionada.

2.4. Evaluación de los Impactos de las Alternativas de Solución

Como cuarto componente es la Evaluación de los impactos de las alternativas de solución, aquí se confrontan los costos, beneficios y riesgos de las distintas opciones identificadas con la finalidad de seleccionar la alternativa más adecuada. Entre sus elementos clave tenemos:

- a. Tipos de impactos: Se identifican y analizan los impactos económicos, sociales y ambientales evaluando si son positivos o negativos y su peso en los grupos afectados.
- b. Identificación de Costos y Beneficios: Los costos son los impactos negativos que surgirían sin la regulación, se dividen en: i) Costos directos que son los costos de cumplimiento (pagos directos, costos sustantivos de cumplimiento, y cargas administrativas), y los costos de "molestia" (ej. corrupción, demoras), ii) Las cargas administrativas que cubren todas las obligaciones de información, iii) Los costos de implementación que son los costos adicionales incurridos por la administración pública (ej. capacitación, monitoreo, ejecución, litigio), iv) Costos Indirectos que se transmiten a través de cambios de precios en mercados relacionados (ej. efectos de sustitución, costos de transacción, reducción de competencia o innovación). Por otro lado, los beneficios son los impactos positivos y se distinguen entre: i) Beneficios directos que mejoran el bienestar, salud, seguridad, eficiencia de mercado, ii) Beneficios indirectos que son los beneficios macroeconómicos, protección de derechos fundamentales.
- c. Metodologías de Comparación: En la fase inicial de implementación del AIR se prioriza la flexibilidad y el análisis cualitativo.

- d. **Análisis Multicriterio (AMC):** Es una metodología cualitativa útil cuando la monetización no es posible, implica definir objetivos, criterios de evaluación, asignar pesos a los criterios y puntuar alternativas.
- e. **Análisis Costo-Beneficio (ACB):** Es una metodología cuantitativa que requiere la monetización de los impactos, implica calcular el valor actual de los impactos futuros y, finalmente, seleccionar la alternativa con el mayor beneficio neto.

2.5. Identificación, Descripción y Desarrollo de los Mecanismos de Implementación y Cumplimiento

El quinto componente es el de la Identificación, descripción y desarrollo de los mecanismos de implementación y cumplimiento, que determina que una regulación de calidad no puede limitarse a una buena formulación abstracta, debe prever cómo será implementada, qué entidades serán responsables, qué recursos serán necesarios y qué mecanismos facilitarán su cumplimiento. Entre sus elementos clave tenemos:

- a. **Estrategia de Cumplimiento:** Se deben detallar las estrategias propuestas para lograr el cumplimiento, junto con los riesgos asociados y un plan de mitigación.
- b. **Análisis de Riesgo:** Es necesario analizar el nivel esperado de cumplimiento, un alto riesgo de incumplimiento puede obligar a reevaluar la estrategia o incluso la elección regulatoria.
- c. **Medidas de Cumplimiento:** La estrategia debe contemplar tanto herramientas sancionadoras como no sancionadoras (acompañamiento, monitoreo, capacitación); el sistema de sanciones debe guiarse por los principios de necesidad, legalidad, efectividad y proporcionalidad.

- d. Detalle del Plan: La estrategia debe especificar cómo se implementará y hará cumplir la regulación, qué entidad(es) serán responsables, y si el sistema de sanciones propuesto cumple con los principios de legalidad, efectividad y proporcionalidad.

2.6. Identificación, Descripción y Desarrollo de Criterios y de los Mecanismos de Monitoreo y Evaluación

Finalmente, el sexto componente es la Identificación, descripción y desarrollo de criterios y de los mecanismos de monitoreo y evaluación que busca cerrar el ciclo regulatorio y asegurar que la regulación pueda ser seguida y evaluada una vez implementada, verificando si se cumplen los objetivos establecidos. Entre sus elementos clave tenemos:

- a. Monitoreo: Proceso continuo de recolección y análisis de información para medir el progreso, permite verificar si la regulación se aplica según lo previsto y si son necesarias otras medidas.
- b. Evaluación (ex post): Mide la efectividad y eficiencia de la regulación después de un periodo determinado -la recomendación es de 3 a 5 años-, el AIR ex ante debe sentar las bases de cómo se realizará esta evaluación futura.
- c. Indicadores: Se deben identificar criterios e indicadores claros para hacer medible el cumplimiento de los objetivos.

En conjunto, estos seis componentes configuran una metodología integral basada en evidencia que articula el diagnóstico, objetivos, alternativas, impactos, implementación y evaluación dentro de un mismo proceso analítico; su importancia no reside solo en ordenar técnicamente la elaboración normativa, sino en contribuir a que las decisiones regulatorias sean más racionales, proporcionales, transparentes y orientadas al interés público.

3. AIR Ex Ante y AIR Ex Post: Diferencias, Complementariedad y Rol en la Mejora Regulatoria

El Análisis de Impacto Regulatorio acompaña idealmente todo el ciclo de vida de la regulación, desde la etapa previa a su adopción hasta la revisión de sus resultados una vez implementada, en este marco, la distinción entre AIR ex ante y AIR ex post no responde a una separación rígida entre dos instrumentos inconexos, sino a dos momentos complementarios de una misma lógica de mejora regulatoria; ambos persiguen un objetivo común, fortalecer la calidad, legitimidad y eficacia de la intervención estatal, pero lo hacen desde temporalidades, funciones y tipos de evidencia distintos. La OCDE (2012) ha insistido en que una política regulatoria de calidad requiere tanto evaluación previa como revisión posterior, precisamente porque la regulación no debe ser concebida como un producto definitivo, sino como una decisión pública revisable y sujeta a aprendizaje institucional.

El AIR ex ante se desarrolla antes de la adopción de la norma y tiene una función esencialmente preventiva, su finalidad es anticipar los efectos previsibles de la intervención, definir con claridad el problema público, precisar los objetivos perseguidos, comparar alternativas regulatorias y no regulatorias, y estimar costos, beneficios y riesgos de cada opción; a través de este análisis el Estado busca reducir la probabilidad de aprobar normas innecesarias, ineficaces o desproporcionadas y fortalecer la justificación técnica de la alternativa elegida, en esta etapa la información utilizada es predominantemente prospectiva a través de proyecciones, estimaciones, escenarios, evidencia comparada y supuestos razonables sobre el comportamiento de los regulados y de la administración.

Por su parte, el AIR ex post se desarrolla una vez que la regulación ha sido implementada y ha operado durante un periodo suficiente para producir efectos observables, su función es esencialmente correctiva y de aprendizaje institucional, no se orienta a anticipar impactos, sino a verificar si los objetivos que justificaron la adopción de la norma

fueron efectivamente alcanzados, si los costos y beneficios reales coincidieron con los previstos y si surgieron consecuencias no anticipadas o problemas de cumplimiento, fiscalización o coordinación institucional; mientras el AIR ex ante trabaja sobre hipótesis razonables, el AIR ex post se apoya en evidencia empírica observada, datos reales de cumplimiento, información sobre fiscalización y cumplimiento, litigiosidad, costos administrativos, respuesta del mercado y comportamiento de los destinatarios; en esta medida, el análisis ex post permite revisar críticamente la experiencia regulatoria y determinar si la norma debe mantenerse, modificarse, simplificarse o incluso derogarse.

Las diferencias entre ambas modalidades pueden ordenarse, por tanto, en torno a tres criterios principales: el momento de aplicación, la función predominante y el tipo de evidencia utilizada; el AIR ex ante opera antes de que la norma entre en vigor, busca justificar y optimizar la decisión y se apoya en proyecciones e inferencias razonadas, mientras que el AIR ex post opera después, busca verificar, corregir y aprender, y se apoya en evidencia observada y resultados verificables.

4. Delimitación del AIR como Parámetro Académico-Funcional para el Análisis de la Legislación

El marco jurídico peruano del Análisis de Impacto Regulatorio ex ante ha sido configurado principalmente para la producción normativa del Poder Ejecutivo y de las entidades comprendidas dentro de su ámbito de aplicación, en consecuencia, la presente investigación no sostiene que el Congreso de la República estuviera jurídicamente obligado a tramitar la Ley N.º 32323 conforme al procedimiento administrativo establecido por el Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM, la Resolución Ministerial N.º 151-2021-PCM, el Decreto Legislativo N.º 1565 o el Decreto Supremo N.º 023-2025-PCM, tampoco se utilizan estas disposiciones como parámetro formal de validez de la ley ni como fuente de una obligación procedimental parlamentaria no prevista expresamente.

La aplicación del AIR en esta investigación tiene una finalidad académica y funcional, sus componentes son utilizados como criterios de análisis para examinar la calidad de la justificación legislativa, la delimitación del problema público, la formulación de objetivos, la consideración de alternativas regulatorias y no regulatorias, la previsión de impactos, las condiciones de implementación, la administrabilidad y los mecanismos de monitoreo posterior; por ello, no se evalúa si el Congreso cumplió formalmente el mismo procedimiento aplicable al Poder Ejecutivo, sino si el expediente legislativo incorporó, de manera expresa, parcial o funcionalmente equivalente, elementos que permitan considerar la decisión suficientemente informada, comparada y preparada para su ejecución.

En ese sentido, la falta de un AIR formal no produce automáticamente la inconstitucionalidad, nulidad, invalidez o ineficacia jurídica de la Ley N.º 32323; el hallazgo metodológicamente posible es más limitado, que la documentación pública del procedimiento legislativo no permita verificar una evaluación sistemática y suficiente de determinadas alternativas, impactos, costos, condiciones de implementación o mecanismos de seguimiento, esta constatación puede revelar una insuficiencia de justificación regulatoria o una menor calidad, pero no constituye, por sí sola, un vicio formal de validez.

Finalmente, la aplicación de estos componentes tiene carácter retrospectivo y no retroactivo, algunos instrumentos de mejora regulatoria empleados para organizar el análisis fueron aprobados durante o después de determinadas etapas del expediente legislativo de la Ley N.º 32323, por ello, no son utilizados para atribuir al Congreso el incumplimiento de obligaciones inexistentes al momento de adoptar sus decisiones, sino como herramientas académicas posteriores que permiten reconstruir ordenadamente qué elementos fueron considerados, cuáles aparecieron de manera fragmentaria y cuáles no resultan verificables.

SUBCAPÍTULO V: MARCO LEGISLATIVO PERUANO SOBRE PROTECCIÓN DE DERECHOS, DATOS PERSONALES Y MÉTODOS COMERCIALES AGRESIVOS

1. Marco Legislativo Peruano

1.1. Constitución Política del Perú de 1993: Derechos, Libertades y Límites a la Intervención

La Constitución Política del Perú de 1993 establece el marco normativo superior desde el que conviene entender toda intervención pública orientada a regular las comunicaciones comerciales no solicitadas; el fenómeno regulatorio que interesa en esta investigación -el contacto promocional por medio de llamadas telefónicas, mensajes de texto, correos electrónicos u otros medios análogos- se sitúa en un espacio de concurrencia entre derechos fundamentales vinculados a la esfera privada y al control de información personal, libertades económicas propias del modelo de economía social de mercado y el mandato estatal de protección del consumidor. En ese escenario, la Constitución no solo habilita la intervención del Estado, sino que impone criterios de armonización y límites materiales que condicionan la intensidad, el contenido y la técnica de la regulación.

1.1.1. Intimidad, Autodeterminación Informativa y Control de Datos Personales

En primer lugar, la Constitución contempla un conjunto de garantías que están directamente vinculadas con el problema de las comunicaciones comerciales no deseadas; el texto constitucional protege la vida privada al asegurar el derecho a la intimidad personal y familiar y al establecer que los servicios informáticos, computarizados o no -sean públicos o privados- no puedan suministrar informaciones que afecten dicha intimidad (Constitución Política del Perú, 1993, artículo 2, incisos 6 y 7), estas disposiciones proyectan una tutela

constitucional que trasciende la simple molestia derivada del contacto comercial insistente y sitúan el problema en el ámbito del control legítimo de la información personal.

Desde esta perspectiva, el uso de números telefónicos, direcciones electrónicas u otros datos de contacto con fines promocionales no puede analizarse únicamente desde la lógica del intercambio económico, sino también desde la facultad del titular de controlar la circulación y utilización de sus datos en el mercado, en consecuencia, la regulación de las comunicaciones comerciales no solicitadas encuentra un fundamento constitucional en la protección de la intimidad y en la defensa de la autodeterminación informativa; sin embargo, esta habilitación no es irrestricta, las medidas estatales que pretendan prevenir usos abusivos o no consentidos de información personal deben diseñarse en armonía con el conjunto de libertades y principios constitucionales concurrentes.

1.1.2. Secreto e Inviolabilidad de las Comunicaciones: Límites a la Intervención Estatal

La Constitución consagra igualmente el secreto y la inviolabilidad de las comunicaciones y documentos privados, disponiendo que su apertura, incautación, interceptación o intervención solo puede producirse mediante mandato motivado del juez, con las garantías previstas por la ley (Constitución Política del Perú, 1993, art. 2, inc. 10), esta garantía resulta especialmente relevante cuando se examinan modelos regulatorios o mecanismos técnicos destinados a controlar comunicaciones indebidas, pues fija un límite estructural frente a cualquier diseño normativo que, bajo la finalidad de combatir prácticas abusivas, pudiera derivar en formas de intervención, monitoreo o tratamiento de comunicaciones privadas sin una habilitación suficiente y sin salvaguardas adecuadas.

En ese sentido, el combate a las comunicaciones comerciales no solicitadas no se justificará, por sí mismo, medidas que desconozcan el núcleo constitucional de protección de las comunicaciones privadas; la finalidad de tutela del consumidor o de control de las

comunicaciones comerciales no consentidas debe, por tanto, desenvolverse dentro de los límites que la propia Constitución impone respecto de la inviolabilidad de las comunicaciones, que se evitan por los mecanismos de fiscalización o validación tecnológica y que estos se vayan a convertir en formas encubiertas de injerencia indebida.

1.1.3. Libertades Económicas y Límites a la Regulación del Mercado

El marco constitucional económico exige considerar que la regulación de las comunicaciones comerciales no consentidas y de otras prácticas comerciales agresivas incide sobre prácticas insertas en actividades empresariales y estrategias de mercado, la Constitución define a la economía nacional como una economía social de mercado, reconoce la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, y encomienda al Estado la promoción y vigilancia de la libre competencia, así como el combate a prácticas restrictivas (Constitución Política del Perú, 1993, arts. 58, 59 y 61), esta arquitectura no excluye la posibilidad de que el legislador regule las formas de contacto comercial, por el contrario, presupone que el mercado no es un espacio ajeno a la intervención pública cuando se encuentran comprometidos intereses constitucionalmente relevantes.

Sin embargo, también impone un límite claro, cuando el Estado restringe modalidades de interacción entre proveedor y consumidor debe hacerlo sobre la base de razones objetivas, con un diseño normativo previsible y conforme a parámetros de razonabilidad y no arbitrariedad; la cuestión constitucional no radica, entonces, en discutir la legitimidad abstracta de la regulación sino en la medida y técnica con que se ordena la actividad económica para proteger al consumidor sin afectar injustificadamente un ámbito lícito de la libertad empresarial, en otras palabras, el modelo de economía social de mercado no impide la regulación de prácticas comerciales abusivas pero exige que dicha regulación sea constitucionalmente calibrada.

1.1.4. Mandato Expreso de Protección al Consumidor y Armonización de Derechos

A ello se añade el mandato expreso de protección del consumidor contenido en el artículo 65 de la Constitución, según el cual el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios y garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado, velando, en particular, por la salud y la seguridad de la población (Constitución Política del Perú, 1993, art. 65); esta disposición cumple una doble función, por un lado, justifica la intervención estatal frente a prácticas de mercado que afecten la capacidad del consumidor para decidir libre e informadamente, por otro, orienta teleológicamente esa intervención hacia la tutela efectiva del consumidor y la corrección de fallas que distorsionan la relación de consumo.

En el ámbito de las comunicaciones comerciales, este mandato permite comprender por qué el legislador puede limitar prácticas invasivas o no consentidas, pero, al mismo tiempo, obliga a diseñar la regulación de tal manera que preserve, en la mayor medida posible, las condiciones para que el consumidor acceda a información relevante y compare alternativas sin quedar expuesto a presión, acoso o intromisión ilegítima en su esfera privada; de este modo, la Constitución no plantea una oposición simple entre libertad económica y protección del consumidor, sino una exigencia de armonización entre derechos, intereses y bienes jurídicos concurrentes.

En conjunto, la Constitución configura una matriz normativa que ordena el análisis del control de las comunicaciones comerciales no solicitadas protege la intimidad y establece garantías asociadas al uso de la información personal, asegura el secreto e inviolabilidad de las comunicaciones privadas, reconoce libertades económicas propias de la economía social de mercado e impone un mandato expreso de protección al consumidor; la intervención legislativa en esta materia debe ser comprendida como un ejercicio de armonización constitucional entre derechos, libertades y bienes jurídicos concurrentes, esa labor de

armonización no puede resolverse únicamente a partir del texto constitucional sino que exige atender también a la interpretación desarrollada por el Tribunal Constitucional del Perú particularmente en relación con la autodeterminación informativa, la intimidad y los estándares de proporcionalidad que delimitan la intensidad admisible de la intervención estatal.

1.2. Interpretación del Tribunal Constitucional: Autodeterminación Informativa, Intimidad y Estándares de Proporcionalidad

El Tribunal Constitucional peruano -en adelante, TC- en su condición de intérprete supremo de la Constitución Política del Perú ha desarrollado una línea jurisprudencial consistente en torno a la protección de la intimidad, la autodeterminación informativa y el control del tratamiento de datos personales; esta construcción jurisprudencial resulta especialmente relevante porque permite fundamentar constitucionalmente la regulación de las comunicaciones comerciales no solicitadas y, al mismo tiempo, fijar límites frente a eventuales excesos regulatorios, en dicha línea, el Tribunal ha reconocido que el uso y circulación de datos personales no constituye una cuestión meramente técnica o comercial sino una dimensión directamente vinculada con la dignidad, la autonomía y la libertad de la persona, especialmente cuando el tratamiento de esos datos puede dar lugar a prácticas invasivas o no consentidas

1.2.1. Autodeterminación Informativa Como Derecho Fundamental Vinculado a la Intimidad y a la Identidad

El TC ha reconocido que el inciso 6 del artículo 2 de la Constitución alberga un derecho fundamental que la doctrina denomina derecho a la autodeterminación informativa, concebido como una garantía frente al riesgo que supone el uso y eventual manipulación de datos en contextos de tratamiento automatizado o masivo. En la sentencia recaída en el Exp.

N.º 01797-2002-HD/TC el Tribunal sostuvo que este derecho tiene por objeto proteger la intimidad personal o familiar, la imagen y la identidad frente al peligro que representa el uso y la eventual manipulación de los datos a través de sistemas informáticos (Tribunal Constitucional del Perú, 2003a); con ello, el Tribunal desplazó la discusión desde una visión puramente defensiva de la intimidad hacia una lógica de control sobre el uso de información personal.

Este entendimiento se desarrolla y consolida con mayor densidad en el Exp. N.º 04739-2007-PHD/TC, en el que el TC afirma que la autodeterminación informativa consiste en la serie de facultades que tiene toda persona para ejercer control sobre la información personal que le concierne, contenida en registros públicos, privados o informáticos, a fin de enfrentar posibles extralimitaciones en su tratamiento; esta formulación es particularmente relevante porque permite entender que el problema de las comunicaciones no solicitadas no se reduce al contacto mismo, sino que comprende también la obtención, almacenamiento, uso y circulación de los datos que hacen posible ese contacto. (Tribunal Constitucional del Perú, 2007)

La jurisprudencia posterior reforzó este entendimiento al destacar que el derecho a la autodeterminación informativa incluye también facultades concretas de acceso, uso y control de la información personal; en el Exp. N.º 00300-2010-HD/TC el Tribunal precisó que este derecho supone que una persona pueda hacer uso de la información privada que existe sobre ella, aun cuando se encuentre almacenada o en poder de entidades públicas o privadas (Tribunal Constitucional del Perú, 2010a); en el mismo sentido, el Exp. N.º 00746-2010-PHD/TC reiteró que el titular tiene derecho a obtener copia de la información particular que le concierne, precisamente en virtud de su derecho a la autodeterminación informativa (Tribunal Constitucional del Perú, 2010b); más recientemente, el Exp. N.º 02839-2021-PHD/TC recordó que la información almacenada debe satisfacer criterios de

veracidad, integridad, utilidad y caducidad, incorporando además una reflexión más actual sobre temporalidad de los datos y derecho al olvido (Tribunal Constitucional del Perú, 2022). Estos desarrollos muestran que el Tribunal ha ido configurando la autodeterminación informativa como un verdadero derecho de control sobre los datos personales, y no como una simple derivación secundaria de la intimidad.

1.2.2. Distinción Entre Intimidad y Autodeterminación Informativa: Control del Dato Versus Esfera Privada

Aunque estrechamente relacionados, el Tribunal Constitucional ha dejado claro que el derecho a la intimidad y el derecho a la autodeterminación informativa no se confunden, en el Exp. N.º 00746-2010-PHD/TC el TC señaló que mientras el derecho a la intimidad protege la vida privada frente a injerencias, el derecho a la autodeterminación informativa busca garantizar la facultad de toda persona de poder preservarla ejerciendo control sobre el registro, uso y revelación de los datos que le conciernen (Tribunal Constitucional del Perú, 2010b); esta distinción es decisiva para delimitar el problema regulatorio de las comunicaciones comerciales no solicitadas, pues el daño no se agota en la intrusión que una llamada o mensaje puede producir sobre la vida privada sino que se extiende al tratamiento y circulación de datos personales que hacen posible esa práctica, por ello, la respuesta normativa puede apoyarse tanto en la tutela de la intimidad como en la defensa de la autodeterminación informativa, aunque cada una de estas bases protege aspectos distintos del problema.

1.2.3. Secreto e Inviolabilidad de las Comunicaciones: Eficacia Frente a Terceros y Límites al Acceso de Terceros

El Tribunal Constitucional del Perú también ha precisado el alcance del derecho al secreto e inviolabilidad de las comunicaciones reconocido en el inciso 10 del artículo 2 de

la Constitución, en el Exp. N.º 02863-2002-AA/TC sostuvo que el concepto de secreto e inviolabilidad comprende a la comunicación misma, cualquiera sea su contenido y pertenezca o no al ámbito de lo personal, íntimo o reservado, esta afirmación resulta especialmente importante porque fija un límite estructural frente a cualquier mecanismo regulatorio o técnico que, bajo la finalidad de combatir prácticas abusivas, pudiera implicar intervención, acceso o tratamiento del contenido de comunicaciones privadas sin las garantías constitucionales exigidas; en otras palabras, la regulación de las comunicaciones no solicitadas debe operar respetando la protección reforzada que la Constitución y el Tribunal reconocen a la comunicación misma como objeto de tutela. (Tribunal Constitucional del Perú, 2003b)

1.2.4. Proyección al Problema de las Comunicaciones No Consentidas: Identificación del Emisor y Tutela Informativa

Aunque el Tribunal Constitucional del Perú no ha desarrollado una doctrina específica sobre las comunicaciones comerciales no consentidas, la Sentencia 84/2025 recaída en el Exp. N.º 01116-2022-PHD/TC aporta criterios relevantes sobre autodeterminación informativa, consentimiento e identificación del emisor, el proceso de hábeas data fue promovido contra Telefónica del Perú S.A.A. para obtener información vinculada a múltiples números telefónicos utilizados para contactar al demandante, al resolver el caso, el Tribunal destacó el consentimiento como principio rector para examinar afectaciones al derecho a la autodeterminación informativa y distinguió entre la tutela proporcionada por el hábeas data y las acciones administrativas que podrían corresponder frente al acoso u hostigamiento; aunque el pronunciamiento no analiza la Ley N.º 32323, resulta pertinente para esta investigación porque muestra la relevancia constitucional de la identificación del número, la procedencia de los contactos y la trazabilidad del emisor en el ámbito de las telecomunicaciones. (Tribunal Constitucional del Perú, 2025)

1.2.5. Estándares de Proporcionalidad Como Canon de Control de la Intervención Normativa

Paralelamente a la delimitación de estos derechos, el Tribunal ha consolidado el principio de proporcionalidad como criterio central de control de las restricciones legales y administrativas, en el Exp. N.º 00025-2005-AI/TC y 00026-2005-AI/TC el Tribunal sometió la disposición cuestionada al principio de proporcionalidad, aplicado como juicio estructurado de (i) idoneidad, (ii) necesidad y (iii) proporcionalidad, para evaluar su constitucionalidad, lo que confirma que el control no se agota en identificar la finalidad legítima de la medida, sino que exige examinar la relación entre el medio empleado y la afectación producida (Tribunal Constitucional del Perú, 2006); esta línea ha sido reiterada en pronunciamientos más recientes, como el Exp. N.º 00026-2021-AI/TC en el que se discutió expresamente la proporcionalidad entre infracciones y sanciones y la necesidad de una ponderación entre la afectación de derechos y la protección del interés público. (Tribunal Constitucional del Perú, 2024)

En esa medida, cuando el legislador regula prácticas comerciales invasivas o impone prohibiciones intensas sobre formas de contacto en el mercado no basta con invocar la tutela del consumidor, es necesario demostrar que la medida es idónea, necesaria y proporcionada en sentido estricto frente a los derechos y libertades que también se encuentran comprometidos.

En conjunto, la jurisprudencia constitucional fija tres premisas interpretativas decisivas para el análisis jurídico del control de las comunicaciones no solicitadas; en primer lugar, que el uso, circulación y tratamiento de datos personales se encuentran sometidos a un derecho fundamental de control por parte de su titular cuya protección se expresa en la autodeterminación informativa; en segundo lugar, que el acceso o intervención sobre las comunicaciones y sus instrumentos está de manera constitucional limitado por la garantía

del secreto e inviolabilidad; y, en tercer lugar, que toda restricción normativa que incida sobre derechos y libertades debe superar un escrutinio de proporcionalidad, lo que obliga a que se examinen alternativas menos gravosas y a ponderar de manera real el beneficio público perseguido frente al sacrificio de derechos.

1.3. Régimen General de Protección de Datos Personales (Ley 29733 y Reglamento Vigente): Consentimiento, Revocatoria y Trazabilidad

La Ley de Protección de Datos Personales aprobada por Ley N.º 29733 y publicada el 03 de julio de 2011, constituye el marco general aplicable al tratamiento de datos personales en el Perú y desarrolla el derecho fundamental reconocido en el artículo 2, inciso 6, de la Constitución, su objeto es garantizar dicho derecho “a través de su adecuado tratamiento, en un marco de respeto de los demás derechos fundamentales” (Ley N.º 29733, 2011); esta premisa permite entender que el uso de datos de contacto con fines promocionales -números telefónicos, correos electrónicos u otros identificadores- no es jurídicamente neutro, sino una actividad sometida a reglas de legitimidad, finalidad, proporcionalidad y control, en esa misma línea, el nuevo Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 016-2024-JUS (2024a) reafirma esta lógica y actualiza el régimen para el entorno digital, con un énfasis particular en los riesgos derivados del uso de nuevas tecnologías y en las llamadas publicitarias y de prospección comercial.

1.3.1. Objeto, Ámbito de Aplicación y Conceptos Relevantes

La estructura del régimen peruano se construye sobre la idea de que el dato personal atraviesa un ciclo de tratamiento que va desde su recolección hasta su eventual cancelación o supresión, el Reglamento vigente precisa que su objeto es establecer disposiciones para la adecuada aplicación de la Ley N.º 29733 y garantizar el derecho fundamental a la protección de datos personales frente a los riesgos que pueden generar las nuevas tecnologías digitales

(Decreto Supremo N.º 016-2024-JUS, 2024a); esta formulación es especialmente relevante para el análisis de las comunicaciones comerciales no solicitadas porque desplaza la atención desde el simple acto de contacto hacia el uso previo y continuado de la información personal que lo hace posible, en otras palabras, el problema no se agota en la llamada o el mensaje, sino que comienza con la recolección, organización, cesión y utilización del dato de contacto.

Desde una perspectiva funcional, el uso de datos personales para acciones de mercadeo no puede comprenderse como una simple extensión de la estrategia comercial, ya que debe entenderse como un tratamiento sometido a exigencias de finalidad, proporcionalidad y seguridad que operan como límites frente a prácticas masivas o indiscriminadas; de allí que el régimen de protección de datos resulte inseparable del análisis de llamadas publicitarias, campañas de prospección comercial, tercerización de centros de llamadas y uso intensivo de bases de datos de contacto.

1.3.2. Principios Rectores: Finalidad, Proporcionalidad y Consentimiento Como Garantías de Legitimidad

El régimen peruano se articula sobre principios que delimitan cuándo y cómo es legítimo tratar datos personales, para los fines de esta investigación, destacan especialmente la finalidad, la proporcionalidad, el consentimiento y la seguridad.

La finalidad exige que el tratamiento responda a propósitos determinados, explícitos y legítimos; la proporcionalidad impone una relación de adecuación y no exceso entre el dato tratado y el objetivo perseguido; el consentimiento informado significa que el tratamiento de datos personales requiere un consentimiento libre, previo, expreso e inequívoco del titular en los términos previstos por la normativa; y la seguridad obliga a implementar medidas técnicas y organizativas que prevengan accesos no autorizados,

filtraciones o reutilizaciones indebidas, aunque estos principios son generales, adquieren una importancia especial frente a prácticas de contacto masivo, automatización y externalización de servicios de mercadeo.

Dentro de las bases de legitimación del tratamiento el consentimiento ocupa un lugar central, sobre todo cuando se trata de finalidades publicitarias o de prospección comercial; el nuevo Reglamento es particularmente explícito en este punto, su artículo 26 dispone que el tratamiento de datos personales para fines de publicidad y prospección comercial de productos y servicios es lícito cuando el consentimiento se obtiene de forma directa por parte del titular del dato personal; además, establece que es posible obtener el consentimiento mediante un primer contacto, pero, si este no se logra, ya no es lícito realizar un nuevo contacto ni continuar tratando los datos para esa finalidad; el mismo artículo añade que, cuando ese primer contacto se realiza con datos obtenidos de fuentes accesibles al público, el responsable debe estar en condiciones de informar al titular, si este lo solicita, cuál fue la fuente de recopilación de los datos.

El régimen también reconoce de manera expresa el derecho del titular a negarse, revocar u oponerse al tratamiento de sus datos para fines de publicidad y prospección comercial; el artículo 26.5 del Reglamento dispone que el responsable del tratamiento debe brindar un medio sencillo y gratuito para tramitar dicha solicitud, la cual debe ser atendida dentro del plazo máximo de diez días, y añade que negarse, revocar u oponerse no debe tener mayor complejidad que la empleada para otorgar el consentimiento. Esta regla tiene una enorme importancia regulatoria, porque muestra que el problema de las comunicaciones comerciales no consentidas y de las llamadas comerciales no consentidas no es solo conceptual, sino también operativo, la licitud del tratamiento depende de que existan mecanismos reales, accesibles y verificables para registrar la negativa, la revocatoria o la oposición del titular.

A ello se suma el artículo 26.6 que obliga al responsable del tratamiento a establecer procedimientos para asegurar que las solicitudes presentadas ante un encargado del tratamiento le sean remitidas oportunamente, esta disposición es particularmente valiosa para analizar la tercerización de servicios de telemarketing o centros de llamadas, pues revela que el régimen peruano no permite escindir sin más la responsabilidad entre quien trata directamente el dato y quien actúa en interés del responsable; ello refuerza la exigencia de trazabilidad, no basta con alegar que existió consentimiento o que el contacto fue gestionado por un tercero, el sistema exige poder acreditar el origen del dato, la obtención del consentimiento, la vigencia de este y la atención efectiva de la revocatoria u oposición.

1.3.3. Derechos del Titular y Tutela Administrativa: Control Sobre el Dato y su Impacto en Comunicaciones No Consentidas

El régimen peruano de protección de datos personales se completa con un conjunto de derechos que materializan el control del titular sobre su información, la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (ANPD) y la plataforma del Estado identifican como derechos ARCO los de acceso, rectificación, cancelación y oposición, todos ellos concebidos para asegurar que el titular pueda conocer si sus datos están siendo tratados, corregir información inexacta, solicitar su supresión cuando corresponda y oponerse a usos que afecten su esfera jurídica; en materia de comunicaciones comerciales, estos derechos funcionan como garantías complementarias al consentimiento, pues permiten al titular no solo decidir inicialmente si autoriza el tratamiento, sino también fiscalizarlo, modificarlo o ponerle fin.

En el plano institucional, la tutela administrativa del régimen se articula por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales; a su vez, la información institucional de la ANPD señala que esta autoridad debe cumplir y hacer cumplir la normatividad vigente en materia de protección de

datos personales, además de administrar el Registro Nacional de Protección de Datos Personales, esto confirma que la protección de datos no es un ámbito meramente declarativo, sino un régimen de cumplimiento exigible, supervisable y sancionable.

En este marco, la trazabilidad adquiere una función decisiva, desde una perspectiva de gobernanza regulatoria, no basta con afirmar que el consentimiento existió o que la base de datos fue obtenida de una fuente legítima, es necesario poder acreditarlo, del mismo modo, la revocatoria, la negativa y la oposición no pueden quedar en el plano declarativo, deben ser procesadas mediante procedimientos que permitan verificar su recepción, su traslado cuando intervienen terceros y su traducción efectiva en el cese del tratamiento.

En conclusión, la Ley N.º 29733 y su Reglamento vigente configuran un régimen general de protección de datos personales especialmente relevante para el análisis de las comunicaciones comerciales no solicitadas, su importancia radica en que traslada la discusión desde la simple ilicitud del contacto hacia la licitud del tratamiento que lo hace posible, reforzando la centralidad del consentimiento, de la revocatoria, de la oposición y de la trazabilidad de las operaciones de tratamiento; de este modo, el régimen de datos personales no solo complementa la tutela del consumidor, sino que proporciona uno de los principales marcos jurídicos para examinar la racionalidad y los límites de la intervención regulatoria frente a las comunicaciones comerciales no consentidas y otras formas de contacto promocional no consentido.

1.4. Régimen de Protección al Consumidor y Control de Métodos Comerciales Agresivos: Función y Alcance del Artículo 58 del Código

El Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado por la Ley N.º 29571, configura un régimen jurídico de tutela destinado a ordenar la relación de consumo y a corregir las asimetrías que caracterizan ese vínculo, especialmente en escenarios de

información imperfecta, prácticas de captación intensiva y condiciones contractuales predispuestas, su título preliminar establece que el Código tiene por contenido las normas de protección y defensa de los consumidores dentro del marco del artículo 65 de la Constitución y del régimen de economía social de mercado, y añade que su finalidad es que los consumidores accedan a productos y servicios idóneos y cuenten con mecanismos efectivos para su protección, reduciendo la asimetría informativa y corrigiendo o previniendo conductas que afecten sus legítimos intereses (Ley N.º 29571, 2010, arts. I y II); en esa medida el Código no se limita a ordenar obligaciones contractuales, sino que articula una intervención predominantemente administrativa orientada a garantizar condiciones mínimas de información, trato justo, idoneidad y seguridad en las relaciones de consumo.

1.4.1. Función Tutiva del Código y Tutela Administrativa de la Relación de Consumo

La lógica protectora del Código responde a la idea de que el consumidor no se vincula al mercado en condiciones simétricas frente al proveedor, por ello, el ordenamiento de consumo introduce técnicas de tutela orientadas a corregir fallas de información, a limitar prácticas que puedan desnaturalizar la libertad de elección del consumidor y a reforzar mecanismos institucionales de protección; en el plano orgánico, el propio Código reconoce al Indecopi como Autoridad Nacional de Protección del Consumidor y le atribuye funciones de ejecución de la política nacional de protección, fortalecimiento de los mecanismos de defensa de derechos, solución de conflictos e información y orientación al consumidor (Ley N.º 29571, 2010, arts. 135 y 136); esto confirma que la tutela del consumidor, en el diseño peruano, se apoya en una estructura administrativa de fiscalización, sanción y corrección, y no exclusivamente en remedios contractuales o judiciales.

1.4.2. El Artículo 58 Como Técnica de Control de Métodos Comerciales Agresivos o Engañosos

Dentro de este conjunto normativo el artículo 58 ocupa un lugar específico, se ubica en el Capítulo II del Título referido a métodos comerciales agresivos o engañosos y parte de una premisa general, el derecho de todo consumidor a la protección contra tales métodos implica que los proveedores no pueden llevar a cabo prácticas que mermen de forma significativa la libertad de elección del consumidor a través del acoso, la coacción, la influencia indebida o el dolo (Ley N.º 29571, 2010, art. 58.1); esta formulación resulta clave porque desplaza el análisis desde la licitud abstracta de la actividad publicitaria o promocional hacia el modo en que el proveedor incide sobre la conducta del consumidor; lo relevante, por tanto, no es solo que exista comunicación comercial, sino que dicha comunicación no se convierta en una forma de presión o interferencia incompatible con un estándar razonable de autodeterminación del consumidor en el mercado.

Desde esta perspectiva, el artículo 58 funciona como una técnica de tutela de la autonomía decisoria del consumidor, no se prohíbe la publicidad como fenómeno ni se excluye que los consumidores accedan a información sobre productos o servicios, lo que se controla es el tránsito desde un escenario de información disponible hacia un escenario de hostigamiento, persistencia o intrusión que distorsiona la capacidad real de elección; ello es plenamente coherente con los principios del propio Código, que promueven decisiones libres e informadas y una acción tuitiva a favor del consumidor dentro del marco constitucional de economía social de mercado (Ley N.º 29571, 2010, Título Preliminar, principios de soberanía del consumidor y pro consumidor).

1.4.3. El Alcance de los Literales d) y e) del Artículo 58.1

La estructura del artículo 58.1 materializa esa lógica protectora a través de una enumeración de prácticas prohibidas, para esta tesis, destacan especialmente los literales d) y e) porque concentran la regulación de las comunicaciones comerciales y del contacto promocional no deseado; el literal d) prohíbe realizar visitas en persona al domicilio del consumidor o proposiciones no solicitadas, por teléfono, fax, correo electrónico u otro medio, de manera persistente e impertinente, o ignorando la petición del consumidor para que cese este tipo de actividades, esta regla muestra con claridad que el legislador asocia la agresividad no solo con el contenido del mensaje, sino con la forma reiterada del contacto y con la indiferencia frente a la negativa del destinatario (Ley N.º 29571, 2010, art. 58.1.d).

El literal e), en su redacción vigente, constituye el núcleo normativo específico de las comunicaciones promocionales masivas, la norma prohíbe emplear centros de llamada (*call centers*), sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto o mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios o prestar servicios de telemarketing, con la única excepción del consumidor que, por iniciativa propia, se contacte directamente con el proveedor y manifieste su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco para ser contactado por un determinado medio, añade, además, que dicho consentimiento puede revocarse con efecto inmediato y sin expresión de causa, y que la vulneración de la prohibición o de su revocatoria constituye infracción muy grave (Ley N.º 32323, 2025; Ley N.º 29571, texto actualizado, art. 58.1.e); esta configuración confirma que el derecho del consumo trata estas prácticas como potencialmente agresivas cuando se realizan sin habilitación válida del consumidor o cuando desatienden su voluntad actual.

1.4.4. Alcance Práctico y Exigibilidad Administrativa del Artículo 58

La tutela frente a métodos comerciales agresivos no se agota en la simple formulación normativa, el propio Código prevé consecuencias prácticas y mecanismos institucionales para hacer exigible la protección del consumidor; de un lado, el artículo 59 reconoce al consumidor el derecho a la restitución inmediata de las prestaciones materia del contrato cuando el proveedor incurre en alguna de las prácticas previstas en el artículo 58 lo que muestra que el sistema reconoce también remedios directos frente a la contratación inducida por métodos agresivos (Ley N.º 29571, 2010, art. 59); de otro lado, la presencia del Indecopi como Autoridad Nacional de Protección del Consumidor confirma que el artículo 58 se inserta en un modelo institucional de fiscalización, tramitación de denuncias, determinación de responsabilidad administrativa y adopción de medidas correctivas.

En consecuencia, el artículo 58 no debe ser leído como una cláusula aislada del Código, sino como una técnica específica de tutela del consumidor frente a formas de captación comercial que, por su insistencia, intrusión o desconocimiento de la voluntad del destinatario, reducen la autonomía de elección en el mercado; desde esta perspectiva, el régimen de métodos comerciales agresivos constituye el soporte normativo que permite encuadrar las comunicaciones promocionales no autorizadas dentro de una lógica de protección administrativa reforzada.

1.5. Evolución Normativa del Literal e) del Numeral 58.1 del Código de Protección y Defensa del Consumidor: Técnica Regulatoria, Cargas y Operatividad (2010–2025)

La evolución normativa del literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor permite advertir cómo el legislador peruano ha modificado, en poco más de una década, la técnica jurídica empleada para regular las

comunicaciones comerciales realizadas mediante centros de llamada, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos u otros medios análogos, este desarrollo normativo no constituye una variación meramente formal, sino un tránsito entre modelos regulatorios distintos, cada uno con diferentes cargas para el consumidor, obligaciones para el proveedor y exigencias de fiscalización para la autoridad administrativa.

En términos generales, pueden identificarse tres etapas; la primera corresponde al modelo de exclusión mediante registro, incorporado en la versión original de la Ley N.º 29571 de 2010; la segunda corresponde al modelo de consentimiento previo, introducido por el Decreto Legislativo N.º 1390 en 2018; la tercera corresponde al modelo de prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, con excepción basada en iniciativa propia y consentimiento cualificado, incorporado por la Ley N.º 32323 en 2025. Esta secuencia evidencia un incremento progresivo de la intensidad regulatoria, el sistema pasa de una protección activada por el consumidor, a una protección basada en el consentimiento previo, y finalmente a una prohibición general cuya excepción exige iniciativa propia del consumidor y consentimiento cualificado.

1.5.1. Primer Modelo: Registro de Exclusión y Lógica Opt-Out

En su versión original, el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor respondió a una lógica de exclusión u opt-out institucional, bajo este modelo, la ilicitud del contacto comercial no recaía sobre toda comunicación promocional, sino sobre aquellas dirigidas a números telefónicos o direcciones electrónicas previamente incorporados en el registro implementado por el Indecopi para consumidores que no deseaban recibir tales modalidades de promoción.

Este diseño colocaba en el consumidor la carga inicial de activar su protección, es decir, el usuario debía conocer la existencia del registro, inscribirse en él y manifestar

expresamente su voluntad de no ser contactado, por su parte, el proveedor tenía la carga de consultar o depurar sus bases de datos frente a dicho registro antes de ejecutar campañas comerciales mediante llamadas, mensajes o correos masivos.

La principal ventaja de este modelo era su relativa simplicidad operativa, la regla de ilicitud dependía de verificar si el dato de contacto se encontraba o no en el registro de exclusión, sin embargo, también presentaba limitaciones importantes, la tutela del consumidor dependía de su propia diligencia y de la capacidad del sistema para mantener actualizado el registro, difundir su existencia y fiscalizar que los proveedores lo respetaran, por ello, aunque el modelo ofrecía una herramienta institucional de oposición, no eliminaba por completo el riesgo de contactos comerciales no deseados.

1.5.2. Segundo Modelo: Consentimiento Previo y Lógica Opt-In

Con el Decreto Legislativo N.º 1390, publicado el 5 de septiembre de 2018, el literal e) modificó sustancialmente su lógica regulatoria; el eje de control dejó de estar en la inscripción del consumidor en un registro de exclusión y pasó a situarse en la existencia de consentimiento previo, a partir de esta reforma, el contacto promocional se consideraba ilícito si el consumidor no había otorgado consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco.

Este cambio implicó el tránsito hacia un modelo opt-in, a diferencia del sistema anterior, en el que el consumidor debía oponerse al contacto, en el modelo de 2018 el proveedor debía contar con una autorización previa que justificara la comunicación comercial, en consecuencia, la carga principal se trasladó al proveedor, quien debía acreditar la existencia y validez del consentimiento otorgado por el consumidor.

La reforma de 2018 resultó más protectora que el sistema de registro, porque convirtió el consentimiento en presupuesto de licitud del contacto comercial, asimismo,

vinculó el régimen de protección al consumidor con la lógica de protección de datos personales, especialmente en lo referido al tratamiento de números telefónicos, correos electrónicos u otros datos de contacto con fines promocionales.

No obstante, este modelo también presentaba desafíos de implementación, la eficacia del consentimiento dependía de su trazabilidad, claridad, finalidad específica y posibilidad de revocatoria, en la práctica, podían generarse problemas cuando el consentimiento era recogido mediante cláusulas generales, formularios extensos, autorizaciones poco claras o mecanismos de aceptación que no permitían verificar de manera suficiente la voluntad real del consumidor.

1.5.3. Tercer Modelo: Prohibición General del Contacto Comercial Directo no Iniciado por el Consumidor, con Excepción Basada en Iniciativa Propia y Consentimiento Cualificado

La Ley N.º 32323, publicada el 9 de mayo de 2025, introdujo un tercer modelo regulatorio, de mayor intensidad, con esta reforma, el literal e) dejó de estructurarse únicamente sobre la suficiencia del consentimiento previo y pasó a configurar una prohibición general del empleo de *call centers*, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos u otros medios análogos para promover productos o servicios, así como para prestar servicios de telemarketing.

La particularidad del nuevo modelo se visibiliza en que la norma admite una excepción estricta, el consumidor debe haberse contactado por iniciativa propia con el proveedor y, además, debe haber manifestado su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco para ser contactado por un medio determinado; de esta manera, el consentimiento opera como un elemento que debe concurrir con un presupuesto previo: la iniciativa propia del consumidor.

El nuevo régimen también incorpora la posibilidad de revocar el consentimiento en cualquier momento, con efecto inmediato y sin expresión de causa, asimismo, califica la vulneración de la prohibición o de la revocatoria como infracción muy grave; estos elementos refuerzan la posición jurídica del consumidor, pero también elevan las cargas de cumplimiento, prueba y gestión interna para los proveedores.

La consecuencia normativa más relevante es que el proveedor ya no solo debe acreditar que existió consentimiento válido, sino también que dicho consentimiento fue precedido por una conducta activa del consumidor orientada a contactar al proveedor, por ello, el régimen de 2025 exige mayor trazabilidad, conservación de evidencia, gestión de revocatorias y control de terceros que participen en campañas comerciales.

1.5.4. Línea de Tiempo Normativa (Hitos y Modelo Regulatorio)

Tabla 5

Línea de tiempo normativa del literal e) del 58.1 (2010–2025): hitos y modelo regulatorio

Hito	Norma y fecha	Modelo de control	Regla de ilicitud (en términos prácticos)
2010	Ley N.º 29571 (02/09/2010)	Opt-out institucional (registro)	Es ilícito contactar si el número/correo está inscrito en el registro Indecopi.
2018	Decreto Legislativo N.º 1390 (05/09/2018)	Opt-in (consentimiento)	Es ilícito contactar si el consumidor no otorgó consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco; el consentimiento es revocable.
2025	Ley N.º 32323 (09/05/2025)	Prohibición general + excepción estricta	Se prohíbe el contacto comercial, salvo iniciativa propia del consumidor y consentimiento cualificado para un medio determinado.

Nota. Elaboración propia con base en la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, del Decreto Legislativo N.º 1390 y de la Ley N.º 32323.

1.5.5. Cuadro Comparativo del Texto del Literal e) (2010 / 2018 / 2025)

Para fines de sistematización, se presentan las tres redacciones del literal e) conforme al texto publicado del Código y las normas modificatorias correspondientes.

Tabla 6

Texto comparado del literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 (Ley 29571): versiones 2010, 2018 y 2025

Versión	Texto normativo (literal e) del 58.1)
2010 (texto original)	“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.”
2018 (Decreto Legislativo 1390)	“e. Emplear centros de llamada (call centers), sistemas de llamado telefónico, envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como prestar el servicio de telemarketing, a todos aquellos números telefónicos y direcciones electrónicas de consumidores que no hayan brindado a los proveedores de dichos bienes y servicios su consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco, para la utilización de esta práctica comercial. Este consentimiento puede ser revocado, en cualquier momento y conforme a la normativa que rige la protección de datos personales.”
2025 (Ley 32323)	“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.”

Nota. Elaboración propia con base en la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, del Decreto Legislativo N.º 1390, que modifica la Ley N.º 29571 y de la Ley N.º 32323. El texto se transcribe de manera literal.

1.5.6. Matriz Práctica: Cargas, Prueba y Puntos de Fricción del Cumplimiento

Tabla 7

Matriz comparativa de cargas de cumplimiento, exigencias probatorias y complejidad operativa del literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 (2010–2025)

Elemento operativo	2010 (registro)	2018 (consentimiento)	2025 (prohibición + excepción)
Qué debe acreditar el proveedor	Depuración respecto del registro (no contactar a inscritos).	Evidencia de consentimiento válido y gestión de revocación.	Evidencia de iniciativa propia + consentimiento válido + revocación inmediata; además, riesgo sancionador de infracción muy grave.
Carga principal del consumidor	Inscribirse para activar la protección.	Mantener control vía consentimiento y revocación.	Iniciativa propia como presupuesto de contacto + control mediante revocación inmediata.
Prueba típica en enforcement	Registro + evidencia de contacto posterior.	Trazabilidad del consentimiento (fecha, canal, información brindada y evidencia de revocatoria).	Todo lo anterior + prueba del hecho habilitante (“iniciativa propia”) y de su alcance.
Complejidad del sistema	Media (depende del registro).	Alta (gobernanza del consentimiento).	Muy alta (excepción estrecha + consentimiento + revocación inmediata + mayor gravedad sancionadora).

Nota. Elaboración propia. La matriz sistematiza comparativamente las cargas de cumplimiento y los elementos típicos de acreditación derivados de las versiones del literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 en 2010, 2018 y 2025.

La matriz evidencia que la evolución del literal e) no solo modificó el contenido de la prohibición, sino también la distribución de cargas entre consumidor, proveedor y autoridad administrativa; en el modelo de 2010, la carga principal recaía en el consumidor, quien debía inscribirse en el registro de exclusión; en el modelo de 2018, la carga se trasladó al proveedor, quien debía acreditar consentimiento válido; en el modelo de 2025, la carga se intensifica, pues el proveedor debe acreditar tanto la iniciativa propia del consumidor como el consentimiento cualificado, además de gestionar la revocatoria inmediata.

En esa medida, la evolución del literal e) constituye un ejemplo especialmente claro de cómo una misma finalidad protectora puede expresarse mediante diseños regulatorios muy distintos y con costos operativos también diferentes; desde la perspectiva del análisis de impacto regulatorio este tránsito es decisivo porque la calidad de una intervención no depende solo de la legitimidad de su finalidad, sino también de la técnica escogida y de su capacidad de implementación, por ello, la evolución normativa del literal e) del numeral 58.1 ofrece un caso particularmente útil para examinar cómo el diseño normativo puede alterar simultáneamente la regla de licitud del contacto promocional, la gobernanza del consentimiento, la distribución de cargas probatorias y la sostenibilidad práctica del sistema de fiscalización y cumplimiento.

1.6. Ley N.º 32323 (2025): Técnica Normativa, Contenido y Nueva Arquitectura Regulatoria del Artículo 58

1.6.1. *Publicación, Objeto Inmediato y Ubicación Sistemática*

La Ley N.º 32323, publicada el 9 de mayo de 2025, modifica la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, con la finalidad expresa de ampliar la prohibición de las “comunicaciones *spam*”, sin embargo, para efectos de esta investigación, el supuesto jurídico regulado se identifica como comunicaciones comerciales no

consentidas; su incorporación en el artículo 58 del Código no es un dato menor, pues la ubica dentro del régimen de métodos comerciales agresivos o engañosos, es decir, en el ámbito de aquellas prácticas que el legislador considera potencialmente lesivas de la libertad de elección del consumidor, bajo esta ubicación sistemática, el fenómeno de las comunicaciones comerciales no consentidas deja de ser tratado como una simple cuestión de publicidad o mercadeo y pasa a ser entendido como una forma de interacción comercial susceptible de afectar la autodeterminación del consumidor en el mercado.

Desde la perspectiva de técnica legislativa, la Ley N.º 32323 introduce dos movimientos normativos principales, en primer lugar, reformula el literal e) del numeral 58.1, rediseñando las condiciones de licitud del contacto comercial masivo, en segundo lugar, incorpora el numeral 58.3, con lo cual añade una dimensión de política pública orientada al uso adecuado del envío de mensajes y llamadas en redes de telecomunicaciones; la ley, por tanto, reconfigura la arquitectura del artículo 58 en dos planos, uno de tutela sustantiva frente al contacto comercial y otro de desarrollo técnico-regulatorio posterior.

1.6.2. Prohibición General Dentro del Ámbito del Contacto Comercial Directo y

Delimitación del Ámbito Objetivo

La expresión “prohibición general” utilizada en esta investigación debe entenderse dentro del ámbito objetivo delimitado por el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor; la Ley N.º 32323 no prohíbe toda publicidad, toda comunicación comercial ni la prestación de servicios de centros de llamadas como actividad económica, lo que prohíbe, de manera general dentro de su ámbito específico, es el empleo de determinadas modalidades de contacto comercial directo -centros de llamada, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos y telemercadeo- para promover productos o servicios a consumidores, salvo que

exista iniciativa propia del consumidor y consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco. (Congreso de la República del Perú, 2025)

Esta precisión no reduce la intensidad de la reforma, por el contrario, permite identificarla correctamente, se trata de una prohibición general acotada al contacto comercial directo no iniciado por el consumidor; en consecuencia, la medida no elimina la actividad publicitaria ni impide canales lícitos de información comercial, pero sí restringe severamente el contacto comercial directo iniciado por el proveedor, en tanto desplaza la regla de licitud hacia un estándar excepcional basado en iniciativa propia del consumidor y consentimiento cualificado.

El ámbito objetivo de la prohibición se define por los medios y por la finalidad de la comunicación; en cuanto a los medios, la norma comprende centros de llamadas, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos y servicios de telemarketing; en cuanto a la finalidad, la prohibición recae sobre el uso de dichos canales para promover productos o servicios, por ello, no toda comunicación emitida por un proveedor queda automáticamente comprendida en la prohibición, debiendo diferenciarse las comunicaciones comerciales o publicitarias de aquellas comunicaciones contractuales, operativas, informativas, de seguridad, cobranza legítima, atención al cliente o ejecución de una relación jurídica previamente existente, siempre que no encubran una finalidad promocional.

De igual modo, la Ley N.º 32323 no prohíbe el funcionamiento de los centros de llamada ni impide que estos presten servicios lícitos de atención, soporte, cobranza, asistencia técnica o gestión contractual, lo que restringe es su utilización como medio de contacto comercial directo con consumidores cuando no exista iniciativa propia del destinatario y consentimiento cualificado; esta distinción resulta importante para evitar una interpretación excesiva de la ley, pero también para comprender su verdadera intensidad, el

canal no desaparece como actividad empresarial, pero su uso para fines comerciales o publicitarios queda sometido a una regla excepcional estricta.

La fórmula normativa aprobada por el Congreso utiliza una expresión amplia al prohibir dichas prácticas “a consumidor alguno”, lo que evidencia el carácter general de la prohibición dentro del ámbito específico regulado, la única excepción es el 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; por tanto, la regla general es la ilicitud del contacto comercial directo iniciado por el proveedor, mientras que la licitud se configura únicamente bajo una excepción estricta fundada en la actuación previa del consumidor.

En consecuencia, la interpretación más adecuada consiste en reconocer que la Ley N.º 32323 establece una prohibición general, pero dentro de un ámbito específico, determinadas modalidades de contacto comercial directo con consumidores, cuando dicho contacto no ha sido iniciado por estos ni cuenta con consentimiento cualificado.

1.6.3. Excepción Estrecha: “Iniciativa Propia” del Consumidor y Consentimiento Cualificado

Pese a esa formulación prohibitiva, la Ley N.º 32323 no elimina absolutamente toda posibilidad de comunicación comercial, el propio literal e) prevé una excepción específica, pero lo hace mediante una técnica especialmente restrictiva, la excepción solo opera cuando concurren dos requisitos acumulativos, primero, que el consumidor por iniciativa propia se contacte directamente con el proveedor, y, segundo, que además manifieste su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco para ser contactado a través de un número telefónico, dirección electrónica o cualquier otro medio análogo de comunicación.

Esta configuración introduce una doble llave de habilitación, no basta con que exista un consentimiento en abstracto, como en el modelo de 2018, sino que este debe ser posterior a la iniciativa propia del consumidor, por tanto, la autorización deja de operar como presupuesto autónomo de licitud y queda subordinada a una actuación previa del titular. Esta técnica restringe el margen del contacto comercial legítimo y plantea cuestiones interpretativas relevantes en la aplicación de la norma, cómo acreditar la iniciativa propia, cuál es su alcance temporal, si esa se agota en una interacción concreta o permite contactos posteriores y si el consentimiento se limita a un producto, servicio o canal determinado; tales interrogantes no eliminan la excepción prevista por la ley, pero muestran que su operatividad requiere criterios interpretativos y probatorios suficientemente claros.

1.6.4. *Revocatoria Inmediata y Remisión al Régimen de Datos Personales*

La Ley N.º 32323 mantiene al consentimiento como una categoría jurídica central, pero refuerza su carácter dinámico mediante una revocatoria especialmente intensa; el literal e) dispone que el 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, esta remisión expresa es particularmente importante porque determina que la eficacia del modelo adoptado por la norma de consumo no se agota en el propio Código de Protección y Defensa del Consumidor, sino que depende también del régimen general de protección de datos personales, en especial de las reglas sobre consentimiento, oposición, revocación y trazabilidad del tratamiento.

Desde el punto de vista de la arquitectura normativa, la revocatoria inmediata cumple una función estructural, reconoce una facultad del titular y define un estándar reforzado de exigibilidad para el proveedor, en la práctica, ello exige que existan mecanismos eficaces para registrar la revocación, procesarla sin demora y lograr que se asegure que el cese del contacto se produzca de manera efectiva incluso en contextos de múltiples canales de

comunicación, bases de datos fragmentadas o prestación de servicios por terceros. Así, la norma no solo regula una situación jurídica abstracta, sino que incide directamente en la organización del cumplimiento por parte de los agentes económicos.

1.6.5. Relación entre la Ley N.º 32323 y el artículo 26 del Decreto Supremo N.º 016-2024-JUS

La modificación introducida por la Ley N.º 32323 plantea una tensión relevante con el régimen de protección de datos personales, en particular con el artículo 26 del Reglamento de la Ley N.º 29733, aprobado por Decreto Supremo N.º 016-2024-JUS, dicha tensión no se refiere a una contradicción absoluta entre ambos regímenes, sino a la necesidad de determinar cómo se articula la regla reglamentaria del primer contacto con la prohibición legal posterior incorporada al artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

El artículo 26 del Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales regula el tratamiento de datos personales para fines de publicidad y prospección comercial, según dicho artículo, este tratamiento es lícito cuando se obtiene el consentimiento de forma directa por parte del titular del dato personal, además, admite que el consentimiento pueda obtenerse mediante un primer contacto, precisando que, si luego de este no se logra obtener el consentimiento, no resulta lícito realizar un nuevo contacto o tratamiento de datos personales para dicho fin, asimismo, cuando los datos provengan de fuentes accesibles al público, el responsable del tratamiento debe estar en condiciones de informar al titular, en el primer contacto y a su requerimiento, la fuente de recopilación de los datos personales.

La Ley N.º 32323, en cambio, establece una fórmula más intensa para el ámbito de las comunicaciones comerciales dirigidas a consumidores, el nuevo literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor prohíbe emplear

centros de llamada, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto o mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como prestar servicios de telemarketing a consumidor alguno, la única excepción prevista es que el propio consumidor, por iniciativa propia, se contacte directamente con el proveedor y manifieste su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco para ser contactado a través de un número telefónico, dirección electrónica u otro medio análogo.

Desde el criterio de jerarquía normativa, debe advertirse que el artículo 26 del Decreto Supremo N.º 016-2024-JUS tiene naturaleza reglamentaria, mientras que la Ley N.º 32323 tiene rango legal, en consecuencia, el reglamento no podría habilitar, dentro del ámbito específico de las relaciones de consumo y de las comunicaciones comerciales comprendidas en el literal e) del numeral 58.1, una práctica que la ley posterior regula de manera más restrictiva, por ello, la posibilidad reglamentaria de realizar un primer contacto no puede interpretarse como una autorización general para efectuar llamadas, mensajes o comunicaciones comerciales a consumidores cuando estas se encuentren dentro del supuesto prohibido por la Ley N.º 32323.

Desde el criterio de temporalidad, la Ley N.º 32323 es una norma posterior respecto del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 016-2024-JUS, el Reglamento de Protección de Datos Personales fue publicado el 30 de noviembre de 2024, mientras que la Ley N.º 32323 fue publicada el 9 de mayo de 2025; esta secuencia temporal permite sostener que, para el ámbito específico de las comunicaciones comerciales reguladas como métodos comerciales agresivos o engañosos, la ley posterior introdujo un estándar más estricto que debe ser tomado en cuenta al interpretar el régimen reglamentario de protección de datos personales.

Desde el criterio de especialidad, ambos regímenes no tienen exactamente el mismo objeto, el artículo 26 del Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales regula,

de manera general, el tratamiento de datos personales para fines de publicidad y prospección comercial, mientras que la Ley N.º 32323 regula específicamente una práctica de mercado dentro de una relación de consumo, el empleo de centros de llamada, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos y telemarketing para promover productos y servicios frente a consumidores, por tanto, en el ámbito de las comunicaciones comerciales comprendidas en el artículo 58.1 literal e) del Código de Protección y Defensa del Consumidor, la Ley N.º 32323 debe operar como regla especial y más intensa de protección al consumidor.

Esta interpretación no implica sostener que el artículo 26 del Reglamento de Protección de Datos Personales haya quedado derogado o privado de utilidad, su ámbito residual puede mantenerse para supuestos de publicidad y prospección comercial que no se encuentren comprendidos en la prohibición específica del artículo 58.1 literal e) del Código de Protección y Defensa del Consumidor, así como para aspectos propios del régimen de datos personales, tales como la licitud de la fuente, la carga de información, la responsabilidad del tratamiento, los procedimientos internos y la intervención de encargados de tratamiento; en ese sentido, el artículo 26 conserva relevancia como regla general de protección de datos, pero debe ser interpretado de manera compatible con la prohibición especial incorporada por la Ley N.º 32323.

Una cuestión especialmente problemática es la distinción entre el contacto destinado únicamente a solicitar consentimiento y la comunicación comercial que contiene una oferta concreta de productos o servicios; el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha precisado, al explicar el artículo 26 del Reglamento, que el primer contacto tiene por finalidad solicitar el consentimiento para usar datos con fines de publicidad o prospección comercial de forma general, y que la obtención del consentimiento debe producirse antes de la oferta de productos o servicios específicos, sin embargo, la Ley N.º 32323 no desarrolla

expresamente esta distinción, sino que exige que el consumidor, por iniciativa propia, se contacte directamente con el proveedor y manifieste su consentimiento cualificado, esta falta de articulación normativa genera incertidumbre sobre si, en relaciones de consumo, subsiste o no un espacio válido para el primer contacto meramente informativo o de solicitud de consentimiento.

Por tanto, la Ley N.º 32323 desplaza la posibilidad reglamentaria de primer contacto cuando este se realice mediante los canales expresamente comprendidos en el literal e) del numeral 58.1 y tenga por finalidad habilitar futuras comunicaciones comerciales con consumidores, permitir que el primer contacto reglamentario opere sin límites en este ámbito podría vaciar de contenido la exigencia legal de iniciativa propia del consumidor, no obstante, el artículo 26 podría conservar aplicación residual cuando el contacto no se encuentre comprendido en los supuestos del artículo 58.1 literal e), cuando responda a finalidades no promocionales, o cuando opere dentro de relaciones jurídicas en las que exista una base legítima diferenciada y no se trate de promoción de productos o servicios mediante métodos comerciales agresivos o engañosos.

También debe analizarse la relación entre la revocatoria de efecto inmediato prevista por la Ley N.º 32323 y el plazo máximo de diez días establecido en el artículo 26 del Reglamento de Protección de Datos Personales; la Ley N.º 32323 dispone que el consentimiento puede ser revocado con efecto inmediato y sin expresión de causa, y califica la vulneración de la prohibición o de la revocatoria como infracción muy grave; por su parte, el artículo 26.5 del Reglamento reconoce el derecho del titular a negarse, revocar u oponerse al tratamiento de sus datos personales para fines de publicidad y prospección comercial, estableciendo que el responsable debe brindar un medio sencillo y gratuito para tramitar la solicitud, la cual debe atenderse dentro del plazo máximo de diez días.

La armonización más razonable consiste en distinguir dos planos; en primer lugar, el plano material de la comunicación comercial, en el cual la revocatoria debe producir el cese inmediato del contacto y del uso promocional del dato, conforme a la Ley N.º 32323; en segundo lugar, el plano administrativo y documental del tratamiento de datos personales, en el cual el plazo de diez días previsto por el Reglamento opera como plazo máximo para registrar, procesar, comunicar y dejar constancia formal de la solicitud dentro de los sistemas del responsable del tratamiento, esta interpretación evita que el plazo reglamentario de diez días neutralice el mandato legal de efecto inmediato, pero permite conservar la utilidad procedimental del Reglamento para efectos de trazabilidad y cumplimiento.

Finalmente, cuando intervienen centros de llamadas, agencias de marketing u otros terceros que actúan como encargados de tratamiento, la regla aplicable debe reforzar la responsabilidad del proveedor o responsable en cuyo interés se realiza la comunicación, el artículo 26.4 del Reglamento presume que la responsabilidad del tratamiento de datos personales para publicidad y prospección comercial corresponde a aquel en cuyo interés se realiza dicho tratamiento, salvo prueba en contrario, además, el artículo 26.6 exige que el responsable establezca procedimientos para asegurar que las solicitudes presentadas ante un encargado de tratamiento le sean remitidas oportunamente; esta regla resulta compatible con la Ley N.º 32323, pues impide que el proveedor se exonere automáticamente alegando que la comunicación fue realizada por un tercero contratado.

En suma, la relación entre la Ley N.º 32323 y el artículo 26 del Decreto Supremo N.º 016-2024-JUS debe resolverse mediante una interpretación sistemática basada en jerarquía, temporalidad, especialidad y compatibilidad normativa; la Ley N.º 32323 no elimina el régimen de protección de datos personales, pero introduce una regla posterior y más estricta para las comunicaciones comerciales comprendidas en el artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor; no obstante, el expediente legislativo público no

permite verificar una articulación suficientemente desarrollada entre ambos regímenes, por ello, permanecen abiertas cuestiones relacionadas con el primer contacto, el efecto inmediato de la revocatoria, el plazo para tramitar las solicitudes y la responsabilidad de proveedores y encargados. Esta insuficiencia revela una necesidad de armonización interpretativa, pero no permite afirmar, por sí sola, que la ley sea inválida o que carezca de coherencia normativa.

1.6.6. Calificación de Infracción “Muy Grave” como Intensificación Sancionadora

La ley introduce también un elemento de clara intensificación sancionadora, el nuevo literal e) dispone expresamente que la vulneración de la prohibición o de la revocatoria constituye una infracción muy grave, esta calificación no es un detalle accesorio, eleva la relevancia jurídica y práctica de la determinación administrativa de responsabilidad, incrementa el costo regulatorio del incumplimiento y, correlativamente, refuerza la necesidad de claridad en la interpretación y aplicación del supuesto normativo.

Desde la perspectiva del derecho administrativo sancionador, el endurecimiento de la consecuencia jurídica exige mayor precisión en la delimitación del tipo infractor y mayor cuidado en la valoración probatoria de los hechos que configuran la infracción, cuanto más intensa es la consecuencia sancionadora, más exigente debe ser el estándar de determinación administrativa, especialmente en un contexto donde la propia regla de licitud depende de elementos complejos como la iniciativa propia del consumidor, la existencia de consentimiento cualificado y la eficacia inmediata de su revocatoria, en otras palabras, la nueva técnica legislativa no solo endurece la prohibición, sino que hace más exigente la tarea de fiscalización y cumplimiento.

1.6.7. Incorporación del Numeral 58.3 y Mandato de Desarrollo Técnico-Regulatorio

Más allá de la modificación del literal e), la Ley N.º 32323 incorpora el numeral 58.3, mediante el cual dispone que el Estado deberá establecer reglas para el uso adecuado del envío de mensajes y llamadas en redes de telecomunicaciones con fines comerciales y publicitarios; además, la ley ordena al Poder Ejecutivo emitir normativa adicional vinculada, entre otros aspectos, a: la asignación de numeración especial, a métodos de seguridad, y a técnicas y mecanismos de validación que permitan a los usuarios identificar las denominadas llamadas *spam* y validar la información transmitida.

Este componente es especialmente relevante porque añade a la estructura del artículo 58 una dimensión que excede el esquema clásico proveedor-consumidor del derecho del consumo, en efecto, la ley introduce un plano de intervención que depende de estándares técnicos, de gobernanza del ecosistema de telecomunicaciones y de coordinación interinstitucional entre autoridades regulatorias, administrativas y eventualmente operadoras de red; la reforma, por tanto, no se limita a formular una regla sustantiva de prohibición y excepción, sino que incorpora un mandato de implementación normativa posterior, con el que busca dotar al sistema de herramientas de identificabilidad, verificabilidad y control, bajo esta lógica, la Ley N.º 32323 combina una respuesta tuitiva inmediata con una agenda de desarrollo técnico-regulatorio que todavía requiere concreción.

En conjunto, la Ley N.º 32323 ha reconfigurado de forma profunda la arquitectura regulatoria del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, lo hace mediante una combinación de prohibición general, excepción estrecha, revocatoria reforzada, intensificación sancionadora y mandato de desarrollo técnico posterior; desde el punto de vista de la técnica normativa, ello demuestra una intervención legislativa de alta intensidad, cuyo análisis no puede agotarse en la legitimidad de su finalidad protectora, sino

que exige examinar su claridad, coherencia, operatividad y compatibilidad con el resto del sistema jurídico.

1.6.8. Estado de implementación técnico-regulatoria de la Ley N.º 32323 y normas conexas

La Ley N.º 32323 introdujo una modificación sustantiva en el régimen de métodos comerciales agresivos o engañosos previsto en el artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, sin embargo, el propio contenido de la reforma permite advertir que la prohibición incorporada en el literal e) del numeral 58.1 no constituye, por sí sola, un régimen operativo completo, por el contrario, la eficacia de la norma queda condicionada al desarrollo posterior de reglas técnicas, institucionales y procedimentales que permitan identificar, rastrear, validar y fiscalizar las comunicaciones comerciales realizadas mediante redes de telecomunicaciones.

Esta dependencia normativa se evidencia especialmente en el numeral 58.3 incorporado por la Ley N.º 32323, conforme al cual el Estado debe establecer reglas para el adecuado uso del envío de mensajes y llamadas en las redes de telecomunicaciones, así, la ley no solo prohíbe determinadas comunicaciones comerciales, sino que remite a una arquitectura técnica posterior sin la cual la prohibición puede enfrentar serias dificultades de aplicación práctica; en ese sentido, la reforma legislativa no cerró el diseño regulatorio, sino que abrió una etapa sucesiva de desarrollo normativo orientada a hacer posible la identificación del emisor, la trazabilidad de las llamadas y mensajes, la asignación de numeración especial, la validación del origen de las comunicaciones y la coordinación entre autoridades.

Desde una perspectiva de calidad regulatoria, esta forma de diseño resulta particularmente relevante, una regulación de alta intensidad no debería depender de una

cadena indefinida de normas complementarias para adquirir operatividad básica, si bien es razonable que una ley remita aspectos técnicos al reglamento o a disposiciones sectoriales, dicha remisión no debería sustituir la evaluación previa de viabilidad, costos, competencias, alcance, fiscalización y riesgos de implementación; en el caso de la Ley N.º 32323, la necesidad de sucesivos desarrollos posteriores confirma que el procedimiento legislativo no incorporó una previsión suficiente sobre las condiciones técnicas e institucionales requeridas para que la prohibición sea efectivamente exigible.

La evolución normativa posterior permite observar esta dependencia, en primer lugar, mediante Resolución Ministerial N.º 683-2025-MTC/01.03, publicada el 29 de septiembre de 2025, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones dispuso la publicación de un proyecto de Decreto Supremo destinado a aprobar una norma sobre numeración para identificar llamadas realizadas con fines comerciales o publicitarios, este hito resulta relevante porque demuestra que, pocos meses después de publicada la Ley N.º 32323, fue necesario iniciar un desarrollo técnico específico sobre numeración, precisamente para hacer identificables las comunicaciones comerciales o publicitarias.

Posteriormente, el 7 de febrero de 2026 se publicó el Decreto Legislativo N.º 1723, cuyo objeto fue establecer reglas, medidas y mecanismos para el adecuado uso de la numeración en llamadas y mensajes de texto y su trazabilidad, con la finalidad de evitar el anonimato y las comunicaciones ilícitas en perjuicio de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, esta norma confirma que el problema regulado por la Ley N.º 32323 no podía ser abordado únicamente desde el derecho de consumo, pues también involucraba recursos de numeración, trazabilidad, telecomunicaciones, identificación del origen de la comunicación y prevención del anonimato.

Con posterioridad, en abril de 2026, se prepublicaron nuevos proyectos normativos vinculados con esta materia, mediante Resolución Ministerial N.º 195-2026-MTC/01.03 se

dispuso la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1723, junto con su exposición de motivos y un proyecto de Resolución Ministerial de modificación del Plan Técnico Fundamental de Numeración, a su vez, mediante Resolución Ministerial N.º 196-2026-MTC/01.03 se dispuso la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba la norma sobre numeración para la identificación de llamadas y mensajes de texto realizados para brindar información con fines comerciales o publicitarios.

Tabla 8

Línea de tiempo de implementación técnico-regulatoria de la Ley N.º 32323 y normas conexas (2025–2026)

Fecha	Disposición	Estado normativo	Relevancia jurídico-regulatoria
9 de mayo de 2025	Ley N.º 32323	Norma aprobada y vigente	Modifica el literal e) del numeral 58.1 e incorpora el numeral 58.3 al artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.
29 de septiembre de 2025	Resolución Ministerial N.º 683-2025-MTC/01.03	Proyecto pre publicado	Pre publica un proyecto sobre numeración para identificar llamadas realizadas con fines comerciales o publicitarios; evidencia que la aplicación de la Ley N.º 32323 requería desarrollo técnico complementario poco tiempo después de su publicación.
7 de febrero de 2026	Decreto Legislativo N.º 1723	Norma aprobada y vigente	Establece reglas, medidas y mecanismos para el adecuado uso de la numeración en llamadas y mensajes de texto y su trazabilidad; confirma que la problemática excede la sola prohibición de consumo e involucra telecomunicaciones, numeración, trazabilidad y prevención del anonimato.
15–16 de abril de 2026	Resolución Ministerial N.º 195-2026-MTC/01.03	Proyecto pre publicado	Pre publica el proyecto de reglamento del Decreto Legislativo N.º 1723, su exposición de motivos y un proyecto de modificación del Plan Técnico Fundamental de Numeración.

15–17 abril 2026	de de	Resolución Ministerial N.º 196-2026- MTC/01.03	Proyecto pre publicado	Pre publica el proyecto de norma sobre numeración para identificar llamadas y mensajes de texto realizados con fines comerciales o publicitarios; refuerza la necesidad de reglas técnicas específicas para hacer operativa la identificación de comunicaciones comerciales.
---------------------------------	------------------	---	------------------------------	--

Nota. Elaboración propia con base en la Ley N.º 32323, la Resolución Ministerial N.º 683-2025-MTC/01.03, el Decreto Legislativo N.º 1723 y las Resoluciones Ministeriales Nos. 195-2026-MTC/01.03 y 196-2026-MTC/01.03.

La línea de tiempo anterior evidencia que, a más de un año de la publicación de la Ley N.º 32323, no puede afirmarse todavía la existencia de una implementación técnico-regulatoria plenamente consolidada, lo que se advierte, más bien, es un proceso progresivo, fragmentario y todavía incompleto de desarrollo normativo posterior, compuesto por una norma aprobada en materia de numeración y trazabilidad, así como por diversos proyectos prepublicados sujetos a consulta; esta característica resulta relevante porque confirma que la prohibición legal no cuenta, por sí sola, con autonomía operativa suficiente, requiere reglas adicionales sobre numeración, identificación, trazabilidad, validación, asignación de responsabilidades, coordinación sectorial y fiscalización; en consecuencia, la Ley N.º 32323 funciona como una base normativa inicial de protección al consumidor, pero no como un sistema regulatorio cerrado, autosuficiente y plenamente implementado.

Desde la perspectiva del Análisis de Impacto Regulatorio, esta constatación es especialmente importante, una intervención normativa que requiere sucesivos desarrollos posteriores para poder ser aplicada de manera efectiva debió prever, desde su etapa de formación, los principales problemas de implementación: qué entidad asignaría la numeración, qué sujetos estarían obligados a utilizarla, cómo se diferenciarían comunicaciones comerciales lícitas de comunicaciones fraudulentas, qué mecanismos permitirían validar el origen de la comunicación, cómo se evitaría la manipulación del recurso numérico, qué costos asumirían los proveedores, cómo se fiscalizaría a terceros o

centros de llamadas, y cómo se coordinarían Indecopi, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Osiptel y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.

Por ello, el desarrollo normativo posterior no debe interpretarse como una implementación efectiva y suficiente de la Ley N.º 32323, sino como evidencia de que la norma fue aprobada con una arquitectura técnico-regulatoria incompleta, las actuaciones posteriores muestran avances parciales, pero no acreditan todavía que la prohibición sea plenamente operativa, fiscalizable y evaluable en la práctica; en términos de calidad regulatoria, el problema no radica en que una ley requiera normas complementarias, sino en que aspectos esenciales para su eficacia fueron diferidos a desarrollos posteriores, generando una regulación dependiente, progresiva y aún necesitada de consolidación.

1.7. Iter Legislativo y Antecedentes de Formación de la Ley N.º 32323

1.7.1. Antecedentes y Contexto de la Reforma

La modificación del literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor mediante la Ley N.º 32323 debe ser comprendida dentro de un procedimiento legislativo compuesto por diversas iniciativas, dictámenes, textos sustitutorios, observaciones del Poder Ejecutivo y acuerdos de insistencia; sin embargo, la existencia de dicho iter legislativo no implica, por sí misma, que la reforma haya sido precedida de una evaluación regulatoria exhaustiva, sistemática o equivalente a un Análisis de Impacto Regulatorio ex ante, por lo que la reconstrucción de estos antecedentes resulta necesaria para determinar si las razones ofrecidas durante el procedimiento parlamentario alcanzaron un nivel suficiente de justificación normativa, evidencia, proporcionalidad y previsión de impactos.

La reforma se originó en un contexto de creciente preocupación pública frente a las comunicaciones comerciales no consentidas, particularmente llamadas telefónicas, mensajes

de texto y otras modalidades de contacto directo utilizadas para promocionar productos o servicios sin una autorización clara del consumidor, estas prácticas fueron asociadas con afectaciones a la tranquilidad, privacidad, libertad de elección y autodeterminación informativa de las personas, lo que permitió justificar la intervención legislativa desde una finalidad protectora del consumidor; no obstante, reconocer la existencia de un problema público real no resuelve, por sí solo, la cuestión central de calidad regulatoria, si la alternativa finalmente adoptada fue adecuadamente delimitada, comparada con otras opciones posibles, evaluada en sus impactos previsibles y acompañada de condiciones suficientes de implementación y fiscalización.

El procedimiento legislativo tuvo como antecedentes principales los Proyectos de Ley Nos. 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR, los cuales coincidieron en plantear la necesidad de fortalecer la protección del consumidor frente a las comunicaciones comerciales no consentidas, dichas iniciativas permitieron visibilizar el problema y formular propuestas de modificación del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor; sin embargo, corresponde analizar si tales propuestas desarrollaron un diagnóstico suficientemente preciso sobre las causas del fenómeno, la magnitud del problema, los sectores involucrados, los costos de cumplimiento, los mecanismos de fiscalización y los efectos esperados sobre consumidores, proveedores y autoridades administrativas.

Asimismo, los dictámenes y textos sustitutorios elaborados durante el procedimiento parlamentario muestran que el Congreso abordó la reforma desde una lógica principalmente protectora y prohibitiva, en dichos documentos se invocaron razones vinculadas con la tutela del consumidor y la necesidad de reforzar el consentimiento frente a prácticas comerciales invasivas, no obstante, la sola invocación de la necesidad o de la proporcionalidad de la medida no equivale a una evaluación regulatoria completa. Desde la perspectiva del Análisis

de Impacto Regulatorio, resulta indispensable verificar si el expediente legislativo incorporó una comparación real de alternativas regulatorias y no regulatorias, una evaluación de medidas menos gravosas, una estimación de impactos jurídicos, económicos e institucionales, así como una estrategia clara de implementación y monitoreo posterior.

Las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo adquieren especial relevancia en este punto, pues evidencian que durante el propio procedimiento de formación de la ley existieron cuestionamientos respecto de la suficiencia del análisis legislativo, la coherencia normativa de la propuesta y su articulación con otros regímenes jurídicos, especialmente el de protección de datos personales, por ello, estas observaciones no deben ser leídas únicamente como una etapa formal del procedimiento parlamentario, sino como un indicio de que la intensidad de la intervención legislativa exigía una justificación más robusta sobre sus efectos, límites, condiciones de aplicación y coordinación institucional.

En ese sentido, la reconstrucción del iter legislativo no tiene por finalidad sostener que el Congreso omitió toda forma de deliberación, sino precisar el alcance real de dicha deliberación.

La presente investigación parte de una distinción metodológica fundamental, una cosa es que hayan existido proyectos de ley, dictámenes, observaciones y debates parlamentarios, y otra distinta es que dichos documentos hayan desarrollado una evaluación regulatoria sistemática, basada en evidencia y comparable a los componentes de un Análisis de Impacto Regulatorio; por ello, el análisis del expediente legislativo permitirá determinar si la Ley N.º 32323 fue precedida de una justificación suficiente en términos de diagnóstico del problema, definición de objetivos, comparación de alternativas, previsión de impactos, implementación, fiscalización y evaluación posterior.

De este modo, el examen de los antecedentes de formación de la Ley N.º 32323 cumple una función central dentro de la presente investigación, evita sostener una ausencia absoluta de análisis legislativo, pero permite evaluar críticamente si el análisis efectivamente realizado fue suficiente frente a una intervención normativa de alta intensidad.

1.7.2. Proyecto de Ley N.º 2942/2022-CR

El Proyecto de Ley N.º 2942/2022-CR constituyó uno de los antecedentes legislativos principales de la reforma que posteriormente culminó con la aprobación de la Ley N.º 32323, esta iniciativa fue presentada por la congresista Carmen Patricia Juárez Gallegos, integrante del grupo parlamentario Fuerza Popular, bajo la denominación de “*Ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, respecto a la prohibición de las llamadas spam*” (Congreso de la República del Perú, 2022a). El proyecto fue fechado en Lima el 30 de agosto de 2022 y recibido por el Congreso de la República el 1 de setiembre de 2022, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107º de la Constitución Política del Perú.

Su propuesta normativa se orientó a modificar el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, con la finalidad de restringir de manera más intensa el uso de centros de llamada, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos y servicios de telemarketing para la promoción de bienes o servicios; proponiéndose lo siguiente: “ e) **Que los proveedores puedan utilizar** centros de llamada (Call Centers), sistemas de llamado telefónico, envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover sus productos o servicios, así como prestar el servicio de telemarketing, **a ningún consumidor. Sólo podrán enviar información y publicidad a los consumidores que se contacten directamente con el proveedor y soliciten, dando su consentimiento informado, expreso e inequívoco, que desean ser contactados. Solo en ese caso, los proveedores**

podrán utilizar aquellos números telefónicos y direcciones electrónicas de consumidores que hayan brindado a los proveedores de dichos bienes y servicios su consentimiento, para la utilización de esta práctica comercial. Este consentimiento puede ser revocado, en cualquier momento y conforme a la normativa que rige la protección de datos personales. Recurrir a esta práctica sin contar con el consentimiento del consumidor, se considerará infracción muy grave y podrá ser sancionado por la Autoridad de Consumidor. Esto sin perjuicio de las competencias de la Autoridad de Datos para el inicio de un procedimiento fiscalizador. se considerará un agravante que el proveedor contacte con consumidores considerados vulnerables y la carga de la prueba, en un procedimiento administrativo sancionador, recaerá en el proveedor, quien deberá probar que cuenta con el consentimiento del consumidor. La Autoridad del Consumidor y la Autoridad de Datos efectuarán acciones educativas y fiscalizadores conjuntas e informarán anualmente a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, las acciones realizadas y sus resultados.”. (Congreso de la República del Perú, 2022a)

Desde su formulación inicial, el proyecto partió de una preocupación legítima, la existencia de llamadas, mensajes y comunicaciones comerciales reiteradas que afectaban la tranquilidad de los consumidores y que, en muchos casos, eran percibidas como prácticas invasivas o contrarias a su voluntad; para sustentar dicha preocupación, la exposición de motivos recurrió a fundamentos constitucionales vinculados con el derecho a la paz, tranquilidad, disfrute del tiempo libre y descanso, así como al mandato de protección de los consumidores previsto en el artículo 65° de la Constitución Política del Perú, asimismo, se apoyó en disposiciones del propio Código de Protección y Defensa del Consumidor referidas a la finalidad protectora del régimen de consumo y a la necesidad de corregir prácticas que afecten los legítimos derechos de los consumidores.

La iniciativa también reconstruyó brevemente la evolución previa del régimen aplicable a las comunicaciones comerciales, particularmente abordó el tránsito desde el modelo de exclusión o registro “*Gracias... No Insista*” hacia el modelo de consentimiento previo incorporado por el Decreto Legislativo N.º 1390, en esa línea, el proyecto señaló que el registro de exclusión no habría obtenido los resultados esperados, debido a su baja utilización por parte de los consumidores, al desconocimiento de su existencia, al tiempo requerido para la inscripción y a las cargas que imponía sobre estos para manifestar su negativa a recibir comunicaciones comerciales. Según la exposición de motivos, dicho diseño trasladaba al consumidor una carga que debía recaer, más bien, sobre los proveedores que empleaban mecanismos de contacto comercial.

Posteriormente, el proyecto explicó que el Decreto Legislativo N.º 1390 reemplazó el modelo del registro “*Gracias... No Insista*” por una regla de consentimiento previo para recibir comunicaciones masivas con fines promocionales, sin embargo, la iniciativa legislativa sostuvo que dicho modelo todavía permitía espacios de ambigüedad, pues no quedaba suficientemente claro si el consentimiento debía existir antes de la llamada o si podía ser solicitado durante la propia comunicación comercial, en la práctica, según el razonamiento del proyecto, algunos proveedores podían llamar al consumidor con el argumento de solicitar su consentimiento, desnaturalizando así la finalidad protectora del régimen de autorización previa.

En cuanto a su contenido normativo, el Proyecto de Ley N.º 2942/2022-CR propuso una regla más restrictiva que la existente hasta entonces, la fórmula planteada no se limitaba a exigir consentimiento previo, sino que desplazaba la posibilidad de contacto inicial por parte del proveedor, estableciendo una excepción más estrecha basada en la iniciativa directa del consumidor; esta opción normativa reflejaba una lógica de tutela reforzada, en la medida en que pretendía evitar que el consentimiento fuera obtenido en el mismo acto de contacto

comercial o mediante mecanismos que pudieran resultar invasivos, insistentes o contrarios a la voluntad real del consumidor.

Asimismo, el proyecto calificaba la conducta como infracción muy grave, lo que podía habilitar la imposición de sanciones dentro del rango aplicable a este tipo de infracciones conforme al Código de Protección y Defensa del Consumidor, también proponía considerar como agravante el contacto con consumidores vulnerables y trasladaba al proveedor la carga de acreditar que contaba con el consentimiento del consumidor; estos elementos muestran que la iniciativa no solo buscaba reformular la regla de licitud del contacto comercial, sino también fortalecer las consecuencias sancionadoras y probatorias frente a eventuales incumplimientos.

Desde la perspectiva de la calidad regulatoria, debe reconocerse que el Proyecto de Ley N.º 2942/2022-CR no careció absolutamente de fundamentación, por el contrario, incorporó una exposición de motivos amplia, reconstruyó antecedentes normativos, presentó datos sobre el fracaso del registro “*Gracias... No Insista*”, citó referencias sobre la posición del Perú entre los países más afectados por llamadas no deseadas, aludió a reportes registrados ante Indecopi, mencionó sanciones impuestas a proveedores y señaló los sectores económicos principalmente involucrados; en esa medida, el proyecto sí contiene ciertos elementos que pueden ser comparados funcionalmente con componentes iniciales de una evaluación regulatoria, especialmente en lo relativo a la identificación del problema y a la exposición de razones justificativas.

No obstante, dicha fundamentación no alcanza el nivel de sistematicidad propio de un Análisis de Impacto Regulatorio ex ante, la evidencia incorporada por el proyecto fue utilizada de manera predominantemente descriptiva, sin desarrollar una evaluación causal del fenómeno ni una medición precisa de sus dimensiones jurídicas, económicas, técnicas e institucionales; en efecto, si bien la iniciativa permitió visibilizar la persistencia de llamadas

no deseadas y comunicaciones comerciales invasivas, no diferenció suficientemente entre comunicaciones comerciales no consentidas, llamadas fraudulentas, llamadas automatizadas, telemarketingo lícito, suplantación, uso indebido de datos personales o comunicaciones realizadas por terceros contratados, esta falta de delimitación resulta relevante, porque cada supuesto puede requerir respuestas regulatorias distintas, autoridades competentes diferentes y mecanismos probatorios específicos.

Tampoco se advierte una comparación sistemática de alternativas regulatorias y no regulatorias, el proyecto partió de una opción normativa intensa, consistente en prohibir el contacto comercial salvo que el consumidor se hubiera comunicado directamente con el proveedor y hubiera solicitado ser contactado mediante consentimiento informado, expreso e inequívoco; sin embargo, no desarrolló una matriz que comparara dicha alternativa con otras medidas posibles, tales como el fortalecimiento del régimen de revocatoria, la mejora de los mecanismos de trazabilidad del consentimiento, la creación de registros obligatorios de números utilizados para campañas comerciales, la imposición de obligaciones técnicas de identificación del emisor, la regulación diferenciada de *call centers* y terceros encargados del tratamiento, o la implementación de mecanismos de fiscalización basada en riesgo.

Del mismo modo, el análisis costo-beneficio contenido en la iniciativa presenta un carácter principalmente declarativo, el proyecto sostuvo que la medida no generaría gasto al tesoro público y que beneficiaría a millones de ciudadanos al proteger su tranquilidad y privacidad mediante el cese de las molestias y el hostigamiento derivados de llamadas reiteradas, asimismo, reconoció algunos posibles costos o perjuicios no monetarios para empresas de ventas, centros de llamadas y trabajadores vinculados a dichas actividades, tales como la necesidad de reformular estrategias de publicidad, la posible pérdida de ingresos en el corto plazo o la reorientación del sistema de trabajo; sin embargo, no desarrolló una estimación concreta de costos de cumplimiento, costos administrativos de fiscalización,

impacto diferenciado sobre pequeñas y medianas empresas, efectos sobre el empleo, ni consecuencias sobre canales lícitos de información comercial.

Asimismo, aunque el proyecto propuso que la Autoridad de Consumo y la Autoridad de Datos efectuaran acciones educativas y fiscalizadoras conjuntas e informaran anualmente sus resultados a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, no desarrolló una estrategia de implementación suficiente, en particular, no precisó cómo se acreditaría el consentimiento, cómo operaría la revocatoria, qué mecanismos permitirían identificar al proveedor responsable, cómo se coordinarían las competencias entre Indecopi y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, ni qué recursos institucionales serían necesarios para fiscalizar de manera efectiva la nueva prohibición.

Por ello, más que demostrar la existencia de un AIR ex ante adecuado, el Proyecto de Ley N.º 2942/2022-CR evidencia el inicio de una respuesta legislativa protectora frente a un problema público real, pero todavía insuficiente desde los estándares de calidad regulatoria; su principal aporte fue colocar en agenda la necesidad de reforzar la tutela del consumidor frente a comunicaciones comerciales invasivas, y, su principal límite fue asumir tempranamente una solución prohibitiva intensa sin someterla a una evaluación integral de alternativas, impactos, costos, viabilidad institucional y mecanismos de seguimiento.

1.7.3. Proyecto de Ley N.º 3131/2022-CR

El Proyecto de Ley N.º 3131/2022-CR constituye otro antecedente legislativo relevante dentro del procedimiento de formación de la Ley N.º 32323, esta iniciativa fue presentada por la congresista Jhakeline Katy Ugarte Mamani, integrante del grupo parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, bajo la denominación de “*Ley que modifica el artículo 58 de la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del*

Consumidor, a fin de proteger los datos personales de los ciudadanos y mejorar la idoneidad del servicio al cliente”. (Congreso de la República del Perú, 2022b) El proyecto fue recibido por el Congreso de la República el 21 de setiembre de 2022, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú.

A diferencia del Proyecto de Ley N.º 2942/2022-CR, cuya formulación se centró principalmente en la prohibición de llamadas comerciales no consentidas mediante una regla basada en la iniciativa directa del consumidor, el Proyecto de Ley N.º 3131/2022-CR incorporó una preocupación más marcada por la protección de datos personales, la regulación de los centros de llamada y la idoneidad del servicio de atención al cliente; en efecto, la iniciativa partió de la premisa de que las comunicaciones comerciales no consentidas no solo constituyen una práctica molesta o invasiva, sino que también pueden revelar un uso indebido o insuficientemente controlado de los datos personales de los ciudadanos, especialmente cuando los proveedores o terceros utilizan números telefónicos, correos electrónicos u otros datos de contacto sin una autorización clara, previa e informada del titular. (Congreso de la República del Perú, 2022b)

En cuanto a su contenido normativo, el proyecto propuso modificar el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, la fórmula legal planteaba: *“e) Emplear centro de llamada (call centers), sistemas de llamado telefónico, envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover productos, **preventivas de pago** 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. **Incorporados al registro todas las nuevas comunicaciones quedan prohibidas. Los centros***

de llamada (call centers) o robóticas deben contar con la autorización de la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información pública y Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a fin de que no utilicen o recolecten la información de los usuarios en forma indebida. De no contar con la autorización serán afectos de multas. Queda prohibida las contestadoras robóticas automáticas como medio de atención al cliente.”. (Congreso de la República del Perú, 2022b)

Desde esta perspectiva, el Proyecto de Ley N.º 3131/2022-CR no se limitó a abordar el problema como una simple molestia generada por llamadas comerciales reiteradas, su aporte consistió en vincular las comunicaciones no deseadas con la protección de datos personales y con la calidad del servicio recibido por los usuarios, esta aproximación resulta relevante porque permite advertir que el fenómeno de las comunicaciones comerciales no consentidas no se agota en la relación entre proveedor y consumidor, sino que también involucra la obtención, conservación, circulación y utilización de datos personales, así como la forma en que las empresas organizan sus canales de atención, cobranza, publicidad y telemarketing.

La exposición de motivos del proyecto partió de fundamentos constitucionales relacionados con la defensa del consumidor, la dignidad de la persona y el deber estatal de proteger la salud y seguridad de los consumidores, asimismo, sostuvo que, pese a existir normas de protección al consumidor y registros destinados a excluir a quienes no desearan recibir llamadas comerciales o correos no electrónicos no solicitados, persistía una problemática asociada a llamadas de empresas, servicios, centros de llamadas, sistemas de llamado robótico y mensajes masivos realizados a cualquier hora del día; en esa línea, el proyecto también vinculó el problema con la incertidumbre de los usuarios sobre la forma

en que las empresas obtienen sus números telefónicos, lo que introdujo una preocupación específica por la protección de datos personales. (Congreso de la República del Perú, 2022b)

Otro elemento distintivo de esta iniciativa fue su referencia a la atención automatizada o robótica, el proyecto sostuvo que las contestadoras o respuestas automatizadas podían afectar la idoneidad del servicio al cliente, especialmente cuando prolongaban la atención, impedían una respuesta personalizada o generaban patrones mecánicos de comunicación, para sustentar esta preocupación, la exposición de motivos incorporó referencias sobre el denominado “robotismo” en la atención al cliente, identificando riesgos como ausencia de personalización, cercanía, fidelización, motivación, cualificación, identificación y conocimiento del producto o servicio; de esta manera, el proyecto incorporó al debate legislativo un aspecto que no estaba presente con la misma intensidad en el PL 2942/2022-CR, la relación entre métodos de contacto automatizados e idoneidad del servicio de atención al usuario.

Asimismo, la iniciativa recurrió a información sobre la magnitud del problema de las llamadas identificadas como spam en el Perú, en particular, incorporó una referencia gráfica al reporte de Truecaller sobre los veinte países más afectados por llamadas spam en el año 2021, en el cual el Perú aparecía como el segundo país más afectado, también citó información periodística según la cual el 37.3 % de las llamadas marcadas como spam se originaban en servicios financieros y el 46.5 % estaban relacionadas con ventas o telemarketing, estos datos permitieron sustentar la existencia de un problema social relevante, aunque su uso dentro del proyecto tuvo un carácter principalmente descriptivo y no fue acompañado de una evaluación causal o técnica del fenómeno. (Congreso de la República del Perú, 2022b)

Desde una perspectiva de calidad regulatoria, el Proyecto de Ley N.º 3131/2022-CR sí incorporó ciertos elementos que pueden ser comparados funcionalmente con componentes

iniciales de un Análisis de Impacto Regulatorio, en particular, identificó un problema público, describió algunas manifestaciones del fenómeno, vinculó la intervención con derechos constitucionales, incorporó referencias empíricas sobre llamadas identificadas como spam por las fuentes utilizadas y planteó una finalidad protectora relacionada con datos personales e idoneidad del servicio; sin embargo, estos elementos no fueron desarrollados de manera sistemática ni bajo una metodología integral de evaluación regulatoria.

El primer límite del proyecto se encuentra en la delimitación del problema público, la iniciativa agrupó bajo una misma preocupación fenómenos distintos: llamadas comerciales no deseadas, comunicaciones preventivas de pago, llamadas de cobranza, uso de datos personales, atención robótica, contestadoras automáticas, telemarketing y deficiencias en la atención al cliente, si bien todos estos supuestos pueden afectar la experiencia del consumidor, no responden necesariamente a la misma causa ni requieren la misma técnica regulatoria; en particular, no es lo mismo prohibir comunicaciones comerciales no consentidas que regular la cobranza, fiscalizar el tratamiento de datos personales, mejorar la idoneidad del servicio de atención o limitar el uso de herramientas automatizadas en centros de llamadas.

El segundo límite se vincula con la alternativa regulatoria escogida, el proyecto retomó una lógica cercana al registro de exclusión, al plantear la prohibición de comunicaciones respecto de los números telefónicos y direcciones electrónicas incorporados en el registro implementado por Indecopi, sin embargo, no desarrolló una evaluación suficiente sobre las razones por las cuales dicho mecanismo podría funcionar mejor que el registro “*Gracias... No Insista*” cuyo bajo desempeño ya había sido identificado en el debate legislativo, tampoco explicó si correspondía mantener un modelo de exclusión, migrar hacia un modelo de consentimiento previo, crear un registro positivo de consentimiento, reforzar

la trazabilidad de la autorización o establecer obligaciones técnicas de identificación del emisor.

El tercer límite se encuentra en la articulación institucional, el proyecto propuso que los centros de llamada o comunicaciones robóticas contaran con autorización de la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pero no precisó la naturaleza jurídica de dicha autorización, sus requisitos, procedimiento, efectos, duración, criterios de fiscalización ni relación con las competencias del Indecopi, esta omisión resulta relevante porque una misma conducta podía ser analizada desde el régimen de protección al consumidor, desde la normativa de protección de datos personales o desde reglas vinculadas con telecomunicaciones y atención al usuario; en consecuencia, el proyecto identificó correctamente una zona de interacción institucional, pero no desarrolló una arquitectura clara de competencias.

El cuarto límite se relaciona con la prohibición de contestadoras robóticas automáticas como medio de atención al cliente, aunque la preocupación por la atención impersonal o deficiente resulta válida desde la perspectiva de idoneidad del servicio, el proyecto no diferenció entre comunicaciones comerciales automatizadas, robocalls invasivas, sistemas de respuesta interactiva utilizados para atención regular, canales de autogestión, mecanismos de información contractual o herramientas tecnológicas de soporte al usuario, una prohibición amplia de contestadoras robóticas podía generar impactos relevantes en la organización de servicios de atención, especialmente en sectores con alta demanda de consultas, reclamos o servicios postventa; sin embargo, el proyecto no evaluó alternativas menos restrictivas, tales como exigir opción de atención humana, establecer tiempos máximos de espera, imponer deberes de información, regular la trazabilidad de la atención o sancionar únicamente respuestas automatizadas que impidan una atención idónea.

El quinto límite se aprecia en el análisis costo-beneficio, la iniciativa sostuvo que no irrogaría gastos al Estado y que, por el contrario, protegería al usuario frente a llamadas no deseadas y promovería una atención personalizada, no obstante, no desarrolló una estimación concreta de los costos administrativos para Indecopi o para la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, ni de los costos privados que asumirían los proveedores, centros de llamadas o empresas que utilizan sistemas automatizados de atención, tampoco evaluó impactos diferenciados sobre pequeñas y medianas empresas, sobre servicios de cobranza legítima, sobre canales lícitos de atención al cliente o sobre el mercado laboral vinculado a los contact centers.

Del mismo modo, el proyecto no desarrolló una estrategia de implementación ni un sistema de evaluación posterior, no precisó cómo se actualizaría el registro, cómo se verificaría que un número o dirección electrónica se encontrara incorporado en él, cómo se acreditaría la autorización de la Autoridad de Datos, cómo se fiscalizaría el uso de contestadoras automáticas, qué entidad tendría a su cargo cada etapa de supervisión, ni qué indicadores permitirían medir si la reforma mejoraría efectivamente la protección de datos personales, reduciría llamadas no deseadas o elevaría la idoneidad del servicio de atención al cliente.

En suma, el Proyecto de Ley N.º 3131/2022-CR muestra que el Congreso sí identificó preocupaciones jurídicamente relevantes vinculadas con el uso de datos personales, las comunicaciones no deseadas y la idoneidad del servicio al cliente, sin embargo, la evaluación del proyecto permite sostener que no existió una metodología integral que examinara de forma completa el problema, sus causas, las alternativas disponibles, los impactos previsibles, la coordinación institucional necesaria y los indicadores de eficacia futura.

1.7.4. Proyecto de Ley N.º 3541/2022-CR

El Proyecto de Ley N.º 3541/2022-CR constituyó el tercer antecedente legislativo relevante dentro del procedimiento de formación de la Ley N.º 32323, esta iniciativa fue presentada por el grupo parlamentario Podemos Perú, a iniciativa del congresista José Luna Gálvez, bajo la denominación de “*Ley que combate el spam telefónico y modifica los literales d) y e) del artículo 58.1 de la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor*”. (Congreso de la República del Perú, 2022c) El proyecto fue recibido por el Congreso de la República el 14 de noviembre de 2022 y se sustentó en el derecho de iniciativa legislativa reconocido por el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, así como en los artículos 75º y 76º del Reglamento del Congreso de la República.

Su propuesta normativa se orientó a modificar el régimen de métodos comerciales agresivos o engañosos, con la finalidad de reforzar la protección del consumidor frente al contacto telefónico no deseado y frente a determinadas prácticas comerciales realizadas mediante llamadas, mensajes u otros mecanismos de comunicación directa; a diferencia de los Proyectos de Ley Nos. 2942/2022-CR y 3131/2022-CR que colocaron el énfasis, respectivamente, en la prohibición de llamadas comerciales no consentidas y en la protección de datos personales e idoneidad del servicio al cliente, el Proyecto de Ley N.º 3541/2022-CR se concentró principalmente en dos aspectos: la restricción horaria de determinadas comunicaciones comerciales y la calificación agravada de su incumplimiento cuando estas fueran realizadas en horarios o días especialmente protegidos.

En concreto, el proyecto propuso la modificación de los literales d) y e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor de la siguiente forma: “*d) Realizar visitas en persona al domicilio del consumidor o realizar proposiciones no solicitadas, por teléfono, fax, correo electrónico u otro medio, de manera persistente e impertinente, o ignorando la petición del consumidor para que cese este tipo de actividades.*

En ningún caso podrán realizarse entre las 20.00 horas y las 07.00 horas o los días sábado, domingo y feriados.” y “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 no hayan brindado a los proveedores de dichos bienes y servicios su consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco, para la utilización de esta práctica comercial. Este consentimiento puede ser revocado, en cualquier momento y conforme a la normativa que rige la protección de datos personales. **Constituye circunstancia agravante, considerada como infracción muy grave realizar dicha acción entre las 20.00 horas y las 07.00 horas o los días sábado, domingo y feriados.**”. (Congreso de la República del Perú, 2022c)

Desde su formulación, el Proyecto de Ley N.º 3541/2022-CR partió de la premisa de que el denominado spam telefónico no solo constituía una comunicación comercial no deseada, sino una práctica que podía tornarse especialmente invasiva cuando se realizaba de manera persistente, impertinente o en horarios destinados al descanso de las personas, en ese sentido, la iniciativa buscó reforzar la protección del consumidor no solo mediante la exigencia de consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco, sino también mediante la incorporación de límites temporales a las llamadas, visitas o proposiciones no solicitadas.

La exposición de motivos identificó como antecedente legislativo el Proyecto de Ley N.º 3432/2013-CR, también orientado a combatir la publicidad no deseada por vía telefónica, asimismo, reconstruyó brevemente la evolución del régimen aplicable a las comunicaciones comerciales, señalando que Indecopi puso en funcionamiento, desde el año 2009, el registro “*Gracias... No Insista*”, concebido como una base de datos en la cual los usuarios podían inscribirse gratuitamente para evitar ser contactados por proveedores de

bienes o servicios, sin embargo, el proyecto sostuvo que dicho mecanismo no habría tenido el alcance necesario, pues solo el 0.4 % de los usuarios de celulares se habría inscrito en él, equivalente a aproximadamente 180 mil números dentro de un universo superior a 38 millones de usuarios.

El proyecto también señaló que, mediante el Decreto Legislativo N.º 1390 se produjo un cambio en la participación del usuario, pasando de un modelo activo de inscripción para no recibir comunicaciones a un modelo en el cual el consumidor ya no debía inscribirse para rechazarlas, sino que debía consentirlas previamente; no obstante, desde la perspectiva del autor de la iniciativa, dicho cambio habría desactivado en la práctica el registro “*Gracias... No Insista*” y habría constituido un retroceso para enfrentar llamadas comerciales no deseadas, especialmente aquellas provenientes de *call centers* ubicados fuera del país.

Un aspecto relevante del Proyecto de Ley N.º 3541/2022-CR es que incorporó referencias comparadas, en particular, aludió al régimen español, chileno y estadounidense sobre comunicaciones comerciales no solicitadas; respecto del régimen español destacó la prohibición de llamadas antes de las 9:00 horas, después de las 21:00 horas, en festivos o fines de semana, así como la exigencia de consentimiento expreso previo para sistemas automatizados de llamadas sin intervención humana; en relación con Chile, mencionó la obligación de los proveedores de indicar una forma expedita para que los destinatarios soliciten la suspensión de comunicaciones promocionales o publicitarias; respecto de Estados Unidos, hizo referencia a la Telephone Consumer Protection Act y al Registro Nacional Do-Not-Call.

Estas referencias comparadas constituyen un elemento relevante dentro de la exposición de motivos, porque muestran que el proyecto no fue completamente ajeno a experiencias normativas externas, sin embargo, desde una perspectiva de calidad regulatoria, su utilización fue principalmente ilustrativa; el proyecto no desarrolló una comparación

sistemática entre dichos modelos, ni explicó por qué una regla horaria similar a la aplicada a los métodos abusivos de cobranza resultaba la alternativa más adecuada para enfrentar las comunicaciones comerciales no consentidas en el contexto peruano, tampoco evaluó si el problema nacional respondía a las mismas condiciones institucionales, tecnológicas y de fiscalización existentes en los ordenamientos comparados mencionados.

El fundamento central de la propuesta fue que las llamadas no solicitadas afectan derechos de los consumidores cuando son realizadas de forma insistente, incluso en aquellos casos en los que el consumidor hubiera solicitado o permitido la comunicación, pues podían ejecutarse de manera agresiva y reiterada, el proyecto consideró que esta situación se agravaba cuando las llamadas se producían en horarios no apropiados o reservados para el descanso natural de las personas, por ello, propuso trasladar al régimen de métodos comerciales agresivos una regla horaria semejante a la prevista en el artículo 62° del Código de Protección y Defensa del Consumidor para los métodos abusivos de cobranza, que prohíbe realizar visitas o llamadas telefónicas entre las 20:00 horas y las 07:00 horas, o los días sábado, domingo y feriados.

Desde esta perspectiva, el aporte del Proyecto de Ley N.º 3541/2022-CR consistió en introducir al debate legislativo una preocupación específica por la dimensión temporal de las comunicaciones comerciales, la iniciativa no se limitó a cuestionar la ausencia de consentimiento, sino que también sostuvo que, aun cuando existiera una comunicación solicitada o permitida, esta no debía realizarse en horarios destinados al descanso de las personas.

En particular, el Proyecto de Ley N.º 3541/2022-CR no desarrolló una diferenciación suficiente entre los distintos fenómenos que pueden agruparse bajo la expresión “spam telefónico”, esta categoría puede comprender comunicaciones comerciales no consentidas, llamadas reiteradas pese a la negativa del consumidor, campañas de telemarketing realizadas

por terceros, llamadas automatizadas, contactos con bases de datos obtenidas de manera irregular, llamadas provenientes del extranjero e incluso supuestos fraudulentos o de suplantación; sin embargo, cada una de estas situaciones presenta elementos jurídicos, técnicos y probatorios distintos, por lo que una regulación adecuada exigía distinguir entre comunicaciones comerciales atribuibles a proveedores, prácticas de tratamiento indebido de datos personales, problemas de telecomunicaciones y conductas fraudulentas.

Asimismo, si bien el proyecto incorporó referencias al registro “*Gracias... No Insista*” y al Decreto Legislativo N.º 1390, no desarrolló una evaluación completa de la eficacia del régimen vigente, la iniciativa sostuvo que el registro no tuvo el alcance necesario y que el cambio normativo del año 2018 habría desactivado dicho mecanismo, sin embargo, no evaluó con mayor detalle si la solución debía consistir en reactivar o fortalecer un registro de exclusión, mantener el modelo de consentimiento previo, establecer obligaciones técnicas de identificación del emisor, imponer reglas de trazabilidad de la autorización, regular de manera diferenciada llamadas automatizadas o diseñar mecanismos de fiscalización basada en riesgo; en ese sentido, la propuesta partió de una alternativa normativa concreta, pero no de una comparación ordenada de opciones.

Tampoco se advierte una evaluación suficiente sobre la regla horaria propuesta, el proyecto asumió que el horario aplicable a los métodos abusivos de cobranza podía trasladarse a las comunicaciones comerciales, debido a que ambas prácticas podían afectar la tranquilidad y descanso del consumidor, sin embargo, no desarrolló una justificación específica sobre la equivalencia regulatoria entre cobranza y publicidad o telemarketing, ni analizó si correspondía establecer reglas diferenciadas según el tipo de comunicación, la existencia de una relación contractual previa, el canal utilizado, la urgencia de la información transmitida, la naturaleza del servicio o la voluntad previa del consumidor; esta omisión resulta relevante porque una misma restricción horaria puede producir efectos

distintos en campañas comerciales, comunicaciones informativas, servicios financieros, atención postventa, cobranzas legítimas o comunicaciones contractuales.

El análisis costo-beneficio de la iniciativa también presenta limitaciones importantes, el proyecto sostuvo que la norma no demandaría costo al erario nacional, pues se limitaría a regular la mala práctica de algunos proveedores en sus comunicaciones para ofrecer bienes o servicios, asimismo, afirmó que los consumidores se beneficiarían porque se limitarían aún más las comunicaciones no deseadas o aquellas que, aun siendo solicitadas, se realizaran de manera agresiva o insistente, perturbando su tranquilidad, descanso e intimidad; sin embargo, el proyecto también sostuvo que no se generaría un costo para los proveedores, por tratarse de una acción pasiva de “dejar de hacer”, afirmación que no fue acompañada de una estimación concreta ni de un análisis sobre costos de adecuación, cambios en estrategias comerciales, fiscalización, cumplimiento, capacitación, supervisión de terceros o sistemas de gestión de consentimiento.

Desde los estándares del Análisis de Impacto Regulatorio, dicha aproximación resulta insuficiente, una medida que modifica las condiciones bajo las cuales los proveedores pueden realizar comunicaciones comerciales no puede evaluarse únicamente como una obligación pasiva de abstención, incluso las obligaciones de no hacer pueden generar costos de cumplimiento, rediseño de procesos, revisión de bases de datos, modificación de contratos con *call centers*, capacitación de personal, implementación de controles internos, ajustes tecnológicos y eventuales costos de fiscalización para la autoridad administrativa.

Asimismo, el proyecto no desarrolló una estrategia de implementación, no precisó cómo se verificaría que una llamada fue realizada dentro de un horario prohibido, cómo se acreditaría la persistencia o impertinencia de la comunicación, qué medios probatorios serían suficientes para sancionar, cómo se fiscalizarían llamadas provenientes de terceros o centros de llamadas extranjeros, ni cómo se coordinaría la actuación de Indecopi con la Autoridad

Nacional de Protección de Datos Personales, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones u Osiptel, cuando la conducta involucrara tratamiento de datos personales, telecomunicaciones o problemas de identificación del emisor; el control de las comunicaciones comerciales telefónicas no consentidas no depende únicamente de la formulación de una prohibición legal, sino de la posibilidad real de identificar al responsable, acreditar la conducta y fiscalizar su cumplimiento.

Del mismo modo, la iniciativa no incorporó indicadores de evaluación posterior, no se advierte una línea de base que permita medir cuántas comunicaciones comerciales se realizaban en horarios de descanso, cuántas denuncias o reclamos estaban asociadas a llamadas fuera de horario, qué sectores generaban mayor incidencia, cuál era la capacidad sancionadora de Indecopi ni qué reducción esperada se proyectaba luego de la modificación normativa, tampoco se establecieron mecanismos de seguimiento para verificar si la calificación como infracción muy grave generaría un efecto disuasivo suficiente o si, por el contrario, las prácticas migrarían hacia otros canales o modalidades de contacto.

1.7.5. Primer Dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos y Texto Sustitutorio

Luego de la presentación de los Proyectos de Ley Nos. 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos asumió el análisis conjunto de dichas iniciativas, debido a que todas proponían modificar el artículo 58 de la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, y guardaban relación directa con la materia referida a las comunicaciones comerciales no deseadas, en ese sentido, el primer dictamen acumuló las tres propuestas legislativas y, con texto sustitutorio, propuso modificar el Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones comerciales no consentidas. Dicho dictamen fue aprobado por unanimidad en la Novena

Sesión Ordinaria de la Comisión, realizada el 9 de enero de 2023, con nueve votos a favor.
(Congreso de la República del Perú, 2023a)

Desde una perspectiva procedimental, el dictamen constituye una etapa relevante dentro del iter legislativo de la Ley N.º 32323, pues representa un primer esfuerzo institucional de acumulación, orden y sistematización de las iniciativas legislativas previamente presentadas; a diferencia de los proyectos de ley analizados individualmente, el texto sustitutorio no se limitó a reproducir íntegramente una de las propuestas, sino que buscó integrar elementos comunes: la protección de la tranquilidad del consumidor, el fortalecimiento del consentimiento como presupuesto del contacto comercial, la preocupación por el uso de datos personales y la necesidad de reducir prácticas comerciales consideradas invasivas o no consentidas.

No obstante, la existencia de un dictamen acumulado y de un texto sustitutorio no permite concluir, por sí misma, que la reforma haya sido precedida de una evaluación regulatoria exhaustiva, sistemática o funcionalmente equivalente a un Análisis de Impacto Regulatorio ex ante; el dictamen contiene elementos de justificación legislativa, evidencia institucional, referencias normativas, opiniones de entidades públicas y privadas, así como un análisis de compatibilidad constitucional y costo-beneficio legislativo, sin embargo, dichos elementos aparecen desarrollados de manera fragmentaria y no bajo una metodología integral orientada a comparar alternativas, cuantificar impactos, prever condiciones de implementación y establecer indicadores de evaluación posterior.

En cuanto al diagnóstico del problema, el dictamen identificó que los consumidores recibían llamadas telefónicas, mensajes de texto y correos electrónicos por parte de proveedores que, en su afán de publicitar productos o servicios, utilizaban datos personales para contactarlos; asimismo, incorporó información del Centro Especial de Monitoreo del Indecopi, según la cual se recopilaban 15 mil reportes y consultas vinculadas con

comunicaciones sin consentimiento, dicha información mostró que el 56.8 % de los reportes se concentraba en el sector comercio e industria, el 42.8 % en el sector financiero y seguros, y el 0.4 % en otros sectores, además, identificó como proveedores más reportados a Telefónica del Perú S.A.A., Entel Perú S.A., Banco BBVA, América Móvil Perú S.A.C. y Scotiabank. (Congreso de la República del Perú, 2023a)

Esta información permitió dotar al dictamen de una base empírica inicial, lo cual constituye un elemento relevante desde la perspectiva de la calidad regulatoria, sin embargo, su uso fue predominantemente descriptivo, pues no se advierte que haya sido empleada para realizar una evaluación causal del problema, determinar sus causas estructurales, medir los costos sociales, económicos, técnicos e institucionales de las comunicaciones no consentidas, ni proyectar los efectos esperados de cada alternativa regulatoria; en otras palabras, el dictamen identificó la existencia de un problema público real, pero no desarrolló un diagnóstico completo en los términos que exige un Análisis de Impacto Regulatorio.

El dictamen también reconstruyó antecedentes normativos relevantes, particularmente el tránsito desde el registro “*Gracias... No Insista*” hacia el modelo de consentimiento previo incorporado mediante el Decreto Legislativo N.º 1390, esta revisión permitió advertir que el régimen anterior habría presentado limitaciones para evitar comunicaciones comerciales no consentidas, particularmente por la baja utilización del registro, el desconocimiento de los consumidores y la carga que implicaba para estos manifestar su negativa a recibir comunicaciones comerciales; sin embargo, dicha reconstrucción no se transformó en una evaluación completa de la eficacia del régimen vigente ni en una comparación sistemática entre alternativas disponibles.

Asimismo, el dictamen recogió opiniones de entidades públicas y privadas, entre los actores considerados se encontraron: Indecopi, la Presidencia del Consejo de Ministros, COMEXPERÚ y ASBANC, entre otros. (Congreso de la República del Perú, 2023a) La

incorporación de estas opiniones evidencia que la Comisión no deliberó de manera completamente aislada, no obstante, desde los estándares del AIR, la recepción de opiniones no equivale necesariamente a una consulta regulatoria estructurada, lo relevante no es solo solicitar o recibir posiciones, sino sistematizarlas, ponderarlas, responderlas de manera expresa y explicar cómo influyeron en la alternativa normativa finalmente adoptada; en el caso del dictamen, si bien se advierte un componente deliberativo, no se aprecia una matriz clara que permita identificar qué observaciones fueron acogidas, cuáles fueron descartadas y por qué razones.

En relación con el contenido del texto sustitutorio, la Comisión recomendó la aprobación de los Proyectos de Ley Nos. 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR con una fórmula común. En particular, el texto sustitutorio propuso modificar los literales d) y e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor en los siguientes términos: *“d) Realizar visitas en persona al domicilio del consumidor o realizar proposiciones no solicitadas, por teléfono, fax, correo electrónico u otro medio, de manera persistente e impertinente, o ignorando la petición del consumidor para que cese este tipo de actividades. En ningún caso las proposiciones solicitadas podrán realizarse entre las 20:00 horas y las 7:00 horas, ni los días sábados, domingos ni feriados.”* y *“e) Emplear centro 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 alguno⁸. La única excepción*

⁸ Se debe precisar que, a través de Oficio N.º 0230-2022-2023-CODECO/CR se planteó, vía aclaración, la corrección del literal e) del artículo 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, estableciéndose: donde dice: *“e) Emplear centro 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 ningún consumidor. La única excepción a esta prohibición es el envío de comunicación comercial o publicitaria a aquel consumidor que se contacte directamente con el proveedor y autorice, expresando su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco, de ser contactado a través de número telefónico, dirección electrónica o cualquier otro medio análogo de comunicación. Este consentimiento puede ser revocado, en cualquier momento y conforme a la normativa*

*a esta prohibición es el envío de comunicación comercial o publicitaria a aquel consumidor que se contacte directamente con el proveedor y autorice, expresando su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco, de ser contactado a través de número telefónico, dirección electrónica o cualquier otro medio análogo de comunicación. Este consentimiento puede ser revocado, en cualquier momento y conforme a la normativa que rige la protección de datos personales. **Infringir esta prohibición da lugar a una infracción muy grave sancionada por este código.**”.* (Congreso de la República del Perú, 2023b)

Esta fórmula evidencia que la Comisión optó por una alternativa principalmente prohibitiva, basada en impedir el uso de llamadas, mensajes, correos masivos y telemarketing para promover productos o servicios, salvo que el consumidor se contacte directamente con el proveedor y otorgue un consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco, se trataba, por tanto, de una regla de tutela reforzada que desplazaba la posibilidad de contacto inicial por parte del proveedor y colocaba el énfasis en la iniciativa del consumidor.

Desde una perspectiva de protección al consumidor, esta opción perseguía una finalidad constitucionalmente legítima, vinculada con la tutela de la tranquilidad, privacidad, libertad de elección y autodeterminación informativa del consumidor, sin embargo, desde una perspectiva de calidad regulatoria, la justificación de la alternativa escogida resulta limitada, pues el dictamen no desarrolló una comparación sistemática entre la prohibición

que rige la protección de datos personales. **Infringir esta prohibición da lugar a una infracción muy grave sancionada por este código**”, debe decir: e) Emplear centro 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. La única excepción a esta prohibición es el envío de comunicación comercial o publicitaria a aquel consumidor que se contacte directamente con el proveedor y autorice, expresando su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco, de ser contactado a través de número telefónico, dirección electrónica o cualquier otro medio análogo de comunicación. Este consentimiento puede ser revocado, en cualquier momento y conforme a la normativa que rige la protección de datos personales. **Infringir esta prohibición da lugar a una infracción muy grave sancionada por este código**”.** Dicha corrección fue aprobada en sesión del Pleno de fecha 3 de marzo de 2023.

propuesta y otras medidas posibles, tales como la trazabilidad del consentimiento, el fortalecimiento de la revocatoria, la identificación obligatoria del emisor, los registros de exclusión o autorización, o la regulación diferenciada de centros de llamadas y terceros encargados del tratamiento de datos.

El análisis costo-beneficio también se mantuvo en un nivel predominantemente cualitativo y declarativo, el dictamen señaló que la propuesta no irrogaría gasto al Tesoro Público y que beneficiaría a millones de consumidores mediante el cese de molestias y hostigamientos derivados de llamadas reiteradas; no obstante, no desarrolló una estimación concreta de costos de cumplimiento para proveedores, costos administrativos para las autoridades competentes, efectos sobre pequeñas y medianas empresas, impacto en canales lícitos de información comercial, ni cargas probatorias derivadas de la nueva regla. (Congreso de la República del Perú, 2023b)

Del mismo modo, el dictamen no desarrolló una estrategia suficiente de implementación ni un sistema de monitoreo posterior, en particular, no precisó cómo se acreditaría el consentimiento, cómo operaría la revocatoria, qué mecanismos permitirían identificar al proveedor responsable, cómo se coordinarían las competencias entre Indecopi y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, ni qué indicadores permitirían evaluar si la reforma reduciría efectivamente las comunicaciones comerciales no consentidas.

Tabla 9

Elementos funcionales del AIR presentes en el primer dictamen y sus límites regulatorios

Elemento analizado	¿Aparece en el dictamen?	Forma en que aparece		Límite frente al AIR
Identificación del problema público	Parcialmente.	Se reconoce existencia comunicaciones comerciales	la de no	El problema se formula de manera general bajo la categoría de comunicaciones

		deseadas, y por tanto, la molestia que generan en consumidores que no desean recibirlos.	comerciales no consentidas, sin diferenciar suficientemente comunicaciones comerciales no consentidas, llamadas automatizadas, llamadas fraudulentas, <i>spoofing</i> , <i>vishing</i> , uso indebido de datos personales o telemarketing lícito.
Evidencia del problema	Parcialmente.	Se incorpora información del CEMI-Indecopi sobre reportes, sectores y proveedores más reportados.	La evidencia es principalmente descriptiva; no se construye una línea de base ni de análisis causal para cuantificar costos sociales o proyectar los efectos esperados de cada alternativa.
Revisión normativa	Sí.	Se reconstruye el tránsito desde el registro “ <i>Gracias... No Insista</i> ” hacia la regla de consentimiento previo incorporada por el Decreto Legislativo N.º 1390.	No se evalúa integralmente la eficacia del régimen anterior ni sus alternativas de mejora.
Definición de objetivos regulatorios	Sí, de manera general.	Se busca ampliar la prohibición de comunicaciones comerciales no consentidas y reforzar la protección del consumidor frente a prácticas comerciales invasivas.	Los objetivos no se formulan como metas medibles, verificables o temporalmente delimitadas, tampoco se precisan indicadores de éxito.
Consulta de opiniones de actores	Parcialmente	Se reciben opiniones de entidades públicas y privadas.	No se advierte una matriz de sistematización, ponderación y respuesta.
Evaluación de alternativas	Muy limitada.	Se opta por una fórmula prohibitiva con excepción estricta.	No se comparan de manera sistemática alternativas menos restrictivas o complementarias.
Análisis de impactos y costo-beneficio	Parcialmente	El dictamen contiene un análisis costo-beneficio legislativo y destaca beneficios para los consumidores.	El análisis es principalmente cualitativo y declarativo; no estima costos de cumplimiento, costos administrativos,

			efectos sobre pymes, empleo, competencia o canales lícitos de información comercial.
Implementación y fiscalización	Muy limitado.	El dictamen reconoce la necesidad de proteger al consumidor y vincula la medida con autoridades como Indecopi y la Autoridad de Datos Personales.	No desarrolla una estrategia operativa sobre acreditación del consentimiento, revocatoria, identificación del proveedor, actuación de terceros ni coordinación interinstitucional.
Monitoreo y evaluación posterior	Muy limitado.	No se advierte un sistema específico de seguimiento posterior.	No se establecen indicadores, línea de base, plazos de evaluación, entidad responsable ni mecanismos para verificar la eficacia de la reforma.

Nota. Elaboración propia con base en el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nos. 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR, emitido por la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República.

En suma, el primer dictamen y el texto sustitutorio evidencian que la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos sí realizó un ejercicio de justificación legislativa, pero dicho ejercicio fue limitado desde una perspectiva regulatoria; la sola existencia de un dictamen, de una exposición de motivos, de opiniones recibidas o de un análisis costo-beneficio legislativo no equivale a un AIR ex ante.

1.7.6. Primera Observación del Poder Ejecutivo

Las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo constituyen una etapa especialmente relevante dentro del iter legislativo de la Ley N.º 32323, pues permiten advertir que, durante el procedimiento de formación de la norma, existieron cuestionamientos expresos respecto de la suficiencia del análisis legislativo que sustentaba la reforma, mediante Oficio N.º 112-2023-PR, de fecha 2 de mayo de 2023, la Presidenta de la República y el Presidente del Consejo de Ministros observaron la Autógrafa de Ley que

modificaba la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones spam, sobre la base del Informe N.º D000515-2023-PCM-OGAJ. (Presidencia de la República del Perú, 2023a)

La importancia de este documento para la presente investigación no radica en asumir que el Poder Ejecutivo haya realizado un Análisis de Impacto Regulatorio completo o sustitutivo, sino en que sus observaciones evidencian, desde el propio debate interinstitucional, que la autógrafa presentaba déficits de justificación normativa, proporcionalidad, coherencia, evaluación de alternativas, análisis de impactos y previsión de implementación; en ese sentido, las observaciones del Poder Ejecutivo refuerzan la hipótesis de esta tesis, la Ley N.º 32323 respondió a un problema público real y constitucionalmente relevante, pero su construcción legislativa no estuvo acompañada de una evaluación regulatoria sistemática, integral y equivalente a un AIR ex ante.

En primer lugar, el Poder Ejecutivo cuestionó la ausencia de un test de proporcionalidad pese a que la propuesta podía afectar derechos fundamentales y libertades económicas, según la observación, la modificación del literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor al establecer que los proveedores únicamente podrían enviar información y publicidad cuando los consumidores se contacten directamente con ellos, podía resultar limitativa de las libertades económicas reconocidas constitucionalmente, en particular la libertad de empresa prevista en el artículo 59º de la Constitución Política del Perú, así como del derecho de los consumidores a recibir información sobre los bienes y servicios disponibles en el mercado, reconocido en el artículo 65º del texto constitucional. (Presidencia de la República del Perú, 2023a)

Este cuestionamiento resulta especialmente relevante desde una perspectiva jurídico-regulatoria, pues la proporcionalidad constituye un punto de conexión entre el control constitucional de la intervención estatal y los estándares del Análisis de Impacto

Regulatorio; una medida que restringe de manera intensa las condiciones bajo las cuales los proveedores pueden contactar comercialmente a los consumidores requiere justificar, como mínimo, la idoneidad de la intervención, la necesidad de adoptar esa alternativa frente a otras opciones disponibles y la proporcionalidad en sentido estricto entre los beneficios esperados y las restricciones generadas, por ello, la observación del Poder Ejecutivo permite advertir que la finalidad protectora de la reforma no era suficiente, por sí sola, para acreditar la calidad regulatoria de la medida.

En segundo lugar, el Poder Ejecutivo advirtió una posible afectación al principio de coherencia normativa, la observación sostuvo que la autógrafa establecía una prohibición general acotada al contacto comercial directo no iniciado por el consumidor para contactar a los consumidores y dejaba como único supuesto permitido que estos brinden su consentimiento a través de una solicitud expresa y previa al proveedor, sin embargo, dicha fórmula no habría tomado en consideración la figura del denominado primer contacto, vinculada al régimen de protección de datos personales; en particular, el documento hizo referencia a la Opinión Consultiva N.º 01-2022-DGTAIPD, según la cual el primer contacto tiene como finalidad permitir la obtención del consentimiento para el tratamiento de datos personales con fines de publicidad o prospección comercial, tratándose de personas jurídicas que ofrecen bienes o servicios. (Presidencia de la República del Perú, 2023a)

Esta observación resulta central para la tesis, porque demuestra que uno de los principales problemas de la autógrafa no era la ausencia de una finalidad protectora, sino la falta de articulación sistemática entre el régimen de protección al consumidor y el régimen de protección de datos personales; desde los estándares de calidad regulatoria, una reforma de esta naturaleza no debía limitarse a intensificar la prohibición de comunicaciones comerciales, sino también precisar si la nueva regla desplazaba, restringía o mantenía la posibilidad de efectuar un primer contacto destinado exclusivamente a solicitar

consentimiento, la falta de definición sobre este punto podía generar incertidumbre normativa, conflictos competenciales y dificultades de aplicación tanto para los proveedores como para Indecopi y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.

En tercer lugar, el Poder Ejecutivo cuestionó la falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en la autógrafa, para ello, invocó la Ley N.º 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 007-2022-JUS, así como el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, señalando que los proyectos normativos deben contar con una exposición de motivos que incluya la identificación del problema, el análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular, la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones recibidas; asimismo, precisó que el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos debe permitir conocer los efectos de la propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de modo que sea posible cuantificar costos y beneficios o, cuando ello no sea posible, apreciarlos analíticamente. (Presidencia de la República del Perú, 2023a)

Este punto es particularmente importante para la presente investigación, porque el Poder Ejecutivo no se limitó a cuestionar políticamente la autógrafa, sino que observó la insuficiencia de su fundamentación técnica; la referencia a la necesidad de analizar impactos, costos, beneficios y mecanismos alternativos se aproxima directamente a la lógica del Análisis de Impacto Regulatorio, aun cuando el documento no utilice necesariamente dicha categoría como eje metodológico, de este modo, la observación confirma que el déficit identificado no era meramente formal, sino sustantivo, la autógrafa no explicaba con suficiente detalle por qué la alternativa escogida era necesaria, viable, oportuna y preferible frente a otras posibles respuestas regulatorias.

En cuarto lugar, el Poder Ejecutivo advirtió que el análisis de impactos no debía limitarse a materias patrimoniales o presupuestales, ni a fórmulas genéricas como afirmar que la norma no irroga gasto, por el contrario, sostuvo que el análisis costo-beneficio debía permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación, así como incluir razones que expliquen por qué la norma no solo era viable, sino también necesaria; este extremo refuerza uno de los argumentos centrales de la tesis, el problema no consistía únicamente en que el Congreso hubiera omitido una formalidad, sino en que el expediente legislativo no desarrolló una evaluación sustantiva de los efectos previsibles de la medida.

En quinto lugar, el Poder Ejecutivo cuestionó específicamente que no se hubieran analizado los efectos perjudiciales que la modificación del literal d) podía generar para la protección de los consumidores, según la observación, el texto vigente del literal d) contenía una prohibición absoluta respecto de proposiciones no solicitadas persistentes e impertinentes, mientras que la modificación propuesta podía interpretarse como una restricción limitada a ciertos horarios y días; en esa medida, el Ejecutivo advirtió que la autógrafa podía producir un efecto desfavorable para el consumidor, en tanto podría facultar a los proveedores a comunicarse en días y horarios no prohibidos, aun cuando el consumidor no hubiera solicitado recibir tales propuestas. (Presidencia de la República del Perú, 2023a)

Esta observación es relevante porque evidencia un déficit de técnica legislativa y de evaluación de efectos no previstos, una reforma destinada a ampliar la protección del consumidor podía, por su redacción, generar una interpretación menos protectora en determinados supuestos produciendo ambigüedades o consecuencias contrarias a su finalidad original; desde la lógica del AIR, ello exigía identificar los posibles efectos adversos de la intervención normativa y no solo sus beneficios esperados.

En sexto lugar, el Poder Ejecutivo señaló que no se advertía un análisis de medidas alternativas que resultaran menos restrictivas y, posiblemente, más efectivas para evitar

comunicaciones sin consentimiento destinadas a ofertar productos o servicios, esta observación es especialmente relevante desde el componente de evaluación de alternativas del AIR, una intervención normativa de alta intensidad no debería limitarse a formular una prohibición general, sino comparar dicha opción con otras medidas regulatorias o no regulatorias, tales como el fortalecimiento de la trazabilidad del consentimiento, la identificación obligatoria del proveedor emisor, la creación de registros de números comerciales, el perfeccionamiento de los mecanismos de revocatoria, la fiscalización basada en riesgo, la regulación específica de terceros y centros de llamadas, o la coordinación operativa entre autoridades competentes.

En séptimo lugar, el Poder Ejecutivo observó que no se desarrollaban los argumentos que sustentaran que las modificaciones propuestas a los literales d) y e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor solucionarían efectivamente el problema de las comunicaciones comerciales no consentidas, esta observación resulta especialmente significativa porque se relaciona con el juicio de eficacia regulatoria; la sola existencia de llamadas o mensajes no consentidos no demuestra automáticamente que una prohibición más intensa sea la medida más efectiva para reducir el problema, especialmente cuando el fenómeno involucra factores técnicos, comerciales, institucionales, probatorios y de tratamiento de datos personales.

En octavo lugar, el Ejecutivo advirtió que el problema que se pretendía solucionar requería la intervención articulada de diversas instituciones y del sector privado, esta afirmación es coherente con la naturaleza compleja de las comunicaciones comerciales no consentidas, pues su fiscalización no depende exclusivamente del Indecopi, sino también de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de Osiptel en el ámbito de sus competencias, de los proveedores que realizan campañas comerciales y de los terceros que ejecutan actividades de telemarketing o

tratamiento de datos por encargo; la observación permite advertir que la autógrafa no desarrollaba suficientemente la arquitectura institucional necesaria para hacer administrable la reforma.

En noveno lugar, el Poder Ejecutivo observó que no se había realizado una evaluación del impacto que las medidas contenidas en la autógrafa generarían en el mercado laboral, esta advertencia es relevante porque las comunicaciones comerciales y los servicios de atención o telemercadeo pueden involucrar actividades tercerizadas, centros de llamadas, plataformas de atención al cliente y empleo vinculado a campañas comerciales; si bien la protección del consumidor constituye una finalidad constitucionalmente legítima, una evaluación regulatoria adecuada debía considerar los efectos previsibles de la reforma sobre proveedores, trabajadores, empresas de intermediación, pequeñas y medianas empresas y autoridades administrativas encargadas de fiscalizar el cumplimiento de la norma.

Tabla 10

Relación entre la primera observación del Poder Ejecutivo y los componentes del Análisis de Impacto Regulatorio

Observación del Poder Ejecutivo	Componente del AIR vinculado	Relevancia para la hipótesis de la tesis
Falta de test de proporcionalidad pese a la posible afectación de la libertad de empresa y del derecho de información del consumidor.	Evaluación de proporcionalidad, necesidad e idoneidad de la intervención.	Refuerza que la finalidad protectora no bastaba, la medida requería justificar su idoneidad, necesidad y proporcionalidad frente a derechos y libertades en tensión.
Posible afectación al principio de coherencia normativa por la relación entre la prohibición propuesta y la figura del primer contacto en protección de datos personales.	Coherencia normativa y análisis de compatibilidad jurídica.	Demuestra que la reforma no articuló suficientemente el régimen de consumo con el régimen de protección de datos personales.
Falta de justificación de la necesidad de la autógrafa	Identificación del problema, necesidad	Confirma que el problema público fue reconocido, pero no

conforme a exigencias de técnica legislativa.	de la regulación y justificación técnica.	se justificó de manera suficientemente detallada por qué la opción normativa adoptada era necesaria.
Insuficiencia del análisis costo-beneficio y advertencia de que no debe limitarse a fórmulas genéricas.	Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos, costos y beneficios.	Confirma que el análisis legislativo fue principalmente declarativo y no una evaluación sustantiva de impactos.
Posible efecto desfavorable de la modificación del literal d) para los consumidores.	Evaluación de efectos no previstos y coherencia interna de la intervención.	Evidencia que una norma protectora puede generar ambigüedades o consecuencias contrarias a su finalidad si no se evalúa sistemáticamente.
Ausencia de análisis de medidas alternativas menos restrictivas y posiblemente más efectivas.	Identificación y comparación de alternativas regulatorias y no regulatorias.	Es uno de los puntos más fuertes para sostener que no hubo un AIR sistemático, pues la comparación de alternativas es un componente esencial del AIR.
Falta de argumentos que demuestren que las modificaciones solucionarían el problema de las comunicaciones spam.	Evaluación de eficacia esperada y teoría de cambio regulatoria.	Evidencia que la autógrafa no explicó suficientemente cómo la prohibición propuesta produciría el resultado esperado.
Falta de consideración de la intervención articulada de diversas instituciones y del sector privado.	Implementación, administrabilidad, coordinación institucional y <i>enforcement</i> .	Refuerza que la reforma no desarrolló una estrategia operativa suficiente para hacer aplicable y fiscalizable la prohibición.
Falta de evaluación del impacto en el mercado laboral.	Evaluación de impactos económicos y sociales.	Muestra la ausencia de análisis de impactos diferenciados sobre sectores, proveedores, trabajadores y actividades económicas vinculadas.

Nota. Elaboración propia con base en las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo mediante Oficio N.º 112-2023-PR.

En consecuencia, las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo cumplen una función central dentro del análisis del iter legislativo; en primer lugar, permiten reconocer que la autógrafa fue objeto de control y discusión interinstitucional; en segundo lugar, evidencian que dicho análisis fue considerado insuficiente incluso desde el propio Poder

Ejecutivo, particularmente en materia de proporcionalidad, coherencia normativa, necesidad, alternativas, impactos e implementación; en tercer lugar, permiten reforzar la conclusión de que la Ley N.º 32323 fue precedida por antecedentes deliberativos parciales, pero no por una evaluación regulatoria integral, sistemática y equivalente a un Análisis de Impacto Regulatorio ex ante.

Así, el valor de las observaciones no consiste en reemplazar el AIR, sino en demostrar la necesidad de uno, si el propio Poder Ejecutivo advirtió la falta de test de proporcionalidad, la ausencia de análisis de alternativas menos restrictivas, la insuficiente justificación de la necesidad de la medida, la falta de evaluación de impactos y la necesidad de intervención articulada de diversas instituciones y del sector privado, entonces el expediente legislativo confirma que la reforma exigía una evaluación regulatoria más completa que la efectivamente desarrollada.

1.7.7. Primer Dictamen de Insistencia y Respuesta del Congreso a la Primera Observación del Poder Ejecutivo

Luego de que el Poder Ejecutivo formulara observaciones a la autógrafa mediante el Oficio N.º 112-2023-PR, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos emitió un dictamen de insistencia respecto de la autógrafa de ley que modificaba la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones spam, dicho dictamen fue derivado a la Comisión el 3 de mayo de 2023 y aprobado por unanimidad en la Décima Sexta Sesión Ordinaria de la Comisión, realizada el 8 de mayo de 2023, con quince votos a favor. (Congreso de la República del Perú, 2023c)

Desde el punto de vista procedimental, esta etapa resulta relevante porque evidencia que el Congreso no omitió toda forma de respuesta frente a las observaciones del Poder

Ejecutivo, por el contrario, la Comisión identificó expresamente los cuestionamientos formulados a la autógrafa: la falta de un test de proporcionalidad, la presunta afectación al principio de coherencia normativa y la falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en la autógrafa; sin embargo, el problema central, desde la perspectiva de esta investigación, no consiste en determinar si existió o no una respuesta parlamentaria, sino si dicha respuesta corrigió los déficits regulatorios advertidos o si, por el contrario, mantuvo una defensa principalmente jurídico-argumentativa de la reforma.

El dictamen también reconstruyó los antecedentes inmediatos del procedimiento, en particular, recordó que el primer dictamen de la Comisión había sido aprobado por unanimidad el 9 de enero de 2023, que posteriormente fue aprobado por el Pleno del Congreso en sesión del 3 de marzo de 2023, con 105 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones, y que, en la misma sesión, se aprobó la exoneración de segunda votación con igual número de votos; asimismo, precisó que el 29 de marzo de 2023 se aprobó una aclaración solicitada por el presidente de la Comisión, con 91 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones, finalmente, la autógrafa fue remitida a Palacio de Gobierno el 10 de abril de 2023 y observada por la Presidencia de la República del Perú el 2 de mayo de 2023 mediante el Oficio N.º 112-2023-PR. (Congreso de la República del Perú, 2023c)

En relación con el contenido normativo, el dictamen de insistencia no propuso un nuevo texto, sino que recomendó insistir en la autógrafa observada⁹, esta fórmula muestra que la Comisión decidió mantener una regla de prohibición intensa respecto del uso de centros de llamada, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos y telemarketing para promover productos o servicios; la única excepción se mantenía asociada a que el consumidor se contacte directamente con el proveedor y autorice,

⁹ La fórmula normativa es la misma que la del Primer Dictamen de la Comisión con la correspondiente aclaración realizada.

mediante consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco, ser contactado por un medio determinado, en consecuencia, la insistencia parlamentaria mantuvo la lógica de tutela reforzada que ya había sido observada por el Poder Ejecutivo.

Respecto de la primera observación, referida a la presunta falta de un test de proporcionalidad, la Comisión sostuvo que la libertad de empresa y las demás libertades económicas no son derechos absolutos, pues deben ejercerse sin afectar otros bienes constitucionalmente relevantes, como la dignidad de la persona, la tranquilidad, la salud y la protección del consumidor; en esa línea, el dictamen de insistencia buscó justificar que la medida legislativa perseguía una finalidad constitucionalmente legítima, vinculada con la tutela del consumidor frente a comunicaciones no deseadas que podían afectar su tranquilidad, descanso y salud emocional. (Congreso de la República del Perú, 2023c)

No obstante, la respuesta de la Comisión tuvo un carácter principalmente jurídico-argumentativo. El dictamen justificó la finalidad constitucional de la reforma y sostuvo que las libertades económicas no son absolutas frente a la protección de la tranquilidad, la privacidad y los derechos del consumidor; sin embargo, la documentación examinada no permite verificar el desarrollo secuencial y suficientemente fundamentado de los juicios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Tampoco se efectuó una comparación sistemática entre la prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor y otras alternativas plausibles, como el fortalecimiento de la trazabilidad del consentimiento, la identificación obligatoria del emisor, el perfeccionamiento de la revocatoria, el registro de números utilizados en campañas comerciales o la fiscalización basada en riesgo. En consecuencia, el dictamen proporcionó razones constitucionales y políticas para defender la opción legislativa, pero no incorporó una evaluación integrada de alternativas, impactos y condiciones de implementación

funcionalmente equivalente a un Análisis de Impacto Regulatorio ex ante. (Congreso de la República del Perú, 2023c)

Respecto de la segunda observación, referida a la presunta afectación del principio de coherencia normativa, la Comisión sostuvo que el dictamen originario sí había considerado la legislación de protección de datos personales y la figura del primer contacto, según esta posición, la autógrafa no establecería una prohibición absoluta incompatible con la normativa de datos personales, sino que buscaría armonizar el régimen de consumo con el consentimiento exigido para comunicaciones comerciales; de esta manera, la Comisión desestimó el cuestionamiento del Poder Ejecutivo y decidió mantener la fórmula aprobada.

Esta respuesta, sin embargo, tampoco elimina completamente el problema regulatorio advertido por el Poder Ejecutivo, la Comisión afirmó que había tomado en cuenta la figura del primer contacto, pero no desarrolló con suficiente precisión el alcance de dicha compatibilidad; en particular, no quedó suficientemente delimitado si el primer contacto subsistía como una comunicación exclusivamente destinada a solicitar consentimiento, si quedaba desplazado en las relaciones de consumo o si debía distinguirse entre contacto para obtener autorización y comunicación comercial propiamente dicha, esta falta de delimitación es relevante porque podía generar incertidumbre interpretativa entre el régimen de protección al consumidor y el régimen de protección de datos personales.

En cuanto a la tercera observación, relativa a la falta de justificación de la necesidad de la autógrafa, la Comisión sostuvo que el dictamen originario había identificado la problemática, evaluado el marco normativo y planteado una solución frente a la ambigüedad existente sobre el consentimiento previo, sin embargo, desde los estándares del Análisis de Impacto Regulatorio, esta respuesta confirma la existencia de una justificación legislativa, pero no acredita la realización de una evaluación regulatoria suficiente; la Comisión sostuvo que el dictamen había identificado el problema y planteado una solución, no obstante, no

desarrolló una matriz de alternativas, no cuantificó costos y beneficios, no evaluó impactos diferenciados sobre proveedores, pequeñas empresas, empleo o autoridades administrativas, ni diseñó un sistema de monitoreo posterior.

El dictamen de insistencia concluyó desestimando las tres observaciones formuladas por la Presidencia de la República del Perú e insistiendo en todos los extremos de la autógrafa, esta decisión muestra que el Congreso optó por mantener la orientación protectora de la reforma, priorizando la tutela de la tranquilidad, privacidad y salud emocional de los consumidores frente a las prácticas comerciales no deseadas; no obstante, desde la perspectiva de esta investigación, la insistencia no transforma el expediente legislativo en un Análisis de Impacto Regulatorio ex ante equivalente, pues la respuesta congresal no incorporó una evaluación completa de alternativas, impactos, costos de cumplimiento, coordinación institucional ni mecanismos de seguimiento.

1.7.8. Segunda Autógrafa de setiembre de 2023 y Segunda Observación del Poder Ejecutivo

Luego del primer dictamen de insistencia y de la posterior aprobación de un nuevo texto por el Pleno del Congreso, el procedimiento legislativo no culminó, sino que ingresó a una nueva etapa de control interinstitucional; 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, el cual fue modificado y aprobado como nuevo texto con 105 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones, asimismo, en la misma sesión se aprobó la exoneración de segunda votación del nuevo texto con 107 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones. (Congreso de la República del Perú, 2023d)

Como consecuencia de dicha aprobación plenaria, con fecha 20 de setiembre de 2023, el Congreso de la República remitió al Poder Ejecutivo un nuevo texto de la autógrafa de ley que modificaba los literales d) y e) del numeral 58.1 del artículo 58 de la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (Congreso de la República del Perú, 2023e), esta nueva autógrafa fue observada por el Poder Ejecutivo mediante Oficio N.º 318-2023-PR, de fecha 11 de octubre de 2023, sustentado en el Informe N.º D001331-2023-PCM-OGAJ. (Presidencia de la República del Perú, 2023b)

La nueva autógrafa introdujo una modificación aparentemente menor, pero jurídicamente significativa, en el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código, mientras la versión primigenia establecía como única excepción que el consumidor “se contacte directamente con el proveedor y autorice”, la nueva redacción sustituyó la conjunción “y” por la disyunción “o”, de modo que la excepción quedó formulada en términos alternativos, que el consumidor se contacte directamente con el proveedor o autorice ser contactado mediante consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco. (Presidencia de la República del Perú, 2023b)

En ese sentido, la nueva autógrafa mantuvo la modificación de los literales d) y e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor en los siguientes términos: “d) *Realizar visitas en persona al domicilio del consumidor o realizar proposiciones no solicitadas, por teléfono, fax, correo electrónico u otro medio, de manera persistente e impertinente, o ignorando la petición del consumidor para que cese este tipo de actividades. En ningún caso, las proposiciones solicitadas podrán realizarse entre las 20:00 horas y las 7:00 horas, ni los días sábados, domingos ni feriados, y, 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. La única excepción a esta*

prohibición es el envío de comunicación comercial o publicitaria a aquel consumidor que se contacte directamente con el proveedor o autorice, expresando su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco, de ser contactado a través de número telefónico, dirección electrónica o cualquier otro medio análogo de comunicación. Este consentimiento puede ser revocado, en cualquier momento y conforme a la normativa que rige la protección de datos personales. Infringir esta prohibición da lugar a una infracción muy grave sancionada por este código”. (Congreso de la República del Perú, 2023e)

Desde el punto de vista jurídico, el cambio de “y” por “o” tuvo efectos relevantes en la estructura de la prohibición, la versión anterior exigía acumulativamente que el consumidor se contactara directamente con el proveedor y, además, autorizara ser contactado, en cambio, la nueva fórmula permitía que el contacto comercial se habilitara si el consumidor se contactaba directamente con el proveedor o si autorizaba dicho contacto; con ello, la autógrafa parecía flexibilizar la prohibición y reducir la tensión con la libertad de empresa y con el régimen de protección de datos personales.

No obstante, esta modificación también generó una nueva dificultad regulatoria, si el proveedor podía recabar autorización sin que necesariamente existiera iniciativa directa del consumidor, la regla podía aproximarse nuevamente al régimen anterior de consentimiento previo, debilitando el cambio sustantivo que la reforma pretendía introducir; en otras palabras, el ajuste gramatical reducía una tensión constitucional y normativa, pero aperturaba otra discusión sobre la eficacia práctica de la reforma frente al problema de las comunicaciones comerciales no deseadas.

En este punto, la segunda observación del Poder Ejecutivo adquiere especial importancia, pues reconoció que la modificación del literal e), al cambiar “y” por “o”, reducía la afectación al derecho de libre empresa de los centros de llamadas y ya no se encontraba en contradicción directa con la figura del primer contacto, sin embargo, no se

desarrollaban argumentos suficientes que explicaran cómo las modificaciones propuestas solucionarían el problema de las comunicaciones spam, especialmente si dicho problema involucraba un campo de acción amplio y requería la intervención articulada de diversas instituciones y del sector privado. (Presidencia de la República del Perú, 2023b)

La segunda observación desarrolló, además, un diagnóstico más complejo del fenómeno regulado, el Poder Ejecutivo señaló que el malestar de los consumidores no derivaba únicamente de llamadas comerciales no consentidas, sino también de comunicaciones hostigantes, invasivas, masivas y reiterativas, realizadas en distintos horarios y, en algunos casos, mediante números telefónicos enmascarados, asimismo, advirtió que gran parte de estas llamadas podían ser realizadas por robots que utilizan números telefónicos aleatorios o del exterior, dificultando la implementación de acciones específicas contra llamadas no identificadas.

A diferencia de las etapas anteriores del procedimiento legislativo, esta segunda observación identificó fenómenos técnicos que no habían sido suficientemente diferenciados en la discusión parlamentaria, así, mencionó supuestos como llamadas en las que el usuario contesta y nadie responde, llamadas reiterativas dirigidas al mismo destino con intervalos muy cortos, uso de software predictivo, llamadas que ingresan por rutas internacionales y aparecen como números locales, y comunicaciones vinculadas con riesgos más graves, como phishing o mensajes fraudulentos; esta identificación demuestra que el problema público no podía ser abordado únicamente mediante una regla de prohibición general, sino que requería una arquitectura regulatoria capaz de diferenciar supuestos, identificar responsables y establecer mecanismos técnicos de trazabilidad.

Asimismo, el Poder Ejecutivo sostuvo que, aun con la modificación propuesta, podía no obtenerse una solución efectiva a la problemática, debido a que en algunos casos los propios consumidores otorgaban consentimiento al tratamiento de sus datos personales con

finés comerciales o promocionales al aceptar políticas de privacidad, términos y condiciones de tiendas en línea, aplicaciones o sitios web, sin haberlos leído; esta observación desplaza el análisis desde la simple existencia formal del consentimiento hacia su calidad, trazabilidad y comprensión efectiva por parte del titular, en consecuencia, la reforma no solo debía preguntarse si existía consentimiento, sino cómo se obtiene, en qué condiciones, para qué finalidad, mediante qué canal y con qué posibilidad real de revocación.

En esa misma línea, la segunda observación propuso medidas alternativas o complementarias que se aproximan con mayor claridad a componentes propios de una evaluación regulatoria, entre ellas, sugirió: que consumidores y proveedores acuerden horarios de visitas y comunicaciones previo consentimiento; precisar que, en una primera comunicación destinada a captar nuevos clientes, el proveedor o tercero a cargo solicite el consentimiento y respete la negativa del consumidor; exigir que los proveedores o terceros dejen constancia del consentimiento o negativa mediante un código; incorporar un directorio de proveedores que permita identificarlos; evaluar un registro de exclusión de llamadas de administración privada o mixta, como ocurre en otros ordenamientos; y revisar la normativa de protección de datos personales para evitar contradicciones con las modificaciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor. (Presidencia de la República del Perú, 2023b)

Estas propuestas son metodológicamente relevantes porque evidencian la existencia de alternativas regulatorias distintas a la prohibición general formulada por el Congreso; desde los estándares del AIR, la evaluación de alternativas constituye una etapa central, pues permite comparar diferentes instrumentos de intervención y determinar cuál de ellos resulta más adecuado, eficaz, proporcional y administrable, en este caso, el Poder Ejecutivo no se limitó a rechazar la autógrafa, sino que planteó una fórmula normativa alternativa basada en

consentimiento, registro de exclusión publicitaria, canales oficiales, identificación del proveedor, constancia de la decisión del consumidor y reglamentación posterior.

La propuesta alternativa del Poder Ejecutivo contemplaba, además, una disposición complementaria final para que el Poder Ejecutivo expidiera un decreto supremo que regule el registro de exclusión publicitaria en un plazo de seis meses desde la entrada en vigencia de la ley, esta sugerencia resulta relevante porque introduce un elemento de implementación normativa que el texto congresal no desarrollaba con suficiente detalle; una reforma destinada a reducir comunicaciones comerciales no consentidas requiere reglas operativas sobre inscripción, actualización, interoperabilidad, administración del registro, valor probatorio, obligaciones de consulta por parte de proveedores, coordinación con protección de datos personales y consecuencias de incumplimiento. (Presidencia de la República del Perú, 2023b)

El Poder Ejecutivo también sugirió debatir la inclusión de nuevas prácticas prohibidas, tales como la realización de llamadas que deriven a una nueva comunicación, la utilización de números telefónicos que no permitan identificar al proveedor y el empleo de llamadas que ingresan a través de rutas internacionales enmascaradas como llamadas locales; estas propuestas refuerzan una idea central para esta tesis, el fenómeno de las comunicaciones no deseadas no es homogéneo, en consecuencia, una respuesta regulatoria de calidad debía distinguir entre llamadas comerciales sin consentimiento, llamadas automatizadas, llamadas que cuelgan, uso de números no identificables, enmascaramiento internacional y comunicaciones fraudulentas.

Desde una perspectiva de calidad regulatoria, la segunda observación del Poder Ejecutivo puede ser valorada como una intervención más cercana a la lógica del AIR que las etapas parlamentarias previas, en la medida en que identifica problemas técnicos específicos, advierte riesgos de implementación, propone alternativas, plantea mecanismos

de identificación y sugiere instrumentos complementarios de fiscalización; sin embargo, tampoco constituye un AIR completo, pues no desarrolla una cuantificación de costos y beneficios, una línea de base, una estimación de impactos por alternativa, una matriz de actores afectados ni indicadores de evaluación posterior, su importancia radica, más bien, en mostrar que el expediente legislativo contenía advertencias suficientes sobre la necesidad de un análisis regulatorio más robusto.

Tabla 11

Componentes regulatorios identificados en la segunda observación del Poder Ejecutivo

Aspecto identificado en la segunda observación	Componente del AIR vinculado	Valoración para la tesis
Cambio de “y” por “o” en la excepción del literal e).	Coherencia normativa y ajuste de alternativa regulatoria.	Evidencia que el Congreso intentó corregir parcialmente la tensión con el primer contacto, pero sin evaluar integralmente los efectos de la nueva fórmula.
Reconocimiento de llamadas hostigantes, invasivas, masivas, reiterativas y realizadas con números enmascarados.	Delimitación del problema público.	El Ejecutivo desarrolla un diagnóstico más diferenciado que el Congreso, lo que evidencia que el problema no podía reducirse a “spam” de manera genérica.
Identificación de llamadas robotizadas, números aleatorios, números del exterior y rutas internacionales enmascaradas.	Diagnóstico técnico y causalidad del problema.	Refuerza que la regulación requería distinguir fenómenos técnicos y no solo modificar una regla de consentimiento.
Advertencia sobre consentimientos otorgados al aceptar políticas de privacidad o términos y condiciones sin lectura real.	Calidad del consentimiento y comportamiento del consumidor.	Muestra que el problema no es solo la ausencia formal de consentimiento, sino su obtención, trazabilidad, comprensión y revocación efectiva.
Reconocimiento de riesgos como phishing y mensajes fraudulentos.	Delimitación de alcance y exclusiones regulatorias.	Permite diferenciar comunicaciones comerciales de conductas fraudulentas o de ciberseguridad, que requieren herramientas distintas.

Propuesta de directorio de proveedores e identificación de llamadas.	Implementación, trazabilidad y <i>enforcement</i> .	Evidencia la necesidad de medidas operativas para que el consumidor y la autoridad puedan identificar al responsable de la comunicación.
Propuesta de registro de exclusión publicitaria.	Evaluación de alternativas regulatorias.	Demuestra que existían opciones distintas a la prohibición general, las cuales debieron ser comparadas sistemáticamente.
Propuesta de constancia del consentimiento o negativa mediante código.	Carga probatoria y trazabilidad del consentimiento.	Atiende un problema central de <i>enforcement</i> que no había sido desarrollado suficientemente en el texto congresal.
Sugerencia de reglamentación posterior por decreto supremo en seis meses.	Estrategia de implementación.	Introduce una dimensión operativa que el Congreso no había desarrollado adecuadamente.
Propuesta de revisar la normativa de protección de datos personales.	Coherencia normativa.	Refuerza la necesidad de armonizar el régimen de consumo con el régimen de datos personales.
Conclusión de que la autógrafa y el dictamen de insistencia no contaban con adecuada justificación.	Evaluación de necesidad, impactos y alternativas.	Respalda directamente la hipótesis de que el análisis legislativo fue insuficiente frente a los estándares del AIR.

Nota. Elaboración propia con base en el Oficio N.º 318-2023-PR, mediante el cual el Poder Ejecutivo formuló observaciones a la nueva autógrafa de ley que modificaba el artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

En suma, la segunda observación del Poder Ejecutivo permite apreciar con mayor claridad el déficit regulatorio de la reforma, mientras el Congreso flexibilizó la fórmula legal mediante el cambio de “y” por “o”, el Poder Ejecutivo insistió en que la medida no explicaba suficientemente cómo solucionaría el problema de las comunicaciones spam, ni cómo enfrentaría fenómenos técnicos como números enmascarados, llamadas automatizadas, software predictivo, rutas internacionales o comunicaciones fraudulentas; por ello, esta etapa confirma que la Ley N.º 32323 fue precedida por un iter legislativo extenso, pero no por una evaluación sistemática equivalente a un AIR ex ante.

1.7.9. Dictamen del Nuevo Proyecto y Respuesta del Congreso a la Segunda Observación del Poder Ejecutivo

Luego de la segunda observación formulada por el Poder Ejecutivo mediante el Oficio N.º 318-2023-PR, el Congreso de la República, a través de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, volvió a pronunciarse sobre la autógrafa de ley que modificaba la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones spam; en esta etapa del iter legislativo, a diferencia de la primera respuesta congresal, la Comisión no optó simplemente por insistir en el texto observado, sino que formuló un dictamen de proyecto nuevo, dicho dictamen fue aprobado por unanimidad en la Décima Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión, realizada el 13 de mayo de 2024, con 12 votos a favor. (Congreso de la República del Perú, 2024a)

Desde el punto de vista procedimental, esta decisión evidencia que el Congreso reconoció la necesidad de efectuar ajustes en el texto legislativo luego de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo, en efecto, el dictamen señala que las observaciones contenidas en el Oficio N.º 318-2023-PR fueron remitidas a la Comisión el 11 de octubre de 2023, en su calidad de única comisión dictaminadora, asimismo, el nuevo pronunciamiento se emitió en el marco del artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, dicho artículo permite, frente a una autógrafa observada, emitir un dictamen de allanamiento, de insistencia o de nuevo proyecto, en este caso, la Comisión calificó su respuesta como un nuevo proyecto, debido a que reformuló el texto originario de la autógrafa e incorporó nuevas disposiciones. (Congreso de la República del Perú, 2024a)

Esta precisión es importante, pues demuestra que el procedimiento legislativo no fue lineal ni se redujo a una aprobación inicial seguida de una insistencia parlamentaria, por el contrario, existieron sucesivas etapas de observación, reconsideración y reformulación

normativa; sin embargo, la existencia de un nuevo proyecto tampoco permite concluir que el Congreso haya realizado un Análisis de Impacto Regulatorio adecuado, sistemático o equivalente a un AIR ex ante, lo que se advierte es una corrección normativa parcial frente a las observaciones del Poder Ejecutivo, pero no una evaluación integral del problema, de las alternativas disponibles, de los impactos previsibles, de la implementación ni de los mecanismos de evaluación posterior.

El dictamen de proyecto nuevo reconstruyó la situación procesal previa, en particular, recordó que, en la sesión del Pleno del Congreso realizada el 14 de setiembre de 2023 se debatió el dictamen de insistencia previamente aprobado por la Comisión, el cual fue modificado y aprobado como nuevo texto con 105 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones, y cuya exoneración de segunda votación fue aprobada con 107 votos a favor (Congreso de la República del Perú, 2023d), posteriormente, la autógrafa fue remitida a Palacio de Gobierno el 20 de setiembre de 2023 (Congreso de la República del Perú, 2023e) y observada por el Poder Ejecutivo el 11 de octubre de 2023 mediante Oficio N.º 318-2023-PR. (Presidencia de la República del Perú, 2023b)

En cuanto al contenido de las observaciones, la Comisión identificó que el Poder Ejecutivo había desarrollado tres aspectos: la falta de test de proporcionalidad, la afectación al principio de coherencia normativa y la falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en la autógrafa; no obstante, el dictamen concluyó que las dos primeras observaciones habrían quedado superadas con el cambio de la conjunción “y” por la disyunción “o” en el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código, pues ello permitiría al proveedor recabar la autorización del consumidor y evitaría una contradicción directa con la figura del primer contacto, por ello, la Comisión consideró como observación concreta la referida a la falta de justificación de necesidad y a la propuesta de una alternativa por parte del Poder Ejecutivo. (Congreso de la República del Perú, 2024a)

Esta decisión es metodológicamente significativa, desde una lectura parlamentaria, la Comisión entendió que el punto pendiente era la fórmula normativa que debía reemplazar a la autógrafa observada; sin embargo, desde una perspectiva de calidad regulatoria, reducir las observaciones a una cuestión de redacción puede resultar insuficiente, porque los cuestionamientos sobre proporcionalidad, coherencia normativa y necesidad no eran problemas aislados, sino dimensiones interdependientes de una misma deficiencia regulatoria; la proporcionalidad exigía comparar alternativas, la coherencia normativa exigía armonizar consumo y protección de datos personales, y, la necesidad exigía demostrar que la medida propuesta produciría un cambio real y eficaz frente al problema identificado.

El dictamen también incorporó una nueva etapa de recepción de opiniones, en particular, la Comisión solicitó opinión a la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional, a la Cámara de Comercio de Lima, a la Asociación de Bancos del Perú y a la Asociación Peruana de Consumidores; de las opiniones recibidas, el dictamen desarrolló especialmente la remitida por ASPEC, la cual advirtió que el reemplazo de la conjunción “y” por la disyunción “o” abría una vía para que las empresas pudieran seguir contactando al consumidor de manera indiscriminada. (Congreso de la República del Perú, 2024a)

La incorporación de esta opinión resulta relevante porque muestra que el debate legislativo no se limitó a la relación entre Congreso y Poder Ejecutivo, sino que también recibió aportes de actores sociales vinculados con la protección del consumidor; ASPEC propuso reconocer un “primer y único contacto” bajo condiciones estrictas, durante dicho acercamiento la empresa no podría ofrecer productos ni suscribir contratos, si el consumidor aceptaba continuar recibiendo comunicaciones, sería incorporado a una lista positiva, si rechazaba dichas comunicaciones sería incorporado a una lista negativa, y, ambas listas serían remitidas periódicamente al Indecopi para facilitar la fiscalización, esta propuesta

introducía elementos operativos vinculados con trazabilidad, carga probatoria, fiscalización, cumplimiento y coordinación institucional.

No obstante, desde los estándares del Análisis de Impacto Regulatorio, la recepción de esta opinión tampoco equivale a una consulta estructurada ni a una evaluación sistemática de alternativas, el dictamen recoge la propuesta de ASPEC y reconoce el problema generado por el cambio de “y” por “o” pero no desarrolla una matriz comparativa entre las opciones disponibles: mantener la fórmula de prohibición con excepción estricta, aceptar la propuesta del Poder Ejecutivo sobre registro de exclusión publicitaria, adoptar el esquema de listas positiva y negativa sugerido por ASPEC, regular el primer contacto bajo condiciones estrictas, o complementar la prohibición con obligaciones técnicas de identificación y trazabilidad.

En la absolución de la observación única, la Comisión señaló que coincidía parcialmente con el Poder Ejecutivo en la necesidad de una modificación coherente respecto del impacto sobre proveedores y consumidores, a partir de ello, concluyó que correspondía presentar un nuevo texto para el literal e) del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor; la nueva fórmula retomó una lógica más estricta, centrada en la iniciativa propia del consumidor como presupuesto de licitud del contacto comercial, e incorporó además un nuevo numeral 58.3 y una disposición complementaria final sobre normativa adicional. (Congreso de la República del Perú, 2024a)

En concreto, el texto propuesto por la Comisión fue el 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 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. (...) 58.3. Para garantizar la protección del consumidor contra los métodos comerciales agresivos o engañosos, el Estado establece las reglas para el adecuado uso de envío de mensajes y llamadas en las redes de telecomunicaciones. (...) 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, en un plazo de sesenta días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley”. (Congreso de la República del Perú, 2024a)

Este cambio marca un momento importante en la evolución del texto legislativo, la Comisión abandonó la fórmula más flexible derivada del cambio de “y” por “o” y retomó una lógica más estricta, centrada en la iniciativa propia del consumidor como presupuesto de licitud del contacto comercial, con ello, el Congreso buscó cerrar el espacio que permitía al proveedor recabar autorización mediante un contacto inicial o mediante consentimientos obtenidos en contextos ambiguos; en términos regulatorios, el nuevo texto intenta corregir una falla vinculada con la calidad del consentimiento, no basta con que este sea formalmente libre, previo, informado, expreso e inequívoco, sino que debe surgir de una conducta activa

del consumidor dirigida a contactar al proveedor. (Congreso de la República del Perú, 2024a)

Sin embargo, el nuevo texto también evidencia los límites del análisis parlamentario, aunque la Comisión identificó correctamente un problema asociado al consentimiento involuntario y a la aceptación de términos y condiciones, no desarrolló un análisis empírico sobre la frecuencia de ese fenómeno, los sectores en los que se presenta con mayor intensidad, los costos de adecuación para proveedores, el impacto en pequeñas empresas o los mecanismos técnicos necesarios para acreditar la iniciativa propia del consumidor, tampoco se evaluó cómo debía probarse dicha iniciativa en un procedimiento sancionador, cómo debían registrarse los consentimientos, cómo debía operar la revocatoria ni cómo se coordinarían las competencias de Indecopi y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.

La incorporación del numeral 58.3 también resulta relevante porque muestra que el Congreso no solo reformuló el literal e), sino que también intentó ampliar la arquitectura normativa de la reforma hacia el ámbito de las telecomunicaciones, no obstante, esta incorporación confirma nuevamente que el desarrollo legislativo se concentró en la formulación de reglas jurídicas, sin acompañarlas de una evaluación integral de implementación, costos, fiscalización, indicadores o mecanismos de seguimiento; en particular, el mandato al Poder Ejecutivo para regular numeración telefónica especial, métodos de seguridad, técnicas de validación y mecanismos de validación de información transmitida trasladó a la etapa reglamentaria cuestiones técnicas complejas que no fueron suficientemente evaluadas en el dictamen.

La calificación del dictamen como nuevo proyecto tiene una doble lectura, por un lado, evidencia una reacción del Congreso frente a las observaciones del Poder Ejecutivo, lo cual impide sostener que el Parlamento ignoró por completo los cuestionamientos

formulados, y, por otro lado, confirma que el proceso siguió desarrollándose mediante ajustes sucesivos de redacción, antes que mediante una metodología sistemática de evaluación regulatoria; la Comisión acogió parcialmente la preocupación sobre la necesidad de corregir el texto, pero no evaluó de manera completa las alternativas planteadas por el Ejecutivo, tales como el registro de exclusión publicitaria, los directorios de identificación de proveedores, la constancia de consentimiento o negativa, la reglamentación posterior ni los mecanismos técnicos de identificación de llamadas.

Tabla 12

Valoración regulatoria del dictamen de proyecto nuevo frente a los componentes del AIR

Aspecto del dictamen de proyecto nuevo	Componente del AIR vinculado	Valoración crítica
Calificación del pronunciamiento nuevo proyecto.	Reconsideración normativa y ajuste de alternativa regulatoria.	Muestra que el Congreso modificó el texto observado, pero no necesariamente que haya desarrollado una evaluación integral de impacto.
Reconocimiento de la observación sobre falta de justificación de necesidad como observación concreta pendiente.	Necesidad de intervención y justificación regulatoria.	La Comisión identifica el punto crítico, pero reduce el alcance de observaciones que también involucraban proporcionalidad y coherencia normativa.
Solicitud de opiniones a AFIN, CCL, ASBANC y ASPEC.	Consulta o participación de actores.	Existe recepción de opiniones, pero no una matriz completa de sistematización, ponderación y respuesta de cada aporte recibido.
Opinión de ASPEC sobre el riesgo del cambio de “y” por “o”.	Evaluación de efectos no previstos.	Permite advertir que una modificación gramatical podía alterar sustantivamente el diseño regulatorio.
Propuesta de ASPEC sobre listas positiva y negativa.	Alternativas regulatorias, trazabilidad y <i>enforcement</i> .	Introduce una alternativa operativa interesante, pero el dictamen no la compara sistemáticamente con otras opciones.
Reformulación del literal e) con exigencia de iniciativa propia del consumidor.	Selección de alternativa regulatoria.	Refuerza la tutela del consumidor, pero no se acompaña de una evaluación de costos, prueba, implementación o fiscalización.

Incorporación del consentimiento involuntario en plataformas digitales.	del problema del comportamiento consumidor.	Diagnóstico del problema	del y del	Mejora el diagnóstico, pero no se apoya en evidencia empírica suficiente ni en medición sectorial.
Incorporación del numeral 58.3.	Desarrollo de arquitectura normativa e implementación técnica.		de y	Amplía el diseño legal hacia telecomunicaciones, pero traslada aspectos técnicos complejos a la reglamentación posterior.
Disposición complementaria final sobre numeración especial, seguridad y validación.	Implementación, coordinación institucional y administrabilidad.		y	Introduce herramientas relevantes, pero no evalúa su viabilidad técnica, costos, competencias ni riesgos constitucionales.
Ausencia de indicadores de seguimiento.	Evaluación posterior.			El dictamen no prevé línea de base, metas, plazos ni criterios para verificar eficacia futura.

Nota. Elaboración propia con base en el Dictamen de proyecto nuevo recaído en las observaciones formuladas por la Presidencia de la República del Perú a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones spam.

En suma, el dictamen de proyecto nuevo constituye una etapa relevante en la formación de la Ley N.º 32323, pues demuestra que el Congreso modificó su posición inicial y reformuló el texto legislativo a partir de la segunda observación del Poder Ejecutivo y de las opiniones recibidas; el Congreso identificó parcialmente problemas de redacción, consentimiento y coherencia normativa, pero no desarrolló una evaluación regulatoria sistemática sobre alternativas, impactos, costos, implementación y evaluación posterior.

Por ello, el dictamen de proyecto nuevo debe ser valorado como una corrección legislativa relevante, pero insuficiente desde los estándares del Análisis de Impacto Regulatorio; la exigencia de iniciativa propia del consumidor fortalece la finalidad protectora de la reforma, no obstante, la ausencia de una metodología ordenada de análisis regulatorio impide afirmar que el Congreso hubiera evaluado de manera completa si dicha fórmula era la alternativa más adecuada, menos gravosa, más eficaz y administrativamente viable frente al fenómeno complejo de las comunicaciones comerciales no consentidas.

1.7.10. Tercera Autógrafa de junio de 2024 y Tercera Observación del Poder Ejecutivo

Luego del dictamen de proyecto nuevo aprobado por la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, el Congreso de la República emitió una nueva autógrafa de ley, fechada el 13 de junio de 2024, mediante la cual se propuso modificar el literal e) del numeral 58.1 e incorporar el numeral 58.3 al artículo 58 de la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; a diferencia de las versiones anteriores, ya no modificó el literal d) del numeral 58.1, sino que concentró la intervención legislativa en las comunicaciones comerciales no consentidas e incorporó una disposición complementaria final relacionada con el desarrollo técnico de la reforma. (Congreso de la República del Perú, 2024c)

En cuanto al literal e), la autógrafa estableció como práctica prohibida el empleo de centros de llamada, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto o mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como la prestación del servicio de telemarketing a consumidor alguno; la excepción quedó limitada al supuesto en el que el consumidor, por iniciativa propia, se contacte directamente con el proveedor y manifieste su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco para ser contactado a través de un número telefónico, dirección electrónica o cualquier otro medio análogo de comunicación; asimismo, la autógrafa precisó que dicho consentimiento podía ser revocado con efecto inmediato y sin expresión de causa, y que la vulneración de la prohibición o de la revocatoria sería considerada infracción muy grave. (Congreso de la República del Perú, 2024c)

Esta nueva fórmula evidencia un giro relevante respecto del texto aprobado en setiembre de 2023, mientras aquella versión había incorporado la disyunción “o”, permitiendo que el consumidor se contactara directamente con el proveedor o autorizara el contacto, la autógrafa de junio de 2024 retomó una regla más exigente, vinculando la licitud

de la comunicación comercial con la iniciativa propia del consumidor, con ello, el Congreso abandonó la fórmula flexible del “o” y retornó a una lógica más estricta de tutela reforzada, aunque sin desarrollar una evaluación regulatoria completa sobre los efectos prácticos de dicha decisión.

Además, la autógrafa incorporó el numeral 58.3 al artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, conforme a dicho numeral, para garantizar la protección del consumidor contra métodos comerciales agresivos o engañosos, el Estado establecería las reglas para el adecuado uso del envío de mensajes y llamadas en las redes de telecomunicaciones; esta incorporación pretendía ampliar el diseño normativo más allá de la sola prohibición de comunicaciones comerciales no consentidas, trasladando parte de la solución hacia reglas técnicas aplicables al uso de redes de telecomunicaciones.

Sin embargo, la técnica normativa utilizada en el numeral 58.3 y en la disposición complementaria final presentaba problemas relevantes de implementación, la disposición complementaria establecía que, para la aplicación del numeral 58.3, el Poder Ejecutivo debía emitir normativa adicional que otorgue numeración telefónica especial a los proveedores, métodos de seguridad y técnicas de validación para que los usuarios puedan identificar las llamadas spam que reciben, así como mecanismos de validación de la información transmitida, todo ello en un plazo de sesenta días calendario desde la entrada en vigor de la ley; aunque esta previsión intentaba responder a los problemas técnicos advertidos previamente, lo hacía de manera amplia y sin delimitar con precisión competencias, alcance, recursos, viabilidad técnica ni efectos sobre derechos constitucionales vinculados con las telecomunicaciones.

En este contexto, el Poder Ejecutivo formuló una tercera observación mediante Oficio N.º 137-2024-PR de fecha 4 de julio de 2024, sustentado en el Informe N.º 095-2024-JUS/GA y en el Informe N.º 1025-2024-MTC/08; los cuestionamientos se concentraron en

tres materias: la relación entre el nuevo literal e) y el régimen de protección de datos personales; la viabilidad de la numeración telefónica especial; y el alcance de los mecanismos de validación previstos en la disposición complementaria final. (Presidencia de la República del Perú, 2024b)

La primera observación formulada se refiere a la coherencia normativa con el régimen de protección de datos personales, el Poder Ejecutivo sostuvo que la modificación del literal e) establecía una prohibición absoluta para contactar a los consumidores con fines de promoción de productos, servicios o telemarketing, permitiendo como única excepción que el consumidor, por iniciativa propia, se contacte directamente con el proveedor y manifieste su consentimiento; a juicio del Ejecutivo, esta regla no guardaba coherencia con la figura del primer contacto, en tanto este tendría por finalidad permitir la obtención del consentimiento para el tratamiento de datos personales con fines de publicidad o prospección comercial. (Presidencia de la República del Perú, 2024b)

Este cuestionamiento resulta relevante porque evidencia la persistencia de una tensión que venía desde etapas anteriores del procedimiento legislativo, el Congreso buscaba cerrar espacios de contacto comercial no solicitado, el Poder Ejecutivo, en cambio, advertía que una prohibición absoluta podía impedir incluso la comunicación inicial destinada a obtener consentimiento; desde los estándares de calidad regulatoria, esta tensión exigía una delimitación más fina entre contacto comercial, oferta publicitaria, solicitud de consentimiento, prospección comercial, tratamiento de datos personales y comunicaciones derivadas de relaciones contractuales preexistentes, sin embargo, la autógrafa no desarrolló estas distinciones con suficiente precisión.

La segunda observación relevante se vinculó con la numeración telefónica especial prevista en la disposición complementaria final, el Poder Ejecutivo advirtió, sobre la base de informes del sector Transportes y Comunicaciones, que la asignación de numeración

telefónica especial a “proveedores” podía afectar la eficiente administración de un recurso escaso como la numeración telefónica, ello se debía a que el concepto de proveedor en el Código de Protección y Defensa del Consumidor es amplio, pues comprende a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que fabrican, distribuyen, comercializan productos o prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores, en consecuencia, otorgar numeración especial a todos los proveedores podía generar dificultades de capacidad, gestión y supervisión del recurso numérico a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (Presidencia de la República del Perú, 2024b)

Esta observación es especialmente importante desde la perspectiva del Análisis de Impacto Regulatorio, porque evidencia un problema de implementación que no había sido suficientemente evaluado por el Congreso; la autógrafa trasladaba al Poder Ejecutivo la obligación de establecer numeración telefónica especial para proveedores, pero no analizaba cuántos sujetos quedarían comprendidos, cuánta numeración sería necesaria, si el recurso disponible era suficiente, qué entidad asumiría la gestión, qué costos administrativos implicaría ni cómo se fiscalizaría su uso, en términos regulatorios, la regla podía perseguir una finalidad legítima de identificación del emisor, pero carecía de un análisis suficiente sobre viabilidad técnica, administrabilidad e impacto institucional.

La tercera observación se refirió a los mecanismos de validación de la información transmitida, el Poder Ejecutivo señaló que la autógrafa ordenaba emitir normativa adicional para establecer dichos mecanismos, pero no precisaba cuáles serían ni cuál sería su alcance, lo que generaba incertidumbre para su posterior definición y desarrollo, asimismo, advirtió que, tratándose de servicios públicos de telecomunicaciones, la información transmitida mediante llamadas se encuentra protegida por el derecho fundamental a la inviolabilidad y secreto de las telecomunicaciones, previsto en el numeral 10 del artículo 2° de la

Constitución, así como por el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones y su Reglamento. (Presidencia de la República del Perú, 2024b)

Esta observación revela un déficit especialmente sensible de diseño regulatorio, la identificación de llamadas spam y la validación de información transmitida pueden ser medidas útiles para proteger a los consumidores, sin embargo, también pueden implicar riesgos constitucionales y técnicos si no se delimitan adecuadamente; una cosa es validar la identificación del número emisor o del proveedor responsable, y otra distinta es validar el contenido o información transmitida en una comunicación, lo cual podría comprometer el secreto de las telecomunicaciones, por ello, una regulación de calidad debía precisar el objeto de la validación, sus límites, la autoridad competente, las garantías aplicables, los estándares técnicos y la forma en que se evitaría afectar derechos fundamentales.

Tabla 13

Tercera observación del Poder Ejecutivo y componentes del AIR comprometidos

Aspecto observado por el Poder Ejecutivo	Componente del AIR vinculado	Valoración para la tesis
La autógrafa de junio de 2024 modifica el literal e) e incorpora el numeral 58.3, pero ya no modifica el literal d).	Delimitación del alcance normativo de la intervención.	Permite precisar que el Congreso redujo el ámbito formal de la reforma, pero incorporó una dimensión técnica nueva vinculada con telecomunicaciones.
La exigencia de iniciativa propia del consumidor elimina la posibilidad del primer contacto.	Coherencia normativa y análisis de compatibilidad jurídica.	Evidencia que la reforma no resolvió de manera sistemática la tensión entre el régimen de consumo y el régimen de protección de datos personales.
La prohibición absoluta podría impedir que el titular manifieste consentimiento para comunicaciones posteriores.	Evaluación de necesidad, proporcionalidad y efectos sobre derechos.	Muestra que la finalidad protectora debía ponderarse con la posibilidad de decisiones informadas del propio consumidor.
La incorporación del numeral 58.3 traslada al Estado reglas	Diseño de implementación y	Refuerza que la reforma requería intervención sectorial, no solo

sobre llamadas y mensajes en redes de telecomunicaciones. La numeración telefónica especial para “proveedores” podía afectar la administración eficiente de un recurso escaso.	coordinación institucional. Evaluación impactos institucionales y viabilidad técnica.	modificación del Código de Consumo. Evidencia ausencia de análisis sobre capacidad numérica, costos, gestión y supervisión por parte del MTC.
El concepto de proveedor en el Código de Consumo es amplio y podía comprender a un universo excesivo de sujetos.	Delimitación de sujetos regulados.	Muestra deficiencias en la precisión del ámbito subjetivo de aplicación de la medida.
Los mecanismos de validación de información transmitida no fueron definidos.	Implementación normativa y seguridad jurídica.	Genera incertidumbre sobre el contenido, alcance y límites de la futura regulación.
La validación de información transmitida podía involucrar el secreto e inviolabilidad de las telecomunicaciones.	Evaluación impactos constitucionales.	Refuerza la necesidad de un análisis más cuidadoso sobre derechos fundamentales afectados.
Se otorga al Poder Ejecutivo un plazo de sesenta días para regular materias técnicas complejas.	Planificación regulatoria implementación.	Evidencia que la ley trasladó una carga reglamentaria intensa sin una evaluación previa suficiente.

Nota. Elaboración propia con base en la autógrafa de Ley de fecha 13 de junio de 2024 y en el Oficio N.º 137-2024-PR, mediante el cual el Poder Ejecutivo formuló observaciones a dicha autógrafa.

En suma, la nueva autógrafa de junio de 2024 y la tercera observación del Poder Ejecutivo permiten apreciar con claridad la complejidad creciente del expediente legislativo, el Congreso intentó reforzar la protección del consumidor mediante una regla más estricta de consentimiento y mediante la incorporación de reglas técnicas sobre telecomunicaciones, sin embargo, el Poder Ejecutivo advirtió que dichas modificaciones generaban nuevos problemas de coherencia normativa, asignación de numeración, validación de información y secreto de las telecomunicaciones; en consecuencia, esta etapa confirma que el procedimiento legislativo fue extenso y deliberativo, pero no necesariamente sistemático desde la perspectiva del Análisis de Impacto Regulatorio.

Por ello, el valor de esta tercera observación no consiste en negar la finalidad protectora de la reforma, sino en demostrar que la intensidad y complejidad de la intervención exigían una evaluación regulatoria más robusta, la Ley N.º 32323 no solo regulaba comunicaciones comerciales no consentidas, también incidía en consentimiento, datos personales, telecomunicaciones, numeración, identificación de llamadas, potestades reglamentarias, competencias institucionales y derechos fundamentales; precisamente por ello, el expediente legislativo debió contener un análisis más completo de alternativas, impactos, implementación y evaluación posterior, lo que no se advierte de manera suficiente en las etapas examinadas.

1.7.11. Dictamen Final de Insistencia Frente a la Tercera Observación del Poder Ejecutivo

Luego de que el Poder Ejecutivo formulara observaciones a la autógrafa de ley mediante el Oficio N.º 137-2024-PR, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos emitió un nuevo dictamen, esta vez de insistencia, respecto de la autógrafa de la ley que modifica la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor; dichas observaciones fueron derivadas a la Comisión el 4 de julio de 2024 y el dictamen fue aprobado por unanimidad en la Décimo Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión, realizada el viernes 12 de julio de 2024, con trece votos a favor. (Congreso de la República del Perú, 2024d)

Esta etapa constituye el último momento relevante de respuesta congresal frente a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo antes de la aprobación definitiva de la reforma, a diferencia del dictamen de proyecto nuevo aprobado el 13 de mayo de 2024, en el cual la Comisión reformuló el texto legislativo, en esta ocasión la Comisión optó por insistir en la autógrafa aprobada por el Pleno del Congreso, en consecuencia, el análisis de este dictamen resulta central para determinar si el Congreso corrigió los déficits técnicos,

normativos e institucionales advertidos por el Poder Ejecutivo o si, por el contrario, mantuvo la fórmula previamente aprobada sin desarrollar una evaluación regulatoria más completa.

En cuanto al contenido normativo sobre el cual recayó la insistencia, el dictamen mantuvo la fórmula aprobada en la autógrafa de junio de 2024, por ello, resulta pertinente transcribir los extremos principales del texto defendido por la Comisión: *“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. (...) 58.3. Para garantizar la protección del consumidor contra los métodos comerciales agresivos o engañosos, el Estado establece las reglas para el adecuado uso de envío de mensajes y llamadas en las redes de telecomunicaciones.”* Asimismo, el dictamen mantuvo la disposición complementaria final única en los siguientes términos: *“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”.
(Congreso de la República del Perú, 2024d)

El dictamen final de insistencia identificó tres observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo: la primera, referida a la presunta vulneración del principio de coherencia normativa por la relación entre el nuevo literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor y la figura del primer contacto en materia de protección de datos personales; la segunda, vinculada con la normativa adicional para el otorgamiento de numeración telefónica especial a los proveedores; y, la tercera, relativa a los mecanismos de validación de la información transmitida y sus posibles implicancias sobre la inviolabilidad y secreto de las telecomunicaciones (Presidencia de la República del Perú, 2024b; Congreso de la República del Perú, 2024d).

Respecto de la primera observación, la Comisión sostuvo que no existía afectación al principio de coherencia normativa, para ello, reiteró que los dictámenes anteriores ya habían considerado la legislación de protección de datos personales y la figura del primer contacto, además, sostuvo que la Ley N.º 29733 tiene por finalidad proteger los datos personales de las personas naturales, no los intereses comerciales de proveedores o empresas; sobre esa base, la Comisión afirmó que la coherencia normativa en materia de protección del consumidor debía interpretarse a partir de la prevalencia de los intereses del consumidor y de su derecho a la privacidad frente a las comunicaciones invasivas de los proveedores. (Congreso de la República del Perú, 2024d)

Esta respuesta reafirma la orientación protectora de la reforma, pero no resuelve completamente la tensión regulatoria identificada por el Poder Ejecutivo, en efecto, la Comisión sostuvo que los proveedores no estaban impedidos de realizar publicidad por medios masivos o redes sociales, pero sí de efectuar comunicaciones invasivas a números telefónicos personales, sin embargo, no desarrolló una delimitación suficientemente precisa

entre publicidad masiva, comunicación comercial directa, solicitud de consentimiento, primer contacto, prospección comercial y tratamiento de datos personales; desde los estándares del Análisis de Impacto Regulatorio, esta distinción resultaba relevante porque cada supuesto genera riesgos, obligaciones, costos y mecanismos de fiscalización distintos.

Asimismo, la Comisión reforzó su posición recurriendo a datos sobre la magnitud del problema, en particular, señaló que el Perú habría sido calificado como el segundo país más afectado por llamadas spam y que un peruano recibiría en promedio 18 intentos de comunicación de este tipo al mes¹⁰, también indicó que, entre enero de 2020 y diciembre de 2023, el Indecopi impuso 78 sanciones a 53 proveedores por este tipo de conductas, con multas superiores a cinco millones trescientos noventa y dos mil soles, a partir de ello, la Comisión concluyó que, pese a las sanciones, las llamadas spam continuaban perturbando a los consumidores peruanos. (Congreso de la República del Perú, 2024d)

La utilización de esta información permite advertir que el Congreso sí intentó reforzar empíricamente la necesidad de la reforma en esta etapa final, no obstante, desde una perspectiva de calidad regulatoria, la evidencia utilizada continuó siendo principalmente descriptiva; los datos sobre llamadas, sanciones y multas acreditan la existencia de un problema público relevante, pero no demuestran por sí solos que la alternativa normativa escogida sea la más adecuada, necesaria, proporcional y administrativamente viable, en particular, el dictamen no desarrolla una relación causal clara entre la fórmula adoptada y la reducción esperada de las comunicaciones no consentidas, ni establece indicadores que permitan medir posteriormente la eficacia de la intervención.

Respecto de la segunda observación, referida a la numeración telefónica especial, la Comisión cuestionó que el Poder Ejecutivo observara este extremo cuando, según el propio

¹⁰ Conforme el informe **Truecaller Insights 2021** citado en el primer dictamen de la Comisión.

dictamen, en el Proyecto de Ley N.º 7752-2023-PE, referido a la delegación de facultades legislativas, el Ejecutivo había planteado la necesidad de establecer reglas para el adecuado uso del envío de mensajes y llamadas en redes de telecomunicaciones así como para el otorgamiento de numeración, a fin de evitar comunicaciones fraudulentas contra usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones, a partir de ello, la Comisión sostuvo que la disposición complementaria final de la autógrafa facilitaba una facultad a favor del Poder Ejecutivo para emitir la normativa adicional. (Congreso de la República del Perú, 2024d)

Este argumento permite observar que la Comisión intentó responder a la objeción del Ejecutivo a partir de una supuesta consistencia con la propia agenda normativa del Poder Ejecutivo, sin embargo, desde una perspectiva regulatoria, dicha respuesta no equivale a un análisis de viabilidad técnica sobre la asignación de numeración especial, el problema advertido por el Ejecutivo no era únicamente si correspondía o no regular el uso de llamadas y mensajes en redes de telecomunicaciones, sino si la autógrafa había delimitado adecuadamente el universo de sujetos comprendidos, la disponibilidad del recurso numérico, la autoridad competente, los costos de implementación, la capacidad de supervisión y la forma en que se evitaría una afectación a la administración eficiente de un recurso escaso.

En ese sentido, la insistencia congresal frente a esta observación refuerza uno de los puntos centrales de la presente investigación, el expediente legislativo incorporó argumentos de finalidad y conveniencia, pero no desarrolló una evaluación sistemática de implementación; la asignación de numeración telefónica especial a proveedores podía ser una alternativa útil para mejorar la identificación del emisor y reducir llamadas fraudulentas o no consentidas, sin embargo, su eficacia dependía de un diseño técnico que no fue suficientemente desarrollado en la autógrafa ni en el dictamen de insistencia. La Comisión trasladó al Poder Ejecutivo la tarea de diseñar la regulación adicional, pero no precisó los criterios mínimos que debían orientar dicha reglamentación.

Respecto de la tercera observación, referida a los mecanismos de validación de la información transmitida, la Comisión volvió a apoyarse en el argumento de que el Poder Ejecutivo había identificado problemas vinculados con llamadas que ingresan por rutas internacionales, enmascaramiento de números, uso de centrales virtuales, suplantación y comunicaciones fraudulentas; sobre esa base, la Comisión sostuvo que el Poder Ejecutivo estaría en capacidad de establecer los mecanismos más apropiados, tomando como referencia experiencias de agencias reguladoras de telecomunicaciones a nivel internacional. (Congreso de la República del Perú, 2024d)

La Comisión concluyó que correspondía desestimar esta tercera observación, pues, a su juicio, la autógrafa únicamente validaba una necesidad que el propio Poder Ejecutivo había planteado previamente, establecer reglas frente a comunicaciones fraudulentas y llamadas spam que afectan a los usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones, asimismo, sostuvo que sería el Poder Ejecutivo quien podría efectuar una evaluación minuciosa y cuidadosa sobre los alcances de los mecanismos de validación y sus implicancias respecto de la inviolabilidad y secreto de las telecomunicaciones. (Congreso de la República del Perú, 2024d)

Esta respuesta resulta particularmente relevante para la hipótesis de la tesis, la Comisión reconoce que corresponde al Poder Ejecutivo efectuar una evaluación minuciosa y cuidadosa sobre los mecanismos de validación y sus implicancias constitucionales, sin embargo, esta afirmación evidencia precisamente que dicha evaluación no fue desarrollada en sede legislativa antes de aprobar la norma; desde la lógica del AIR, no basta con remitir a una futura reglamentación los aspectos técnicos más sensibles de una intervención normativa, cuando la ley introduce obligaciones relacionadas con telecomunicaciones, identificación de llamadas, validación de información y potencial afectación del secreto de

las comunicaciones, el diseño legislativo debe incorporar, al menos, criterios básicos de necesidad, proporcionalidad, alcance, competencia, garantías y límites.

El dictamen final de insistencia, por tanto, debe ser valorado como una etapa de cierre político-legislativo, pero no como una corrección integral de los déficits regulatorios advertidos, la Comisión desestimó las tres observaciones del Poder Ejecutivo y recomendó insistir en todos los extremos de la autógrafa; esta decisión confirma que, al final del procedimiento, el Congreso privilegió la aprobación de una regla protectora intensa, basada en la iniciativa propia del consumidor, la revocatoria inmediata del consentimiento, la calificación de la infracción como muy grave y la delegación al Poder Ejecutivo de la regulación adicional sobre numeración, seguridad y validación.

No obstante, la insistencia no subsanó de manera suficiente los problemas identificados a lo largo del expediente legislativo; en materia de coherencia normativa, la Comisión afirmó la prevalencia de la privacidad del consumidor, pero no desarrolló una delimitación técnica entre primer contacto, prospección comercial, solicitud de consentimiento y comunicación publicitaria; en materia de numeración telefónica especial, cuestionó la observación del Ejecutivo, pero no evaluó la disponibilidad del recurso numérico ni el universo de sujetos alcanzados; en materia de mecanismos de validación, trasladó al Ejecutivo la evaluación de alcance e implicancias, pero no estableció criterios legislativos suficientes para evitar afectaciones al secreto de las telecomunicaciones.

Tabla 14

Dictamen final de insistencia y persistencia de déficits frente al AIR

Observación del Poder Ejecutivo	Respuesta de la Comisión	Componente del AIR comprometido	Valoración crítica
Coherencia normativa con la	La Comisión sostuvo que no existía	Coherencia normativa,	La respuesta afirma una prioridad protectora,

figura del primer contacto y la Ley de Protección de Datos Personales.	afectación, porque la protección del consumidor y su privacidad deben prevalecer frente a intereses comerciales invasivos.	delimitación del problema y compatibilidad jurídica.	pero no delimita suficientemente primer contacto, solicitud de consentimiento, prospección comercial y comunicación publicitaria.
Cuestionamiento a la posibilidad de realizar primer contacto para recabar consentimiento.	La Comisión insistió en que el consumidor debe ser protegido frente a comunicaciones invasivas y que los proveedores pueden usar medios masivos o redes sociales.	Proporcionalidad, necesidad y calidad del consentimiento.	No se evalúa si una regulación estricta del primer contacto, con trazabilidad y prohibición de oferta, podía ser una alternativa intermedia.
Numeración telefónica especial para proveedores.	La Comisión sostuvo que el propio Poder Ejecutivo había pedido facultades para regular numeración y llamadas en redes de telecomunicaciones.	Implementación, viabilidad técnica y análisis institucional.	No se evalúa el universo de proveedores alcanzados, la disponibilidad del recurso numérico, los costos administrativos ni la capacidad de supervisión del MTC.
Mecanismos de validación de información transmitida.	La Comisión señaló que el Poder Ejecutivo podrá establecer los mecanismos más apropiados y evaluar sus implicancias.	Implementación, derechos fundamentales y gestión de riesgos.	La respuesta traslada al reglamento una evaluación que debió estar al menos parcialmente delimitada en la ley, por su posible impacto en el secreto de las telecomunicaciones.
Necesidad de enfrentar llamadas fraudulentas, enmascaramiento y comunicaciones spam.	La Comisión sostuvo que los usuarios están mortificados por llamadas no deseadas y que el Estado debe actuar.	Diagnóstico del problema y teoría de cambio regulatoria.	El diagnóstico reconoce un problema real, pero no distingue suficientemente comunicaciones comerciales no consentidas, fraude, <i>spoofing</i> , rutas internacionales y tratamiento indebido de datos.
Falta de precisión sobre los efectos de la norma.	La Comisión sostuvo que la nueva legislación era coherente y que había evaluado el	Análisis de impactos.	No se advierte cuantificación de impactos, línea de base, costos de cumplimiento, costos públicos de

	impacto sobre proveedores y consumidores.		fiscalización ni indicadores de evaluación posterior.
Mandato al Poder Ejecutivo para emitir normativa adicional en sesenta días.	La Comisión mantuvo la disposición complementaria final.	Planificación regulatoria y capacidad de implementación.	El plazo y el mandato reglamentario no aparecen sustentados en una evaluación de complejidad técnica, recursos institucionales ni coordinación intersectorial.

Nota. Elaboración propia con base en el dictamen de insistencia recaído en las observaciones formuladas por la Presidencia de la República del Perú mediante Oficio N.º 137-2024-PR.

En consecuencia, el dictamen final de insistencia permite confirmar la hipótesis de esta investigación, el Congreso no actuó en ausencia absoluta de información ni de deliberación, pues el expediente legislativo muestra proyectos, dictámenes, observaciones, nuevas autógrafas, opiniones, datos institucionales y respuestas parlamentarias, sin embargo, el análisis efectuado no alcanzó un nivel de sistematicidad equivalente a un Análisis de Impacto Regulatorio ex ante; la respuesta final del Congreso fue principalmente jurídico-argumentativa y política, orientada a defender la necesidad de una tutela reforzada del consumidor, pero no incorporó una evaluación completa de alternativas, impactos, costos, implementación, coordinación institucional y monitoreo posterior.

En suma, esta última insistencia cerró el debate congresal sobre las observaciones del Poder Ejecutivo y permitió la continuidad del procedimiento hacia la aprobación final de la Ley N.º 32323, no obstante, desde una perspectiva regulatoria, también evidencia que los principales cuestionamientos técnicos permanecieron abiertos o fueron trasladados a la etapa reglamentaria; ello refuerza la conclusión preliminar de que la Ley N.º 32323 respondió a un problema público real y constitucionalmente relevante, pero fue aprobada sobre la base de un expediente legislativo extenso, fragmentario y carente de una evaluación regulatoria integral comparable a un AIR adecuado y sistemático.

1.7.12. Aprobación definitiva, promulgación congresal y publicación de la Ley N.º 32323

Luego del dictamen final de insistencia aprobado por la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, el procedimiento legislativo ingresó a su etapa definitiva; en la sesión del Pleno del Congreso de la República realizada el 29 de abril de 2025, se sustentó y debatió el dictamen de insistencia recaído en la autógrafa observada por la Presidencia de la República del Perú, correspondiente a los Proyectos de Ley Nos. 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR, mediante los cuales se proponía modificar la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones spam. (Congreso de la República del Perú, 2025a)

Concluido el debate parlamentario, se recordó que la aprobación de una insistencia requiere el voto favorable de más de la mitad del número legal de congresistas, conforme a lo dispuesto por el artículo 108º de la Constitución Política del Perú y por el artículo 79º del Reglamento del Congreso de la República, efectuada la votación, la insistencia fue aprobada con 101 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones, incluidos los votos orales, asimismo, se dejó constancia de que la aprobación de una insistencia no requiere segunda votación, acordándose la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar lo tratado en la sesión. (Congreso de la República del Perú, 2025a)

Esta aprobación resulta jurídicamente relevante porque marcó el cierre del debate parlamentario frente a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo, a diferencia de las etapas anteriores, en las que el Congreso había reformulado el texto mediante un dictamen de proyecto nuevo o había emitido respuestas parciales frente a observaciones específicas, en esta etapa el Pleno optó por insistir en el texto aprobado en la sesión del 6 de junio de 2024; en consecuencia, la fórmula normativa que había sido cuestionada por el Poder Ejecutivo en materia de coherencia normativa, numeración telefónica especial y

mecanismos de validación de información transmitida fue finalmente mantenida por decisión del Congreso. (Congreso de la República del Perú, 2024b)

Posteriormente, la Ley N.º 32323 fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 9 de mayo de 2025, bajo la denominación “*Ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones spam*”, la publicación dejó constancia de que la ley había sido reconsiderada por el Congreso de la República, insistiendo en el texto aprobado en la sesión del Pleno realizada el 6 de junio de 2024, de conformidad con el artículo 108º de la Constitución Política del Perú. Asimismo, se ordenó su publicación y cumplimiento con fecha 7 de mayo de 2025. (Congreso de la República del Perú, 2025b)

El texto final de la Ley N.º 32323 no introdujo una modificación sustantiva adicional respecto de la autógrafa de junio de 2024, por el contrario, mantuvo la modificación del literal e) del numeral 58.1, la incorporación del numeral 58.3 al artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor y la disposición complementaria final única referida a la normativa adicional que debía emitir el Poder Ejecutivo.

En ese sentido, mantuvo, por tanto, la regla estricta que constituye una práctica prohibida emplear centros de llamada, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto o mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como prestar servicios de telemarketing a consumidor alguno, la única excepción prevista fue el 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; asimismo, se estableció que dicho consentimiento puede ser revocado con efecto inmediato y sin expresión de causa, y que la vulneración de la prohibición o de la revocatoria constituye infracción muy grave.

De igual modo, la ley incorporó el numeral 58.3 al artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, disponiendo que, para garantizar la protección del consumidor contra métodos comerciales agresivos o engañosos, el Estado establece las reglas para el adecuado uso del envío de mensajes y llamadas en las redes de telecomunicaciones, esta incorporación confirma que la reforma final no se limitó a modificar la regla de consentimiento aplicable a las comunicaciones comerciales, sino que también introdujo una dimensión técnica.

La disposición complementaria final única estableció que, para la aplicación del numeral 58.3, el Poder Ejecutivo debía emitir normativa adicional que otorgue numeración telefónica especial a los proveedores, así como métodos de seguridad y técnicas de validación para que los usuarios puedan identificar las llamadas spam que reciben, además, dispuso que dicha normativa debía contemplar mecanismos de validación de la información transmitida, dentro del plazo de sesenta días calendario contados desde la entrada en vigor de la Ley. (Congreso de la República del Perú, 2025b)

Desde la perspectiva de esta investigación, la aprobación definitiva y publicación de la Ley N.º 32323 permiten formular una conclusión preliminar sobre el iter legislativo, el procedimiento fue extenso y estuvo compuesto por iniciativas legislativas, dictámenes, textos sustitutorios, observaciones del Poder Ejecutivo, dictámenes de insistencia, un dictamen de proyecto nuevo, nuevas autógrafas, votaciones plenarios y una aprobación final por insistencia; por ello, no sería correcto sostener que la ley fue aprobada sin ningún tipo de deliberación parlamentaria o sin antecedentes documentales.

Sin embargo, la amplitud del iter legislativo no equivale a la existencia de un Análisis de Impacto Regulatorio adecuado, sistemático, la aprobación final por insistencia mantuvo un texto que había sido observado por el Poder Ejecutivo en aspectos centrales de diseño regulatorio; la tensión con la figura del primer contacto en protección de datos personales,

la amplitud del concepto de proveedor para efectos de la numeración telefónica especial, la ausencia de precisión sobre los mecanismos de validación de información transmitida y la posible afectación del secreto e inviolabilidad de las telecomunicaciones fueron trasladados a una futura regulación del Poder Ejecutivo.

En ese sentido, la Ley N.º 32323 representa una intervención normativa de alta intensidad en el régimen de métodos comerciales agresivos o engañosos, su finalidad protectora resulta evidente y constitucionalmente legítima, pues busca tutelar la tranquilidad, privacidad, libertad de elección y autodeterminación del consumidor frente a comunicaciones comerciales invasivas, no obstante, el expediente legislativo no evidencia una evaluación integral de alternativas, impactos, costos de cumplimiento, viabilidad técnica, coordinación institucional, mecanismos de fiscalización e indicadores de evaluación posterior; la decisión final por insistencia permitió culminar el procedimiento legislativo, pero no subsanó completamente los déficits regulatorios advertidos durante su tramitación.

Por ello, la aprobación definitiva de la Ley N.º 32323 refuerza la hipótesis central de esta investigación, el Congreso identificó un problema público real y desarrolló un procedimiento legislativo amplio, pero no se advierte públicamente la existencia de un AIR adecuado y sistemático que justificara, con suficiente profundidad técnica y empírica, la alternativa finalmente adoptada; la extensión del debate parlamentario, la existencia de observaciones presidenciales y la aprobación final por insistencia muestran deliberación legislativa, sin embargo, no acreditan por sí mismas una evaluación regulatoria completa en términos de diagnóstico, alternativas, impactos, implementación y monitoreo posterior.

1.7.13. Balance Preliminar del Iter Legislativo desde los Estándares del AIR

La reconstrucción del iter legislativo de la Ley N.º 32323 permite advertir que su aprobación no fue el resultado de un procedimiento breve, aislado o carente de

documentación parlamentaria, por el contrario, la reforma tuvo como antecedentes los Proyectos de Ley Nos. 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR; fue objeto de dictámenes, textos sustitutorios, observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo, dictámenes de insistencia, un dictamen de proyecto nuevo, nuevas autógrafas y una aprobación definitiva por insistencia. En consecuencia, no resulta metodológicamente correcto sostener que el Congreso omitió toda forma de análisis o deliberación.

La valoración desarrollada en este apartado tampoco parte de considerar que el Congreso se encontrara formalmente obligado a aplicar el procedimiento de AIR ex ante previsto para el Poder Ejecutivo; los componentes del AIR se utilizan de manera retrospectiva y académica para ordenar la documentación disponible y evaluar la calidad de la justificación legislativa, su aplicación no tiene carácter retroactivo, no convierte los manuales administrativos en reglas de validez parlamentaria y no permite concluir que la ausencia de un AIR formal produzca, por sí misma, la inconstitucionalidad, nulidad o inaplicabilidad de la Ley N.º 32323.

Sin embargo, la existencia de un expediente legislativo amplio (análisis legislativo) no equivale a la realización de un Análisis de Impacto Regulatorio adecuado, sistemático o funcionalmente equivalente a un AIR ex ante; el examen de las etapas revisadas muestra que el Congreso sí identificó un problema público real relacionado con la persistencia de llamadas, mensajes y otras comunicaciones comerciales realizadas sin respetar la voluntad del consumidor, los proyectos y dictámenes vincularon este fenómeno con la tranquilidad, la privacidad, la autodeterminación informativa y la libertad de elección. También se incorporaron referencias a reclamos, sanciones, frecuencia de llamadas y limitaciones prácticas del régimen precedente. En consecuencia, la existencia del problema y la legitimidad de la finalidad protectora sí aparecen documentadas.

No obstante, el diagnóstico fue desarrollado de manera fragmentaria, en distintas etapas se utilizaron conjuntamente expresiones como *spam*, llamadas automatizadas, comunicaciones fraudulentas, suplantación, números enmascarados, rutas internacionales y telemarketing no consentido, pese a que no todas describen el mismo supuesto jurídico ni requieren idénticas respuestas; la documentación permitió reconocer diversas manifestaciones del fenómeno, pero no siempre delimitó sus causas, magnitud, sectores involucrados, modalidades técnicas y relación con el tratamiento de datos personales.

Respecto de los objetivos, el expediente muestra con claridad el propósito general de reforzar la protección del consumidor y reducir las comunicaciones comerciales no consentidas, sin embargo, no se formularon objetivos operativos acompañados de metas, plazos o indicadores que permitieran determinar qué nivel de reducción se esperaba alcanzar, qué conductas debían priorizarse o qué resultados concretos debían ser atribuidos a la reforma; la finalidad protectora fue constante, pero no se transformó en un sistema verificable de objetivos regulatorios.

En materia de alternativas, el procedimiento legislativo contiene referencias a distintas posibilidades, a lo largo de los proyectos, opiniones y observaciones se mencionaron registros de exclusión, listas positivas o negativas, fortalecimiento del consentimiento, regulación del primer contacto, identificación del emisor, numeración especial, reglas horarias, control de llamadas automatizadas y fiscalización basada en riesgo; la existencia de estas opciones demuestra que el debate no estuvo completamente cerrado sobre una única técnica normativa.

Sin embargo, el expediente público no permite verificar que esas alternativas hayan sido comparadas mediante criterios comunes de eficacia, restricción de derechos, costos, viabilidad técnica y capacidad institucional; la decisión de exigir iniciativa propia y consentimiento cualificado fue defendida por su claridad y por la necesidad de una

protección más intensa, pero no se encuentra acompañada de una comparación estructurada que explique por qué dicha fórmula debía preferirse frente a combinaciones graduales o complementarias. Ello no demuestra que la opción escogida fuera constitucionalmente innecesaria, únicamente evidencia que la documentación disponible no permite comprobar que se hubiera efectuado una comparación suficientemente rigurosa.

En cuanto a los impactos, los documentos legislativos destacaron beneficios esperados relacionados con la privacidad, la tranquilidad, el control de los canales de contacto y la libertad de elección del consumidor, también fueron formuladas advertencias sobre costos de cumplimiento, empleo en centros de llamadas, competencia, acceso a información comercial, capacidad institucional y posibles efectos sobre comunicaciones lícitas; por tanto, el expediente no fue completamente ajeno a la existencia de consecuencias económicas, jurídicas e institucionales.

No obstante, esos impactos fueron expuestos principalmente de manera cualitativa, no se advierte una línea de base común, una estimación de costos por tipo de proveedor, una diferenciación entre empresas grandes y pequeñas, un cálculo de recursos para las autoridades ni una distribución de beneficios y cargas entre los actores involucrados; la ausencia de cuantificación tampoco equivale necesariamente a ausencia total de deliberación, pues algunos beneficios vinculados con privacidad y tranquilidad no son fácilmente monetizables, el límite se encuentra en que el expediente no integró las previsiones existentes dentro de una evaluación comparativa y verificable.

La implementación adquirió mayor presencia en las últimas etapas, la incorporación del numeral 58.3 y de la disposición complementaria final introdujo reglas sobre numeración, seguridad, identificación y validación; asimismo, las observaciones del Poder Ejecutivo plantearon problemas de coordinación entre protección del consumidor, datos personales y telecomunicaciones, estos elementos muestran que el procedimiento legislativo

reconoció progresivamente que la eficacia de la prohibición dependía de una arquitectura técnica complementaria.

Sin embargo, buena parte de esa arquitectura fue remitida al desarrollo posterior del Poder Ejecutivo, el expediente no delimitó completamente el universo de proveedores sujetos a numeración especial, la disponibilidad del recurso numérico, la distribución de competencias, los recursos institucionales, los mecanismos de intercambio de información ni los límites de la validación frente al secreto de las telecomunicaciones; la remisión reglamentaria no es, por sí misma, jurídicamente defectuosa, pues el legislador puede encomendar aspectos técnicos a las autoridades especializadas, el límite identificado es que determinadas condiciones esenciales de viabilidad permanecieron pendientes de concreción al momento de aprobarse la ley.

También se aprecia una debilidad en el monitoreo posterior, la Ley N.º 32323 no incorporó una línea de base, metas de reducción, obligaciones periódicas de reporte, criterios para medir el cumplimiento de las revocatorias ni indicadores sobre costos, reincidencia, desplazamiento de canales o afectación de comunicaciones lícitas; al tratarse de una reforma reciente, todavía no correspondía disponer de resultados reales, pero el análisis ex ante podía haber previsto cómo serían recolectados y evaluados en el futuro.

La diferencia entre el expediente legislativo y un AIR integrado se encuentra, por tanto, en la falta de articulación entre sus componentes, hubo diagnóstico, finalidad protectora, opiniones, alternativas mencionadas, advertencias de impactos y propuestas técnicas, sin embargo, estos elementos no fueron organizados en una secuencia que conectara de manera verificable el problema, los objetivos, las alternativas, los impactos, la implementación y la evaluación posterior; la exposición de motivos, el análisis costo-beneficio legislativo, las opiniones recibidas y las respuestas a las observaciones

constituyeron insumos relevantes, pero no conformaron conjuntamente una evaluación metodológicamente equivalente a un AIR completo.

Tabla 15

Balance del expediente legislativo de la Ley N.º 32323 frente a los componentes funcionales del AIR

Componente funcional	Elementos identificados en el expediente	Desarrollo y límites verificables
Problema público	Persistencia de comunicaciones no consentidas, reclamos, sanciones, afectación de privacidad, tranquilidad y libertad de elección.	El problema fue identificado, pero no siempre se diferenciaron comunicaciones comerciales, automatización, fraude, suplantación y uso indebido de datos.
Objetivos regulatorios	Fortalecer la protección del consumidor y reducir contactos comerciales contrarios a su voluntad.	La finalidad fue clara, pero no se formularon metas, plazos ni indicadores operativos.
Alternativas	Registros de exclusión, consentimiento previo, iniciativa propia, primer contacto, numeración especial, identificación, horarios y fiscalización.	Las opciones aparecieron en distintas etapas, pero no fueron comparadas mediante criterios uniformes de eficacia, costos, restricciones y viabilidad.
Impactos previsibles	Beneficios para consumidores y advertencias sobre cumplimiento, empleo, competencia, información comercial y capacidad estatal.	Los impactos fueron discutidos principalmente en términos cualitativos, sin estimación integrada de magnitud, distribución o causalidad.
Implementación y cumplimiento	Numeración especial, métodos de seguridad, validación, revocatoria, intervención del Indecopi, MTC, Osiptel y autoridad de datos personales.	Se reconocieron necesidades técnicas, pero quedaron pendientes competencias operativas, recursos, interoperabilidad, criterios probatorios y límites constitucionales.
Monitoreo y evaluación	Referencias generales a la necesidad de reducir llamadas y mejorar la protección.	No se establecieron línea de base, indicadores, obligaciones de reporte ni criterios para una futura evaluación ex post.

Nota. Elaboración propia con base en el expediente legislativo de los Proyectos de Ley Nos. 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR, los dictámenes de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y la Ley N.º 32323.

Las conclusiones de este balance se encuentran limitadas por la naturaleza documental de la investigación, el análisis se sustenta en fuentes públicas y no incorpora entrevistas a legisladores, asesores, funcionarios o representantes de los actores involucrados, por ello, la ausencia de una categoría o evaluación en el expediente no permite afirmar de manera absoluta que nunca haya sido discutida en reuniones, coordinaciones u otros espacios que no quedaron documentados; el hallazgo se limita a señalar aquello que puede o no verificarse en las fuentes públicas examinadas.

Asimismo, las observaciones del Poder Ejecutivo no deben considerarse automáticamente correctas ni entenderse como sustituto de un AIR, el Congreso podía discrepar de ellas, otorgar mayor peso a la protección del consumidor y escoger una intervención intensa dentro de su margen de configuración legislativa; la cuestión evaluada no es si debía aceptar la alternativa propuesta por el Ejecutivo, sino si sus respuestas aportaron evidencia y razones suficientes sobre las opciones disponibles, sus impactos y las condiciones de implementación.

En consecuencia, el balance preliminar no sostiene que el Congreso haya actuado sin información ni que la Ley N.º 32323 sea inválida por carecer de un AIR formal, el expediente muestra una deliberación real, sucesiva y capaz de producir modificaciones relevantes; no obstante, la información aparece distribuida entre múltiples documentos y no permite verificar una evaluación integrada de alternativas, impactos, administrabilidad y monitoreo. El hallazgo se refiere, por tanto, a una insuficiencia de justificación regulatoria documentada y no a la inexistencia absoluta de deliberación ni a un vicio automático de validez de la ley.

SUBCAPÍTULO VI: HERRAMIENTAS JURÍDICAS DE ANÁLISIS

1. Herramientas de Análisis

1.1. Análisis Normativo e Interpretación Jurídica en el Estado Constitucional

El análisis normativo en una investigación jurídica de orientación dogmática no se agota en la descripción del texto legal ni en la mera identificación de sus disposiciones vigentes; implica, más bien, una actividad interpretativa orientada a determinar el sentido normativo de los preceptos, a ubicarlos dentro del sistema jurídico y a valorar su coherencia con los principios y derechos reconocidos por la Constitución, en este contexto, interpretar no significa solo “leer” la norma, sino justificar su significado mediante razones controlables, explícitas y comunicables. En esa línea, Atienza (2017) sostiene que la argumentación jurídica constituye el núcleo de la práctica jurídica precisamente porque obliga a pasar del texto a la justificación racional de una determinada solución interpretativa.

En el Estado constitucional, la interpretación del derecho infraconstitucional se encuentra sometida a un doble nivel de racionalidad, por un lado, debe buscar coherencia interna con el sistema legal, por otro, debe asegurar compatibilidad material con la Constitución, sus principios y los derechos fundamentales; esta exigencia modifica la manera en que se aborda el análisis normativo, pues ya no basta con una operación de subsunción literal o con una lectura cerrada del texto legal. La teoría de los derechos fundamentales ha destacado que buena parte de los problemas jurídicos contemporáneos no se presentan como simples conflictos entre reglas, sino como tensiones entre principios que deben ser armonizados; Alexy (2022) sostiene que los principios son mandatos de optimización cuya realización depende de posibilidades fácticas y jurídicas, lo que desplaza el análisis desde la mera identificación del supuesto normativo hacia una estructura de justificación que exige ponderación y razonamiento práctico.

Esta perspectiva resulta particularmente pertinente cuando el objeto de análisis es una reforma legal que incide simultáneamente sobre protección del consumidor, tratamiento de datos personales, libertad de empresa y potestad sancionadora de la administración, en estos casos, la interpretación jurídica no puede limitarse a determinar el significado literal de la disposición, sino que debe integrar la norma dentro del sistema constitucional y valorar su coherencia con otros regímenes jurídicos relevantes; por ello, el análisis normativo que se empleará en esta investigación parte de la premisa de que la modificación del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor debe ser examinado desde una lectura articulada entre derecho del consumo, protección de datos personales, derecho administrativo sancionador y control constitucional de la intervención pública.

Desde esta base, el análisis normativo de la presente investigación se desarrollará en tres planos complementarios, en primer lugar, una interpretación literal y sistemática, orientada a determinar el contenido del artículo 58, la función de sus modificatorias y su relación con el Código de Protección y Defensa del Consumidor y con el régimen de datos personales; en segundo lugar, una interpretación teleológica, que es dirigida a que se identifique la finalidad protectora de la intervención legislativa, especialmente en lo relativo a la tutela del consumidor y a la preservación de su esfera privada; en tercer lugar, un control de compatibilidad constitucional, en el que la interpretación del texto legal será contrastada con principios como razonabilidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, tipicidad y tutela de derechos fundamentales.

En consecuencia, para esta tesis el análisis normativo debe entenderse como una herramienta metodológica que permitirá que se reconstruya el sentido jurídico de la reforma introducida por la Ley N.º 32323 y evaluar su coherencia dentro del ordenamiento; no se trata, por tanto, de una lectura aislada del texto legal, sino de una interpretación jurídicamente argumentada, sistemáticamente integrada y constitucionalmente orientada.

1.2. Test de Proporcionalidad: Estructura, Función y Recepción en la Jurisprudencia Constitucional Peruana

El principio de proporcionalidad constituye una de las herramientas hermenéuticas más relevantes para examinar restricciones normativas que inciden sobre derechos fundamentales, libertades constitucionalmente protegidas o posiciones jurídicas relevantes dentro del Estado constitucional; su función principal consiste en estructurar racionalmente la justificación de una intervención estatal, de modo que no baste con invocar un fin constitucionalmente legítimo -por ejemplo, la protección del consumidor, la privacidad o la tranquilidad del usuario-, sino que sea necesario demostrar que el medio normativo elegido es compatible con exigencias de idoneidad, necesidad y equilibrio entre beneficios públicos perseguidos y los sacrificios impuestos sobre otros derechos o intereses constitucionales.

En esa línea, Carbonell (2007) sostiene que el principio de proporcionalidad constituye uno de los principales “límites de los límites” a los derechos fundamentales, en tanto opera como una barrera frente a intromisiones indebidas del poder público en el ámbito protegido por los derechos; esta formulación resulta especialmente relevante porque permite analizar si una medida legislativa que persigue una finalidad legítima -como reducir comunicaciones comerciales no consentidas a través de una prohibición- respeta, al mismo tiempo, los límites constitucionales derivados de la razonabilidad, la proporcionalidad, la seguridad jurídica y la protección de otros bienes jurídicos comprometidos.

Desde esta perspectiva, la proporcionalidad debe ser entendida como un método de control constitucional de la intervención estatal; en el Estado constitucional, el legislador conserva un margen de configuración normativa para diseñar políticas públicas y regular conductas socialmente problemáticas, sin embargo, dicho margen no es ilimitado. Cuando la regulación afecta derechos, libertades económicas, potestades administrativas o cargas de cumplimiento para los particulares, corresponde verificar si la medida adoptada responde a

una finalidad legítima, si es apta para alcanzar dicha finalidad, si resulta necesaria frente a alternativas menos lesivas y si mantiene un balance razonable entre el beneficio público obtenido y la afectación producida.

En la formulación más extendida, Alexy (2022) señala que el test de proporcionalidad se organiza en tres subjuicios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, el juicio de idoneidad exige comprobar que la medida sea apta o adecuada para contribuir al fin perseguido; el juicio de necesidad obliga a verificar si existen alternativas igualmente eficaces, pero menos restrictivas o menos gravosas para los derechos, libertades o intereses constitucionalmente comprometidos; y, el juicio de proporcionalidad en sentido estricto pide que se pondere si el beneficio que la medida produce justifica el grado de restricción impuesto sobre los derechos o intereses afectados.

El test de proporcionalidad presenta una estructura secuencial, por ello, cuando se acredita que una medida no supera uno de sus subjuicios, puede resultar innecesario continuar con las etapas posteriores, sin embargo, debe distinguirse entre demostrar que una medida es constitucionalmente innecesaria y constatar que la información disponible no permite verificar que se haya efectuado una comparación suficientemente rigurosa de alternativas; en esta investigación, la insuficiencia del expediente legislativo será tratada como un déficit de justificación y no como prueba concluyente de que la Ley N.º 32323 incumple el juicio de necesidad, en consecuencia, la proporcionalidad en sentido estricto será examinada de manera subsidiaria y con alcance analítico, a fin de identificar beneficios esperados y riesgos previsibles, sin formular una declaración definitiva sobre la constitucionalidad de la norma.

Esta estructura no convierte la decisión constitucional en una operación mecánica ni puramente matemática, por el contrario, impone una secuencia racional de justificación que reduce el margen para decisiones intuitivas, arbitrarias o insuficientemente motivadas. En

ese sentido, Bernal (2014) sostiene que el principio de proporcionalidad opera como un criterio para determinar el contenido vinculante de los derechos fundamentales frente a decisiones del legislador, precisamente porque obliga a transparentar la relación entre fines, medios y afectaciones; de esta manera, el test permite examinar no solo si el Estado puede intervenir, sino también cómo, con qué intensidad, bajo qué justificación y con qué consecuencias.

Desde una perspectiva metodológica, el valor del test de proporcionalidad radica en que desplaza el análisis jurídico desde una subsunción lineal hacia una estructura de argumentación constitucional más exigente; no se trata solo de preguntarse si una norma persigue un fin legítimo, ya que también se debe examinar si la medida elegida realmente contribuye a ese fin, si lo hace con la menor afectación posible y si el balance final entre protección e intervención resulta constitucionalmente aceptable; por ello, la proporcionalidad opera como una herramienta de control de la racionalidad de la intervención estatal, de manera especialmente útil cuando el problema jurídico involucra tensiones entre principios y no simples conflictos entre reglas.

En el Perú, el TC ha incorporado expresamente el principio de proporcionalidad como canon de control de constitucionalidad, un hito central se ha encontrado en la sentencia recaída en los Expedientes N.º 00025-2005-AI/TC y 00026-2005-AI/TC (acumulados), donde el Tribunal empleó el principio de proporcionalidad para examinar si la medida legislativa cuestionada resultaba constitucionalmente admisible, estructurando el análisis en términos de finalidad, idoneidad, necesidad y ponderación; este pronunciamiento es de forma especial importante porque muestra que el control constitucional no se agota en identificar un propósito legítimo, sino que exige revisar la relación entre el medio normativo utilizado y el sacrificio de derechos que la medida genera.

La jurisprudencia posterior ha consolidado esta línea, en el Expediente N.º 00026-2021-AI/TC el Tribunal Constitucional del Perú volvió a situar la proporcionalidad como parámetro relevante para el control de constitucionalidad, en un proceso en el que se discutían, entre otros aspectos, límites al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa; aunque dicho caso no versa sobre comunicaciones comerciales, sí resulta metodológicamente útil porque confirma que la proporcionalidad forma parte del lenguaje ordinario de revisión de intervenciones estatales que afectan derechos, competencias o libertades, en otras palabras, la proporcionalidad ya no opera en la jurisprudencia constitucional peruana como una categoría excepcional, sino como un estándar estructural de evaluación de la validez material de las restricciones normativas.

La doctrina peruana ha estudiado críticamente la incorporación del test de proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional, Rubio (2011) señala que el Tribunal Constitucional del Perú lo ha aplicado con distintos niveles de intensidad y rigor argumentativo; en esta investigación, el test se emplea para analizar el rediseño normativo introducido por la Ley N.º 32323 en el artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor y ordenar el examen de la relación entre la finalidad protectora de la reforma y la intensidad de la prohibición adoptada.

El juicio de idoneidad permite determinar si la prohibición del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor presenta aptitud básica para contribuir a reducir las comunicaciones comerciales no consentidas; el juicio de necesidad exige contrastar la alternativa adoptada con otras medidas que pudieran alcanzar una protección comparable mediante una restricción menos intensa; finalmente, la proporcionalidad en sentido estricto permite ponderar el beneficio esperado para la privacidad, tranquilidad, libertad de elección y autodeterminación informativa frente a la restricción de la libertad de empresa y del acceso del consumidor a información comercial lícita. La claridad normativa, la tipicidad

administrativa y la administrabilidad de la fiscalización se examinan como criterios jurídicos y regulatorios complementarios, sin confundirlos con el resultado constitucional del test.

1.3. Criterios de Análisis Jurídico Aplicables al Artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor y a su Reforma por la Ley N.º 32323

Esta sección fija los criterios jurídicos que se emplearán para calificar y discutir el diseño normativo de la Ley N.º 32323 desde el derecho constitucional, el derecho administrativo y la perspectiva de la calidad regulatoria; no se trata todavía de exponer resultados, sino de establecer una matriz de análisis que permita ordenar la evaluación posterior del caso. En ese sentido, los criterios que se desarrollan a continuación funcionan como parámetros de lectura y valoración, dirigidos a examinar si la intervención legislativa estudiada presenta un nivel suficiente de claridad, coherencia, previsibilidad, exigibilidad y compatibilidad con los principios que rigen la actuación estatal en un Estado constitucional.

1.3.1. Seguridad Jurídica, Claridad Normativa y Predictibilidad

La seguridad jurídica constituye una exigencia fundamental del Estado constitucional, en la medida en que asegura un marco mínimo de certeza, estabilidad y predictibilidad en la actuación de los poderes públicos; aunque no siempre aparece formulada expresamente como un derecho autónomo, el Tribunal Constitucional peruano la ha reconocido como un principio constitucional implícito, vinculado a la necesidad de que las decisiones públicas y las normas se sustenten en razones objetivas, previsibles y compatibles con la confianza legítima de los ciudadanos. En el plano normativo, ello exige que las disposiciones que introducen prohibiciones, obligaciones o consecuencias sancionadoras posean un grado suficiente de claridad y determinación.

Aplicado al caso de esta investigación, este criterio se concreta en preguntas muy precisas como: qué conducta está prohibida, bajo qué condiciones puede operar la

excepción, qué debe entenderse por “iniciativa propia” del consumidor, cuál es el alcance de expresiones como “medio análogo”, y qué consecuencias jurídicas se derivan de la revocatoria del consentimiento; la claridad del supuesto de hecho y de los conceptos habilitantes no es aquí una cuestión puramente estilística o de técnica legislativa menor, sino una condición para la aplicabilidad razonable de la norma y para la reducción de márgenes excesivos de discrecionalidad interpretativa, cuanto más intensa sea la consecuencia jurídica prevista -por ejemplo, la calificación de infracción muy grave-, mayor es la exigencia de precisión del texto legal.

La predictibilidad se vincula con la coherencia interna del sistema, una norma puede estar gramaticalmente bien redactada, pero generar incertidumbre si no se articula adecuadamente con otros regímenes jurídicos relevantes, como la protección de datos personales, el derecho administrativo sancionador o la regulación de telecomunicaciones; en este sentido, la seguridad jurídica exige no solo claridad intratextual, sino también coherencia sistemática. Para el análisis de la Ley N.º 32323 este criterio será útil para examinar si la nueva arquitectura del artículo 58 proporciona un marco suficientemente cierto para consumidores, proveedores y autoridad administrativa, o si, por el contrario, abre zonas de indeterminación normativa que pueden afectar la previsibilidad del sistema.

1.3.2. Tipicidad y Legalidad en el Derecho Administrativo Sancionador

Dado que la aplicación del artículo 58 se proyecta en sede administrativa sancionadora, el análisis del rediseño normativo debe incorporar las garantías propias del derecho administrativo sancionador, especialmente los principios de legalidad y tipicidad; el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 (Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, 2019) establece que solo son sancionables administrativamente las conductas expresamente previstas en normas con rango de ley y que no cabe interpretación extensiva o analogía en perjuicio del administrado, asimismo, aunque el reglamento puede desarrollar o graduar

tipos ya establecidos legalmente, no puede crear nuevas conductas sancionables sin habilitación legal previa.

Desde una perspectiva metodológica, la tipicidad exige verificar, al menos, tres cuestiones; en primer lugar, si la norma define el supuesto sancionable con un grado suficiente de precisión; en segundo lugar, si los elementos que componen el tipo infractor son verificables en la práctica y susceptibles de prueba en un procedimiento administrativo; en tercer lugar, si la estructura del tipo evita zonas amplias de discrecionalidad que puedan trasladar a la interpretación administrativa la creación material de la infracción. Estas exigencias se vuelven especialmente relevantes cuando la norma no solo prohíbe una conducta, sino que la califica expresamente como infracción muy grave, pues ello incrementa la necesidad de determinación normativa previa y de motivación reforzada en la actuación de la administración.

En el caso del actual artículo 58, este criterio será particularmente útil para examinar si la combinación entre prohibición general, excepción basada en iniciativa propia y consentimiento cualificado, y, revocatoria inmediata ofrece un supuesto infractor suficientemente delimitado desde la óptica del derecho sancionador, también permite valorar si la administración dispone de un estándar normativo claro para determinar responsabilidad sin incurrir en interpretaciones expansivas o excesivamente creativas del tipo legal.

1.3.3. Razonabilidad y Proporcionalidad en Sede Administrativa

Además del control de constitucionalidad en sentido estricto, la actuación normativa y administrativa debe someterse a criterios de razonabilidad y proporcionalidad también en sede administrativa; el TUO de la Ley N.º 27444 reconoce expresamente el principio de razonabilidad como límite a las decisiones administrativas que crean obligaciones, califican infracciones, imponen sanciones o establecen restricciones, exigiendo una relación adecuada

entre medios y fines y limitando la actuación pública a lo estrictamente necesario para satisfacer el interés general.

Este criterio opera en dos niveles; en primer lugar, el control del diseño normativo que examina si la estructura general de la prohibición, la excepción y las consecuencias jurídicas introducidas por la Ley N.º 32323 guardan relación razonable con la finalidad de tutela del consumidor y con la protección de la esfera privada; en segundo lugar, el control de la actuación administrativa concreta, para valorar si la autoridad aplica la norma con una motivación suficiente, si gradúa de manera adecuada la respuesta institucional y si las medidas correctivas respetan una relación proporcional con la conducta imputada.

Para esta investigación, la razonabilidad en sede administrativa tiene un valor particular, porque permite no limitar el análisis a la constitucionalidad abstracta de la norma, sino extenderlo hacia la forma en que esa norma puede ser aplicada por la administración, así, la pregunta no será solo si la Ley N.º 32323 persigue un fin legítimo, sino también si su diseño facilita una aplicación razonable o, por el contrario, favorece respuestas administrativas rígidas, inciertas o desproporcionadas.

1.3.4. *Administrabilidad, Exigibilidad y Capacidad de Cumplimiento/Fiscalización*

Un criterio especialmente importante para el análisis regulatorio-jurídico es la administrabilidad, entendida como la posibilidad real de que una norma pueda ser cumplida por los regulados y fiscalizada por el Estado con costos y capacidades razonables, aunque no se trata de un principio clásico del derecho constitucional o administrativo en sentido estricto, sí se desprende de exigencias de buena regulación, eficacia normativa y calidad regulatoria; una norma puede ser formalmente válida y perseguir una finalidad legítima, pero fallar en la práctica si descansa sobre supuestos fácticos difíciles de acreditar, si impone cargas de cumplimiento desproporcionadas o si su fiscalización resulta impracticable.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha insistido en que una política regulatoria de calidad no se agota en el texto de la norma, sino que requiere considerar su implementación, cumplimiento, coordinación institucional y mecanismos de revisión dentro de un enfoque de gobierno integral (OCDE, 2012; OCDE, 2021). Desde esta perspectiva, la administrabilidad se convierte en un criterio indispensable para evaluar reformas regulatorias de alta intensidad.

En el caso de la Ley N.º 32323 este criterio será central para valorar, entre otros aspectos, si resulta realmente posible acreditar la “iniciativa propia” del consumidor, si la gestión de la revocatoria inmediata puede ser exigida en contextos de bases de datos fragmentadas o de tercerización del telemercadeo, y si la autoridad administrativa cuenta con condiciones razonables para supervisar y sancionar consistentemente el incumplimiento. En este punto, la administrabilidad se relaciona estrechamente con la calidad regulatoria, porque permite examinar si la técnica legislativa elegida es compatible con las capacidades institucionales y organizativas necesarias para que la prohibición funcione de manera efectiva.

En conjunto, estos criterios -seguridad jurídica, tipicidad, razonabilidad y administrabilidad- configuran la matriz metodológica con la que se analizará la reforma del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, su utilidad radica en que permiten evaluar la Ley N.º 32323 no solo desde la legitimidad abstracta de su finalidad protectora, sino desde la calidad jurídico-institucional de su diseño, desde su posibilidad real de aplicación y desde su compatibilidad con las exigencias propias del Estado constitucional y del derecho administrativo sancionador.



CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1. Marco Metodológico

El presente capítulo desarrolla la estrategia metodológica empleada para analizar el diseño jurídico-regulatorio introducido por la modificación del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor mediante la Ley N.º 32323; así como sus condiciones de justificación, proporcionalidad, coherencia normativa, administrabilidad e implementación. La investigación adopta un enfoque jurídico-regulatorio y documental, por lo que no pretende medir consecuencias económicas o institucionales ni establecer relaciones causales sobre el mercado o el comportamiento de sus destinatarios.

En ese sentido, la metodología no se dirige a medir estadísticamente el fenómeno de las comunicaciones comerciales no solicitadas sino a analizar normas, doctrina, jurisprudencia, documentos institucionales y estándares de calidad regulatoria, con el propósito de valorar si el diseño legal adoptado resulta compatible con los principios del derecho administrativo, del derecho constitucional económico, de la protección al consumidor y de la mejora de la calidad regulatoria.

2. Enfoque

La presente investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, por cuanto se orienta a comprender e interpretar un problema jurídico-regulatorio a partir del análisis de normas, doctrina, jurisprudencia y documentos institucionales, sin recurrir a medición estadística ni a verificación empírica de variables en sentido cuantitativo, en este caso, el objeto de estudio no consiste en determinar frecuencias numéricas de un fenómeno, sino la reconstrucción argumentativa del sentido y alcance de la Ley N.º 32323, así como de sus posibles consecuencias jurídicas, económicas e institucionales en el sistema de protección al consumidor y en el mercado.

En esa línea, el enfoque cualitativo resulta idóneo porque permite reconstruir significados jurídicos, identificar tensiones entre derechos y principios, y valorar la racionalidad de la intervención estatal desde el derecho administrativo y regulatorio (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018).

Asimismo, el enfoque cualitativo se adecua a la naturaleza dogmática de la investigación jurídica, en la medida en que privilegia el examen interpretativo y argumentativo de las fuentes formales del derecho y de los instrumentos de mejora regulatoria aplicables al caso, por tanto, el enfoque cualitativo no solo es metodológicamente coherente con el objeto de estudio, sino también con el propósito de la tesis.

3. Nivel

La presente investigación se ubica en un nivel descriptivo-analítico y propositivo con alcance interpretativo y jurídico-explicativo; descriptivo porque sistematiza el marco normativo aplicable a las comunicaciones comerciales no consentidas en el Perú, reconstruye la evolución del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor e identifica los principales cambios introducidos por la Ley N.º 32323, sus alcances, condiciones de aplicación y relaciones con otros regímenes jurídicos relevantes.

Su dimensión analítica e interpretativa consiste en examinar la racionalidad, coherencia normativa, proporcionalidad y administrabilidad del diseño regulatorio adoptado, así como en reconstruir retrospectivamente los componentes funcionales de un AIR ex ante a partir de fuentes documentales, el alcance jurídico-explicativo se utiliza en sentido argumentativo, para identificar las razones, tensiones, relaciones normativas, riesgos regulatorios e impactos previsibles asociados al diseño de la intervención, y no para establecer relaciones causales ni afirmar efectos empíricamente comprobados; la

investigación no mide impactos definitivos, no desarrolla una evaluación ex post ni verifica causalmente consecuencias en el mercado o en el comportamiento de sus destinatarios.

Finalmente, la investigación posee un componente propositivo porque, a partir de los hallazgos documentales y del análisis jurídico-regulatorio, formula criterios interpretativos y propuestas de mejora normativa, técnica e institucional orientadas a fortalecer la protección del consumidor, la seguridad jurídica, la proporcionalidad sancionadora y la administrabilidad de la Ley N.º 32323.

4. Método

El método principal de la investigación es el jurídico-dogmático, en tanto el análisis parte de las fuentes formales del derecho: Constitución, leyes, reglamentos, jurisprudencia, doctrina y documentos institucionales relevantes; a través de este método se interpreta el contenido del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, evaluando su coherencia con el sistema jurídico peruano y con los principios del derecho administrativo sancionador, la protección del consumidor y la protección de datos personales.

De manera complementaria, se emplea el método sistemático, funcional-regulatorio y analítico-propositivo, el método sistemático permite relacionar la Ley N.º 32323 con otros regímenes normativos relevantes, como el régimen de protección de datos personales, el régimen de protección al consumidor, los principios constitucionales y el marco peruano de mejora de la calidad regulatoria; el método funcional-regulatorio permite valorar la norma no solo desde su validez formal, sino también desde la aptitud de su diseño y de sus condiciones de implementación para alcanzar las finalidades perseguidas, considerando los riesgos, incentivos, impactos previsibles y posibilidades de fiscalización; finalmente, el método analítico-propositivo permite aplicar retrospectivamente los componentes de un AIR

ex ante y formular un marco para una futura evaluación ex post, identificando alternativas regulatorias, impactos previsibles y propuestas de mejora normativa e institucional.

5. Técnicas

La investigación empleó las técnicas de análisis documental, jurisprudencial y comparado; el análisis documental comprendió normas, documentos del expediente legislativo de la Ley N.º 32323, fuentes institucionales y técnicas, doctrina y literatura especializada sobre comunicaciones comerciales no consentidas, protección del consumidor, datos personales, telecomunicaciones y calidad regulatoria; el análisis jurisprudencial se concentró en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional del Perú relacionados con la autodeterminación informativa, intimidad, proporcionalidad, libertad de empresa, protección del consumidor y potestad sancionadora administrativa; y el análisis comparado tuvo carácter auxiliar y funcional, se revisó la experiencia de la Unión Europea y Estados Unidos, así como las técnicas de consentimiento, oposición, registros de exclusión, fiscalización y sanción desarrolladas en Argentina, Chile, México y Colombia, con el propósito de contrastarlas con el modelo peruano.

Las fuentes fueron sistematizadas en matrices según su naturaleza, fecha, autoridad emisora, contenido relevante, categoría aplicada y vinculación con los objetivos y resultados; la normativa fue examinada desde el consentimiento, la revocatoria, la tipicidad y la administrabilidad; el expediente legislativo, desde el problema público, los objetivos, las alternativas, los impactos previsibles y la implementación; la jurisprudencia, desde los derechos y principios aplicables; y el derecho comparado, desde las técnicas regulatorias y los mecanismos de fiscalización y cumplimiento.

La revisión documental se cerró el 19 de junio de 2026, por lo que las normas, proyectos o actuaciones posteriores no forman parte del corpus de la investigación.

Tabla 16

Delimitación del corpus documental y categorías de análisis aplicadas

Corpus documental	Alcance del corpus	Repositorios consultados	Periodo	Criterios de selección	Categorías aplicadas
Normativa peruana	Normas constitucionales, legales y reglamentarias vinculadas con comunicaciones comerciales, protección al consumidor, datos personales, telecomunicaciones y calidad regulatoria.	El Peruano, SPIJ, gob.pe y portales institucionales oficiales.	1993–2026	Vinculación directa con el objeto y los objetivos de la investigación; texto oficial disponible; procedencia y fecha verificables. Se excluyeron duplicados, versiones desactualizadas y fuentes no oficiales cuando se encontraba disponible el texto original.	Consentimiento, revocatoria, tipicidad, proporcionalidad, trazabilidad, numeración y administrabilidad.
Expediente legislativo de la Ley N.º 32323	Proyectos de ley, dictámenes, textos sustitutorios, autógrafas, observaciones del Poder Ejecutivo, dictámenes de insistencia y demás documentos relevantes del procedimiento legislativo.	Congreso de la República y repositorios oficiales del Poder Ejecutivo.	2022–2025	Participación directa en la formación de la Ley N.º 32323 y utilidad para reconstruir la justificación de la medida adoptada.	Problema público, evidencia, objetivos, alternativas, impactos previsibles, proporcionalidad e implementación.
Jurisprudencia constitucional	Pronunciamientos del Tribunal Constitucional relacionados con los derechos, principios y límites aplicables al diseño y ejecución de la reforma.	Portal oficial del Tribunal Constitucional del Perú.	2002–2025	Relación directa con autodeterminación informativa, intimidad, proporcionalidad, libertad de empresa, protección del consumidor y potestad sancionadora.	Derechos fundamentales, razonabilidad, proporcionalidad, seguridad jurídica y sanción administrativa.

Derecho comparado	Normativa y documentos oficiales de la Unión Europea, Estados Unidos, Argentina, Chile, México y Colombia sobre comunicaciones comerciales no consentidas.	EUR-Lex, FTC, 2002–2026 FCC, SERNAC, autoridades regulatorias y portales oficiales extranjeros.	Utilidad funcional para identificar técnicas regulatorias comparables. No se pretendió realizar un estudio exhaustivo de cada ordenamiento.	Opt-in, opt-out, registros de exclusión, canales regulados, robocalls, autodialers, spoofing, sanciones y enforcement.
Documentos institucionales y técnicos	Informes, comunicados, proyectos normativos y documentos técnicos relacionados con fiscalización, reclamos, numeración, trazabilidad e implementación.	Indecopi, MTC, 2021–2026 Osiptel, Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales y organismos oficiales extranjeros.	Procedencia oficial, relación directa con la implementación de la Ley N.º 32323 y utilidad para contextualizar o contrastar los hallazgos.	Administrabilidad, coordinación institucional, fiscalización, implementación técnica e indicadores para una futura evaluación ex post.
Doctrina y literatura académica	Libros, artículos, tesis, e informes académicos vinculados con AIR, calidad regulatoria, derecho del consumidor, protección de datos personales y comunicaciones no consentidas.	Repositorios universitarios, bases académicas y publicaciones institucionales.	Según pertinencia temática Pertinencia temática, autoría identificable, respaldo editorial o académico y relación con el marco teórico y los objetivos de la investigación.	Calidad regulatoria, AIR, consentimiento, proporcionalidad, administrabilidad y derecho comparado.

Nota. Elaboración propia. El corpus fue seleccionado de manera intencional, atendiendo a su relación directa con el problema, los objetivos y las categorías de la investigación; la tabla permite identificar los repositorios, periodo, criterios de selección y categorías de análisis aplicadas, sin pretender expresar una muestra estadística ni una revisión bibliométrica exhaustiva.

6. Instrumentos

Los instrumentos utilizados fueron fichas y matrices de análisis diseñadas conforme a los objetivos de la investigación, se emplearon fichas de análisis documental y bibliográfico para registrar normas, doctrina, jurisprudencia, documentos institucionales y fuentes comparadas; fichas de expediente legislativo para reconstruir el iter de formación de la Ley N.º 32323; fichas jurisprudenciales para sistematizar criterios del Tribunal Constitucional del Perú; y fichas de derecho comparado para ordenar las técnicas regulatorias extranjeras. Las fichas de análisis documental y bibliográfico permitieron registrar la autoría, procedencia, fecha, contenido relevante y función analítica de las fuentes institucionales, técnicas y doctrinales, las cuales fueron empleadas como materiales complementarios de contextualización, interpretación y contraste.

Asimismo, se utilizaron matrices de análisis normativo, matrices de reconstrucción retrospectiva de componentes AIR, matrices de proporcionalidad y matrices de propuestas regulatorias; la matriz AIR se estructuró sobre seis categorías principales: delimitación del problema público, objetivos regulatorios, alternativas regulatorias y no regulatorias, impactos jurídicos, económicos e institucionales previsibles, mecanismos de implementación y criterios para una futura evaluación ex post. Estas matrices no fueron empleadas para sostener la invalidez formal de la Ley N.º 32323, sino como herramientas metodológicas para evaluar su calidad regulatoria, racionalidad, proporcionalidad y administrabilidad.

Con el propósito de asegurar la consistencia de las matrices, se realizó un control interno basado en la correspondencia entre los objetivos específicos, las categorías de análisis, las fuentes examinadas y los resultados obtenidos, asimismo, se efectuó una triangulación documental mediante el contraste de fuentes normativas, legislativas, jurisprudenciales, institucionales, comparadas y doctrinales, priorizando las fuentes oficiales

y primarias; finalmente, se verificó la trazabilidad de los hallazgos, de modo que cada afirmación documental pudiera vincularse con una fuente identificable, diferenciándola de las inferencias analíticas formuladas por la investigación, este procedimiento no constituyó una validación externa de los instrumentos, pues no comprendió juicio de expertos, prueba piloto ni evaluación por terceros.

En la redacción de los resultados se adoptó una distinción metodológica entre cuatro categorías; se consideran hallazgos documentales aquellos datos, argumentos, posiciones o previsiones que se encuentran directamente contenidos en normas, documentos del expediente legislativo, resoluciones, jurisprudencia, documentos institucionales u otras fuentes verificables; se denominan impactos previsibles los efectos favorables o desfavorables que pueden anticiparse razonablemente a partir del diseño normativo y de la información disponible, sin que hayan sido comprobados empíricamente; los riesgos regulatorios corresponden a posibles dificultades de interpretación, implementación, fiscalización, cumplimiento, coordinación o administrabilidad; finalmente, la expresión consecuencias comprobadas se reserva para efectos efectivamente verificados mediante mediciones empíricas o una evaluación ex post. Debido a que la investigación es documental y no realiza mediciones de campo, sus afirmaciones se limitan a hallazgos documentales, cargas jurídicas, impactos previsibles, riesgos regulatorios e inferencias razonadas.



CAPÍTULO IV: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1. Resultados de la Investigación

El presente apartado desarrolla los resultados de la investigación a partir del análisis jurídico-regulatorio de la modificación del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor mediante la Ley N.º 32323; conforme al enfoque cualitativo y jurídico-dogmático de la investigación, los resultados no se presentan como mediciones estadísticas, sino como hallazgos derivados del análisis normativo, documental, jurisprudencial, funcional-regulatorio y de calidad regulatoria.

Los resultados se organizan conforme a los objetivos específicos de la investigación; en primer lugar, se delimita el problema público de las comunicaciones comerciales no consentidas; en segundo lugar, se examina la evolución normativa del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor; en tercer lugar, se aplica el test de proporcionalidad, distinguiendo los juicios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, dentro de los límites de la información documental disponible; en cuarto lugar, se reconstruyen retrospectivamente los componentes funcionales de un AIR ex ante aplicables al análisis académico de la reforma; en quinto lugar, se identifican los principales desafíos de fiscalización, coordinación institucional y administrabilidad del régimen sancionador; en sexto lugar, se examinan las cargas jurídicas derivadas de la reforma y los riesgos regulatorios asociados a la aplicación de la norma, sin presentarlos como efectos empíricamente comprobados; finalmente, se formulan propuestas de mejora jurídico-regulatoria orientadas a fortalecer la claridad, implementación y evaluación futura de la Ley N.º 32323.

Debe precisarse que esta investigación no cuestiona la legitimidad de la finalidad perseguida por la ley N.º 32323, toda vez que la protección del consumidor frente a llamadas, mensajes y comunicaciones promocionales no consentidas constituye un objetivo constitucionalmente relevante y socialmente necesario; el eje de análisis se encuentra, más

bien, en que se determine si el diseño normativo adoptado resulta adecuado, necesario, proporcional, jurídicamente previsible y administrable por el Estado. En ese sentido, el capítulo parte de una premisa central, una regulación puede perseguir un fin constitucionalmente legítimo y, aun así, requerir ajustes de técnica normativa, implementación, fiscalización o evaluación ex post para alcanzar una verdadera calidad regulatoria.

1.1. Resultado 1: El Problema Público de las Comunicaciones Comerciales No Consentidas y su Delimitación Frente a Fenómenos Conexos

El primer resultado de la investigación permite sostener que las comunicaciones comerciales no consentidas constituyen un problema público jurídicamente relevante, en tanto no se reducen a una simple incomodidad para el consumidor, sino que pueden afectar su libertad de elección, tranquilidad, privacidad, autodeterminación informativa y confianza en el mercado; la reiteración de llamadas, mensajes promocionales, comunicaciones automatizadas o contactos insistentes sin consentimiento válido revela una forma de presión comercial que puede encuadrarse dentro de los métodos comerciales agresivos o indebidos

Desde una perspectiva de protección al consumidor, el problema se manifiesta cuando el proveedor o intermediario comercial traslada al consumidor una carga que no debería asumir como: tolerar comunicaciones no requeridas, invertir tiempo en rechazarlas, bloquear números, presentar reclamos o reiterar una negativa que ya fue expresada; esta situación genera costos de tiempo, perturbación de la esfera privada y debilitamiento de la confianza en las relaciones de consumo.

Asimismo, la información institucional disponible permite afirmar que el problema tiene una dimensión empírica verificable, la existencia de reclamos por llamadas sin consentimiento, investigaciones administrativas y análisis masivo de audios en sectores

como banca, seguros y telecomunicaciones evidencia que la intervención estatal responde a una preocupación social real; por tanto, la finalidad protectora de la Ley N.º 32323 es legítima, en tanto busca reducir prácticas comerciales que afectan la esfera jurídica del consumidor.

Sin embargo, el reconocimiento de un problema público no exonera al legislador de justificar adecuadamente la intensidad de la medida adoptada, en un Estado constitucional de derecho, la existencia de un problema socialmente relevante habilita la intervención estatal, pero no permite asumir automáticamente que cualquier respuesta normativa sea adecuada, necesaria o proporcional; por ello, la investigación identifica que el problema público existe, pero que la evaluación jurídica debe desplazarse hacia la calidad, proporcionalidad y administrabilidad del diseño normativo elegido.

Resultado parcial: Las comunicaciones comerciales no solicitadas constituyen un problema público real y jurídicamente relevante y merecedor de intervención estatal; no obstante, la legitimidad del fin perseguido no elimina la necesidad de evaluar si la respuesta normativa adoptada por la Ley N.º 32323 es proporcional, razonable, administrable y sustentada en evidencia suficiente.

1.2. Resultado 2: Tránsito Hacia una Prohibición General del Contacto Comercial

Directo no Iniciado por el Consumidor, con Excepción Basada en Iniciativa Propia y Consentimiento Cualificado

El análisis de la evolución normativa del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, desarrollado en el marco legislativo de esta investigación, permite identificar como primer resultado que la Ley N.º 32323 no constituye una modificación aislada ni meramente declarativa, sino el punto más intenso de un proceso progresivo de reforzamiento de la protección del consumidor frente a comunicaciones comerciales no

solicitadas; el tránsito normativo evidencia el paso desde un modelo de exclusión activado por el consumidor hacia un modelo de consentimiento previo y, finalmente, hacia un régimen más intenso de restricción de comunicaciones comerciales no solicitadas.

Con la Ley N.º 32323, el modelo regulatorio adquiere una configuración más estricta, pues se establece una prohibición general del empleo de centros de llamadas, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos u otras modalidades análogas para promover productos o servicios, salvo que el consumidor, por iniciativa propia, contacte al proveedor y otorgue consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco para ser contactado por un medio determinado.

Este cambio es jurídicamente relevante porque la Ley N.º 32323 no se limita a reforzar el consentimiento como requisito de licitud, sino que modifica la lógica del contacto comercial, la regla deja de centrarse únicamente en la existencia de una autorización previa y pasa a exigir que la iniciativa del vínculo comunicacional provenga del propio consumidor otorgando un consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco para ser contactado por un medio determinado; en consecuencia, la reforma introduce un estándar más restrictivo que reduce los márgenes de actuación de los proveedores en materia de publicidad directa y comunicaciones comerciales.

También produce una consecuencia probatoria relevante; bajo el régimen anterior, la discusión podía concentrarse en determinar si existía o no consentimiento previo, bajo el régimen actual, la autoridad y los proveedores deberán reconstruir el origen de la relación de contacto, la conducta inicial del consumidor, la información brindada, el medio autorizado, la vigencia del consentimiento y la eventual revocatoria, en consecuencia, la Ley N.º 32323 incrementa la necesidad de sistemas de trazabilidad, conservación de evidencia y gestión documental o digital del consentimiento.

Asimismo, la reforma generará una consecuencia institucional, a mayor intensidad de la regla sustantiva, mayor complejidad operativa del sistema, la protección ya no descansa únicamente en la negativa del consumidor o en la existencia de consentimiento, sino en una excepción estrecha que exige reconstruir el origen mismo de la relación de contacto; ello genera interrogantes prácticas relevantes tales como: cómo se acredita la “iniciativa propia” del consumidor, cuál es el alcance temporal del consentimiento, si la autorización se limita a un producto o servicio determinado, qué medios de prueba resultan suficientes y cómo debe operar la revocatoria inmediata en sistemas comerciales tercerizados o con bases de datos fragmentadas.

Resultado parcial: La Ley N.º 32323 representa un punto de intensificación regulatoria dentro de la evolución del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, pues fortalece la posición jurídica del consumidor pero al mismo tiempo desplaza el centro del debate hacia la trazabilidad, la prueba, incrementa la carga de cumplimiento y la administrabilidad del régimen; la reforma no puede evaluarse únicamente por su finalidad protectora, sino por la capacidad del sistema para aplicar de manera clara y proporcional una prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, con excepción basada en iniciativa propia y consentimiento cualificado.

1.3. Resultado 3: La Finalidad de la Reforma es Constitucionalmente Legítima, pero su Diseño Plantea Tensiones de Proporcionalidad

Antes de aplicar el test de proporcionalidad, debe precisarse que este apartado examina la intervención legislativa en abstracto; el análisis se refiere a la razonabilidad constitucional de la prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor y comprende la finalidad legítima, la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto. Para ello, se consideran las alternativas regulatorias identificables y las posibles restricciones sobre la libertad de empresa y el acceso del

consumidor a información comercial lícita; no se evalúa la proporcionalidad de una sanción concreta impuesta en un procedimiento administrativo, pues ese examen corresponde a un nivel distinto y debe atender a la tipicidad, la culpabilidad, la gravedad de la conducta, el beneficio ilícito, la reincidencia y las circunstancias particulares del caso.

El análisis de compatibilidad jurídico-constitucional exige aplicar el test de proporcionalidad a la Ley N.º 32323 en tanto introduce una intervención legislativa de alta intensidad regulatoria sobre el contacto comercial directo con consumidores; la norma no prohíbe toda publicidad, toda comunicación comercial ni el funcionamiento de los centros de llamadas como actividad económica, sin embargo, dentro del ámbito específico del literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, sí establece una prohibición general respecto del empleo de centros de llamada, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos y telemercadeo para promover productos o servicios a consumidores, salvo que medie iniciativa propia del consumidor y consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco.

Por ello, la medida debe evaluarse como una restricción intensa y estructural del contacto comercial directo iniciado por el proveedor, no como una prohibición absoluta de toda actividad publicitaria; esta precisión resulta relevante porque permite analizar la Ley N.º 32323 en su verdadero alcance, una norma protectora del consumidor que responde a un problema público real, pero que adopta una técnica regulatoria severa, cuya justificación exigía un análisis previo suficiente sobre necesidad, alternativas disponibles, impactos, costos de cumplimiento, capacidad de fiscalización y condiciones reales de implementación.

Desde la perspectiva del Estado constitucional, el principio de proporcionalidad cumple una función de control frente a las restricciones estatales que inciden sobre derechos fundamentales, libertades constitucionales o posiciones jurídicas relevantes; en esa línea, Carbonell (2007) sostiene que la proporcionalidad opera como uno de los principales

“límites de los límites” a los derechos fundamentales, en tanto impide que el poder público adopte medidas restrictivas sin una justificación suficiente, razonable y constitucionalmente aceptable; por ello, no basta con afirmar que la Ley N.º 32323 persigue una finalidad legítima, corresponde analizar si la medida es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

Por lo tanto, el test de proporcionalidad no se utilizará en esta investigación para negar la legitimidad de la protección del consumidor, sino que permitirá examinar si la medida legislativa resulta adecuada para alcanzar el fin perseguido, si era necesaria frente a otras alternativas menos restrictivas y si los beneficios esperados justifican los costos, cargas o restricciones que puede generar sobre proveedores, operadores, terceros contratados, consumidores y entidades públicas encargadas de su aplicación.

1.3.1. Finalidad Constitucionalmente Legítima

El primer paso del test consiste en determinar si la Ley N.º 32323 persigue una finalidad constitucionalmente legítima; en este caso, la respuesta es afirmativa, pues la norma busca proteger al consumidor frente a comunicaciones comerciales no consentidas, insistentes o invasivas, pues, el problema regulatorio identificado se relaciona con la afectación de la tranquilidad, privacidad, libertad de elección y autodeterminación informativa de las personas, especialmente cuando reciben llamadas, mensajes o comunicaciones promocionales sin haber iniciado el contacto ni haber otorgado consentimiento válido.

En ese sentido, la intervención legislativa encuentra fundamento en el deber estatal de proteger a los consumidores y usuarios, así como en la necesidad de prevenir prácticas comerciales que puedan resultar agresivas, intrusivas o contrarias a la voluntad del destinatario; la finalidad de la norma no es ilegítima ni arbitraria, por el contrario, responde

a una preocupación social real y a un fenómeno que había sido objeto de debate público, reclamos ciudadanos y atención legislativa.

Esta finalidad se vincula directamente con el artículo 65° de la Constitución Política del Perú, que impone al Estado el deber de defender el interés de los consumidores y usuarios, desde esta perspectiva, las comunicaciones comerciales no consentidas pueden afectar la libertad de elección del consumidor, su derecho a decidir si desea o no recibir información promocional y su derecho a no ser sometido a métodos comerciales agresivos o indebidos.

No obstante, reconocer la legitimidad del fin no implica aceptar automáticamente la suficiencia del diseño normativo aprobado, en materia regulatoria, una finalidad legítima debe ir acompañada de una adecuada selección de medios, pues incluso una medida orientada a proteger derechos puede resultar deficiente si se adopta sin evaluación suficiente de alternativas, impactos, costos, riesgos de implementación y capacidad institucional para hacerla efectiva.

Por tanto, en este primer nivel del test, la Ley N.º 32323 supera el examen de finalidad legítima, en tanto busca proteger a los consumidores frente a determinadas modalidades de contacto comercial directo no consentido, sin embargo, dicha conclusión no agota el análisis, pues corresponde examinar si la fórmula adoptada por el legislador resultaba idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

1.3.2. Juicio de Idoneidad

El juicio de idoneidad exige determinar si la medida adoptada es apta para contribuir al fin constitucionalmente legítimo que persigue, no se requiere demostrar que la medida elimina por completo el problema, sino que existe una relación razonable entre el medio elegido y el fin constitucionalmente legítimo.

En el caso de la Ley N.º 32323, la prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, con excepción basada en iniciativa propia y consentimiento cualificado -dentro del ámbito específico de determinadas modalidades de contacto comercial directo no iniciado por el consumidor- si puede considerarse una medida idónea para reducir comunicaciones comerciales no consentidas, al reducir llamadas, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos u otros medios análogos con fines promocionales no consentidas.

La idoneidad de la medida deriva de que la norma eleva el estándar de licitud del contacto comercial, en lugar de permitir que el proveedor inicie la comunicación y luego el consumidor se oponga, la ley traslada el eje de la licitud hacia la iniciativa propia del consumidor y su consentimiento cualificado; de este modo, la comunicación comercial directa solo será válida cuando el consumidor haya tomado la iniciativa de contactar al proveedor y, además, haya manifestado consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco para recibir comunicaciones comerciales o publicitarias.

Esta técnica puede contribuir a reducir comunicaciones invasivas porque limita el margen de actuación de proveedores, centros de llamadas, empresas de telemarketing y terceros que emplean canales directos para promover productos o servicios sin una habilitación clara del consumidor, asimismo, la revocatoria inmediata del consentimiento refuerza la posición del destinatario, pues le permite retirar en cualquier momento la autorización otorgada, sin expresión de causa y con efectos inmediatos.

Sin embargo, la idoneidad de la norma no debe confundirse con su eficacia práctica, una medida puede ser apta en abstracto para alcanzar un objetivo, pero requerir reglas complementarias para operar adecuadamente; en el presente caso, la prohibición del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor presenta idoneidad prima facie, pues constituye una medida objetivamente apta para contribuir a la reducción de las

comunicaciones comerciales no consentidas y reforzar el control del consumidor sobre los contactos promocionales que recibe, para superar este primer subjuicio no se requiere demostrar que la intervención garantice por sí sola la eliminación del problema, sino verificar que exista una relación razonable de aptitud entre el medio adoptado y la finalidad constitucionalmente legítima de protección al consumidor.

Esta conclusión se refiere exclusivamente a la idoneidad constitucional de la medida y no implica afirmar que la Ley N.º 32323 sea autosuficiente o que asegure, por sí sola, resultados efectivos; su eficacia práctica depende del desarrollo de reglas técnicas e interpretativas, mecanismos de trazabilidad del consentimiento, identificación del emisor, delimitación de responsabilidades entre proveedores y terceros, coordinación institucional y capacidad administrativa de fiscalización, tales condiciones no determinan que la medida sea idónea desde el punto de vista constitucional, pero sí inciden en la posibilidad de que la prohibición pueda aplicarse, verificarse y hacerse cumplir de manera efectiva.

1.3.3. Juicio de Necesidad

El juicio de necesidad plantea mayores exigencias, requiere analizar si existían alternativas menos restrictivas, igualmente idóneas o razonablemente eficaces para alcanzar el mismo fin.

La Ley N.º 32323 adopta una técnica regulatoria intensa, una prohibición general dentro del ámbito del contacto comercial directo mediante determinados canales, una excepción estricta basada en iniciativa propia del consumidor y consentimiento cualificado, revocatoria inmediata e infracción muy grave; esta intensidad no deriva de una prohibición de toda publicidad o de toda comunicación comercial, sino de la severa restricción del contacto promocional iniciado por el proveedor sin una actuación previa del consumidor.

Precisamente por ello, antes de aprobar una medida de esta magnitud, resultaba necesario evaluar si existían opciones menos restrictivas que pudieran alcanzar un nivel similar de protección al consumidor, entre las alternativas posibles se encontraban reforzar el modelo de consentimiento previo introducido en reformas anteriores, exigir trazabilidad documental o digital del consentimiento, regular un primer contacto bajo condiciones estrictas, imponer numeración especial para comunicaciones comerciales, obligar a la identificación clara del proveedor y del tercero que realiza la llamada, establecer mecanismos de autenticación del emisor, implementar sistemas de bloqueo o denuncia simplificada, fortalecer la fiscalización basada en riesgo, agravar sanciones únicamente en supuestos de reincidencia o campañas masivas, o regular con mayor precisión la actuación de centros de llamadas e intermediarios.

La cuestión no consiste en afirmar que cualquiera de estas alternativas era necesariamente mejor que la opción aprobada, sino en advertir que el expediente legislativo debía justificar por qué se eligió una prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor y no un modelo gradual, sectorial, tecnológico o combinado; desde una lógica de AIR, la decisión legislativa requería comparar alternativas, identificar costos y beneficios, estimar impactos diferenciados, evaluar cargas de cumplimiento y determinar si la administración pública contaba con medios suficientes para fiscalizar la medida.

El análisis de necesidad también debe considerar los antecedentes legislativos previos que fueron aprobados por el Congreso y observados o cuestionados por el Poder Ejecutivo, dichos antecedentes resultan relevantes porque pueden mostrar que existían advertencias sobre problemas de viabilidad, implementación, proporcionalidad, técnica normativa o impacto económico; si el Poder Ejecutivo ya había señalado dificultades respecto de propuestas anteriores sobre comunicaciones comerciales no solicitadas, tales

observaciones debieron funcionar como insumo para justificar de manera más robusta la medida finalmente adoptada por la Ley N.º 32323.

El expediente legislativo no contiene una comparación estructurada que permita determinar si alguna de las alternativas identificadas era, simultáneamente, igualmente idónea o de eficacia comparable, menos restrictiva y jurídica y técnicamente viable; asimismo, por la naturaleza documental de la investigación, no se cuenta con evidencia empírica suficiente para sostener que una alternativa específica habría alcanzado el mismo nivel de protección al consumidor con una afectación menor de los derechos o intereses involucrados.

En consecuencia, la investigación no puede concluir categóricamente que la Ley N.º 32323 sea constitucionalmente innecesaria o que no supere el juicio de necesidad; el hallazgo es más limitado, el expediente legislativo no permite verificar que se haya realizado una comparación suficientemente rigurosa de alternativas para justificar la necesidad de la medida escogida, esta insuficiencia debilita la calidad de la justificación regulatoria, pero no equivale, por sí sola, a demostrar la inconstitucionalidad de la intervención legislativa.

1.3.4. Juicio de Proporcionalidad en Sentido Estricto

Debido a que el apartado anterior no concluye que la medida haya incumplido el juicio de necesidad, sino que identifica una insuficiencia documental para verificar una comparación rigurosa de alternativas, el presente juicio se desarrolla de manera subsidiaria; su finalidad es contrastar los beneficios esperados y los riesgos previsibles de la intervención, sin asumir que la medida superó definitivamente la necesidad ni formular una declaración concluyente sobre su constitucionalidad.

El juicio de proporcionalidad en sentido estricto presenta una tensión relevante, pues exige ponderar si los beneficios esperados por la medida justifican las restricciones, cargas

o efectos adversos que puede generar; en este nivel, corresponde analizar si la protección reforzada del consumidor compensa los impactos que la norma puede producir sobre la actividad económica, la libertad de empresa, la seguridad jurídica, la administrabilidad de la fiscalización y la diferenciación entre comunicaciones lícitas e ilícitas.

La Ley N.º 32323 genera beneficios relevantes; en primer lugar, fortalece la posición del consumidor frente a prácticas comerciales invasivas; en segundo lugar, reconoce que el consentimiento debe ser libre, previo, informado, expreso e inequívoco; en tercer lugar, permite la revocatoria inmediata y sin expresión de causa; en cuarto lugar, eleva el estándar de diligencia exigible a proveedores y terceros que realizan campañas comerciales; estos elementos pueden contribuir a una mayor protección de la privacidad, tranquilidad y libertad de elección de los consumidores.

Sin embargo, la medida también presenta riesgos regulatorios; al establecer una prohibición general dentro del ámbito del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, la norma puede generar incertidumbre respecto de comunicaciones contractuales, operativas, informativas, de cobranza legítima, atención al cliente o ejecución de relaciones jurídicas preexistentes, especialmente cuando estas se realizan por los mismos canales utilizados para campañas comerciales, también puede generar cargas de adecuación para proveedores, operadores, centros de llamadas y terceros contratados, quienes deberán acreditar iniciativa del consumidor, consentimiento cualificado, trazabilidad del canal autorizado y atención inmediata de revocatorias.

Asimismo, la proporcionalidad de la medida depende de que exista una arquitectura institucional suficiente para su implementación, sin reglas claras sobre numeración, identificación del emisor, validación técnica, conservación de evidencia, responsabilidad de terceros, fiscalización basada en riesgo y coordinación entre entidades competentes, la prohibición puede producir inseguridad jurídica o dificultades de aplicación práctica; la

intensidad de la norma exige, por tanto, un desarrollo complementario que permita hacerla efectiva sin generar restricciones desmedidas a comunicaciones lícitas ni cargas no administrables para el mercado y la administración pública.

El contraste documental permite identificar beneficios constitucionalmente relevantes y riesgos regulatorios que deben ser considerados en la aplicación de la norma, sin embargo, la ausencia de mediciones empíricas sobre reducción de comunicaciones no consentidas, costos de cumplimiento, afectación de comunicaciones lícitas y capacidad real de fiscalización impide establecer de manera concluyente si los beneficios obtenidos compensan el conjunto de cargas y restricciones previsibles.

Por ello, la investigación no formula una categoría de “proporcionalidad condicionada” ni sostiene que la validez constitucional de la Ley N.º 32323 dependa de condiciones impuestas por esta tesis; la delimitación del ámbito de la prohibición y las propuestas de desarrollo técnico, interpretativo e institucional se presentan como medidas destinadas a mejorar la seguridad jurídica, la administrabilidad y la proporcionalidad de su aplicación, pero no como condiciones constitutivas de validez de la ley, tampoco se formula una interpretación conforme con efectos vinculantes, cuestión que correspondería, en su caso, a los órganos constitucional y jurisdiccionalmente competentes.

1.3.5. Resultado y Límites del Test de Proporcionalidad

Desde una perspectiva constitucional, la Ley N.º 32323 persigue una finalidad legítima, consistente en proteger al consumidor frente a determinadas modalidades de contacto comercial directo no consentido, y la prohibición establecida puede considerarse prima facie idónea para contribuir a la reducción de dichas comunicaciones; no obstante, el expediente legislativo no permite verificar que se haya efectuado una comparación

suficientemente rigurosa entre la medida aprobada y alternativas de eficacia comparable, menos restrictivas y jurídica y técnicamente viables.

Esta insuficiencia documental no permite concluir que la medida sea constitucionalmente innecesaria, desproporcionada o inválida, permite sostener, de manera más limitada, que la justificación legislativa no desarrolló con suficiente sistematicidad el juicio de necesidad; la proporcionalidad en sentido estricto fue examinada de manera subsidiaria y permitió identificar beneficios esperados para los consumidores y riesgos previsibles para la seguridad jurídica, las comunicaciones lícitas, los proveedores y la administración, sin embargo, la ausencia de evidencia empírica y de una evaluación ex post impide efectuar una ponderación constitucional definitiva.

Desde una perspectiva regulatoria, la implementación de la Ley N.º 32323 requiere criterios interpretativos sobre el ámbito de la prohibición, reglas para acreditar la iniciativa propia y el consentimiento, mecanismos verificables de revocatoria, identificación y trazabilidad de comunicaciones, delimitación de la responsabilidad de terceros, coordinación interinstitucional, fiscalización basada en riesgo y criterios de proporcionalidad sancionadora; estas medidas no constituyen condiciones de validez constitucional de la ley, sino propuestas destinadas a reducir la incertidumbre y mejorar su administrabilidad y aplicación.

Resultado parcial: La reforma persigue una finalidad constitucionalmente legítima y presenta idoneidad prima facie; sin embargo, el expediente legislativo no permite verificar un examen suficientemente riguroso de necesidad, mientras que la información disponible solo permite formular un balance subsidiario de beneficios esperados y riesgos previsibles, no una conclusión definitiva sobre la proporcionalidad constitucional de la medida.

1.4. Resultado 4: Reconstrucción retrospectiva de los componentes de un AIR ex ante y diseño de un marco para una futura evaluación ex post de la Ley N.º 32323

El presente resultado desarrolla una reconstrucción académica retrospectiva de los componentes funcionales de un Análisis de Impacto Regulatorio ex ante en relación con el expediente legislativo de la Ley N.º 32323. Su finalidad no es verificar el cumplimiento de una obligación formal de AIR por parte del Congreso de la República ni sostener que la ley sea inválida por no haber seguido el procedimiento aplicable al Poder Ejecutivo. El análisis busca determinar en qué medida la documentación pública permite identificar una delimitación suficiente del problema, objetivos regulatorios, comparación de alternativas, previsión de impactos, mecanismos de implementación y criterios de monitoreo posterior.

La pregunta central es, por tanto, la siguiente: ¿en qué medida el expediente legislativo de la Ley N.º 32323 incorporó, de manera expresa, parcial o funcionalmente equivalente, los componentes de racionalidad regulatoria que estructuran un AIR ex ante? Para responderla se emplean las categorías desarrolladas en el marco teórico: i) identificación y delimitación del problema público, ii) formulación de objetivos regulatorios, iii) identificación y comparación de alternativas regulatorias y no regulatorias, iv) evaluación de impactos previsibles, v) mecanismos de implementación y cumplimiento, y vi) criterios de monitoreo y futura evaluación ex post; los instrumentos posteriores a determinadas etapas legislativas se utilizan únicamente para ordenar retrospectivamente el análisis y no como obligaciones retroactivas exigibles al Congreso.

Tabla 17

Ciclo metodológico del AIR aplicado retrospectivamente al diseño de la Ley N.º 32323

Etapas del AIR	Pregunta central	Aplicación al caso de la Ley N.º 32323	Hallazgo jurídico-regulatorio
1. Análisis de contexto,	¿Qué problema	El problema identificado es la proliferación de	Existe un problema público real y jurídicamente relevante,

identificación de afectados, magnitud y diagnóstico del problema público	se busca resolver?	comunicaciones comerciales solicitadas, especialmente llamadas, mensajes promocionales y contactos automatizados sin consentimiento válido. Los afectados principales son los consumidores, pero también intervienen proveedores, centros de llamadas, empresas de telecomunicaciones, autoridades administrativas y el mercado en general.	vinculado a la privacidad, tranquilidad, libertad de elección y autodeterminación informativa del consumidor. Sin embargo, no se evidencia públicamente un diagnóstico ex ante suficientemente desarrollado que precise causas, sectores más críticos, magnitud diferenciada del problema, niveles de reincidencia o fallas específicas del régimen anterior.
2. Identificación y desarrollo de objetivos regulatorios	¿Qué resultado se busca alcanzar?	Reducir llamadas, mensajes y comunicaciones comerciales consentidas.	La finalidad protectora es legítima y coherente con el problema público. No obstante, la norma no formula objetivos regulatorios medibles, tales como reducción esperada de reclamos, disminución de llamadas no consentidas, mejora en trazabilidad del consentimiento o plazos de evaluación de eficacia. Ello dificulta medir si la intervención logra sus fines.
3. Identificación y desarrollo de alternativas regulatorias y no regulatorias	¿Qué opciones existen?	La Ley N.º 32323 opta por una prohibición general de comunicaciones comerciales no solicitadas, con excepción estricta basada en la iniciativa del consumidor y su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco.	No se evidencia públicamente que se hayan comparado alternativas menos restrictivas o complementarias, como reforzar registros de exclusión, mejorar mecanismos de fiscalización, exigir identificación de llamadas comerciales, implementar numeración diferenciada desde el inicio, imponer obligaciones de trazabilidad o aplicar sanciones progresivas según gravedad. La ley parece privilegiar directamente la alternativa más intensa.

4. Evaluación de impactos de las alternativas	¿Qué costos y beneficios genera cada opción?	La Ley N.º 32323 genera beneficios esperados para consumidores al reducir comunicaciones no consentidas; sin embargo, también puede generar costos de cumplimiento para proveedores, necesidad de sistemas de registro de consentimiento, adecuación de bases de datos, trazabilidad de revocatorias y eventuales costos de fiscalización para el Estado.	El beneficio principal es el fortalecimiento de la tutela del consumidor; no obstante, no se evidencia una evaluación pública suficiente sobre costos de cumplimiento, impacto en proveedores pequeños, afectación de canales lícitos de información comercial, efectos sobre competencia, costos administrativos para Indecopi u otras entidades, ni riesgos de traslado de costos al mercado.
5. Mecanismos de implementación y cumplimiento	¿Cómo se hará cumplir la medida?	La Ley N.º 32323 impone una prohibición y califica su incumplimiento como infracción muy grave. Además, exige reglas complementarias para el uso adecuado de llamadas y mensajes en redes de telecomunicaciones.	La eficacia de la ley depende de mecanismos técnicos y administrativos posteriores. Existen desafíos en la verificación del consentimiento, registro de revocatorias, identificación del responsable de la llamada, coordinación entre Indecopi, MTC, Osiptel y la Autoridad de Datos Personales, así como graduación proporcional de sanciones. La norma requiere desarrollo complementario para ser plenamente administrable.
6. Diseño de indicadores para una futura evaluación ex post	¿Cómo se medirá si funcionó?	La Ley N.º 32323 no incorpora expresamente indicadores de seguimiento, plazo de evaluación, obligación de reporte, medición de reducción de reclamos, evaluación de costos o revisión de efectos sobre consumidores y proveedores.	Se advierte una debilidad en el cierre del ciclo regulatorio. La ausencia de indicadores y mecanismos de evaluación posterior dificulta comprobar si la prohibición reduce efectivamente las comunicaciones comerciales no consentidas o si genera efectos no previstos, resulta necesario diseñar indicadores para una futura evaluación ex post, una vez que exista

Nota. Elaboración propia con base en el Manual para la Aplicación del AIR Ex Ante, aprobado por Resolución Ministerial N.º 151-2021-PCM; del Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM; del Decreto Legislativo N.º 1565; y del Decreto Supremo N.º 023-2025-PCM. La matriz aplica retrospectivamente los componentes funcionales del AIR con finalidad académica.

Para realizar una reconstrucción AIR más precisa, resulta necesario distinguir las principales modalidades técnicas que pueden estar comprendidas dentro del fenómeno general de las comunicaciones comerciales no solicitadas, en ese sentido, no toda llamada no deseada responde al mismo patrón regulatorio: las *robocalls* se caracterizan por el uso total o parcial de sistemas automatizados o voces pregrabadas o artificiales, los *autodialers* constituyen herramientas tecnológicas de marcación automática que permiten contactar masivamente a usuarios, y las llamadas falsas o engañosas, vinculadas al *spoofing* o *vishing*, involucran manipulación de identidad, suplantación o inducción fraudulenta. Esta diferenciación es relevante porque permite evitar una respuesta regulatoria indiferenciada frente a fenómenos que, aunque pueden concurrir, tienen naturaleza, riesgos y mecanismos de control distintos.

1.4.1. Identificación y Delimitación del Problema Público

El primer componente de un Análisis de Impacto Regulatorio exige identificar y delimitar con precisión el problema público que justifica la intervención estatal, en el caso de la Ley N.º 32323 el problema puede formularse como la proliferación de comunicaciones comerciales no solicitadas realizadas mediante llamadas telefónicas, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos u otras modalidades análogas, que afectan la tranquilidad, privacidad, autodeterminación informativa y libertad de elección de los consumidores.

La existencia del problema no es meramente hipotética, la presencia de reclamos ciudadanos, la fiscalización administrativa y la preocupación pública frente a llamadas y mensajes comerciales no consentidos permiten sostener que existe una situación real que exige respuesta estatal; desde una perspectiva jurídica, el problema se vincula con la protección del consumidor frente a métodos comerciales agresivos o indebidos; desde una perspectiva de protección de datos personales, ha involucrado el uso de datos de contacto con fines de prospección comercial; y, desde una perspectiva económica, puede ser entendido como una externalidad negativa en la medida que el proveedor o intermediario obtiene un beneficio potencial del contacto masivo, mientras traslada al consumidor costos de tiempo, atención, incomodidad y pérdida de control sobre sus canales de comunicación.

Sin embargo, una adecuada identificación del problema público exige algo más que constatar la existencia de llamadas o mensajes no solicitados; conforme a la lógica del AIR, debió precisarse la magnitud del problema, sus causas, los actores involucrados, los sectores con mayor incidencia, los canales utilizados, la frecuencia de la conducta, la eficacia o ineficacia del régimen anterior, el nivel de reincidencia, la participación de terceros y la capacidad real de fiscalización de las autoridades competentes.

En ese sentido, la reconstrucción del AIR permite advertir que la Ley N.º 32323 responde a un problema real, pero no se evidencia de manera pública un diagnóstico suficientemente desagregado que permita distinguir entre comunicaciones comerciales realizadas por proveedores formales, campañas ejecutadas por terceros, llamadas fraudulentas, suplantación de identidad, uso irregular de bases de datos o comunicaciones informales (esta distinción era relevante porque no todos estos supuestos requieren la misma respuesta regulatoria).

Tabla 18

Delimitación del problema público conforme al AIR

Elemento del problema	Pregunta que debió responderse	Evaluación respecto de la Ley N.º 32323
Magnitud	¿Cuántas comunicaciones no consentidas se producen y en qué sectores?	Existe evidencia institucional de reclamos y fiscalización, pero no se aprecia públicamente una segmentación completa por sector, canal, frecuencia y tipo de infractor.
Causas	¿Por qué ocurre el problema?	Pueden existir causas diversas: bases de datos no verificadas, tercerización, baja trazabilidad del consentimiento, incentivos comerciales, fiscalización insuficiente o fraude.
Sujetos involucrados	¿Quién genera el problema?	Resultaba relevante diferenciar entre proveedores formales, centros de llamadas, intermediarios, empresas de bases de datos, operadores informales y suplantadores.
Régimen anterior	¿Por qué el modelo previo era insuficiente?	No se evidencia públicamente una evaluación completa sobre fallas específicas del modelo anterior ni sobre la posibilidad de fortalecerlo.
Riesgo público	¿Qué derechos o intereses se afectan?	Se afectan la privacidad, tranquilidad, autodeterminación informativa, libertad de elección, protección del consumidor y confianza en el mercado.
Capacidad estatal	¿Puede el Estado fiscalizar eficazmente el problema?	La fiscalización exige trazabilidad, identificación del emisor, coordinación interinstitucional y herramientas tecnológicas.
Modalidades técnicas del problema	¿El problema corresponde a llamadas comerciales humanas, robocalls, uso de autodialers, spoofing, vishing o una combinación de estas modalidades?	Resultaba relevante distinguir entre llamadas comerciales no consentidas, llamadas automatizadas, herramientas de marcación masiva y llamadas engañosas o fraudulentas, pues cada modalidad exige mecanismos regulatorios y técnicos distintos.

Nota. *Elaboración propia.*

El resultado de esta etapa es que el problema público sí existe, pero su delimitación pudo ser más precisa, una evaluación ex ante habría permitido determinar si el problema central era la falta de consentimiento, la baja trazabilidad, la tercerización, el uso irregular de datos personales, la ausencia de identificación del emisor, la insuficiencia sancionadora o el uso de tecnologías específicas como *robocalls*, *autodialers*, *spoofing* o *vishing*. Esta distinción resultaba necesaria porque no todos estos supuestos requieren la misma respuesta regulatoria.

1.4.2. Definición de los Objetivos Regulatorios

El segundo componente del AIR exige definir los objetivos regulatorios de la intervención, en el caso de la Ley N.º 32323 el objetivo general puede identificarse con la reducción de comunicaciones comerciales no consentidas y el fortalecimiento de la protección del consumidor frente a prácticas comerciales intrusivas, agresivas o contrarias a su voluntad.

Este objetivo general es constitucionalmente legítimo y coherente con el régimen de protección al consumidor y con la normativa de protección de datos personales, sin embargo, desde una perspectiva de calidad regulatoria, habría sido conveniente traducir dicha finalidad en objetivos específicos, medibles y evaluables; la utilidad del AIR radica precisamente en que no solo exige señalar una finalidad general, sino definir qué resultados concretos se espera alcanzar y cómo serán medidos.

Una formulación más precisa de objetivos habría permitido distinguir entre resultados inmediatos, intermedios y finales; por ejemplo, un resultado inmediato podría ser aumentar la trazabilidad de los consentimientos, un resultado intermedio podría ser reducir la reincidencia de proveedores infractores, un resultado final podría ser disminuir significativamente las llamadas y mensajes no consentidos percibidos por los consumidores.

Tabla 19

Ejemplo de objetivos regulatorios que pudieron formularse conforme al AIR

Nivel de objetivo	Formulación posible	Indicador sugerido
Objetivo general	Reducir las comunicaciones comerciales no consentidas que afectan a consumidores.	Variación anual de reclamos por llamadas, mensajes o correos comerciales no consentidos.
Objetivo específico 1	Mejorar la trazabilidad del consentimiento.	Porcentaje de proveedores fiscalizados que acreditan consentimiento válido e iniciativa propia del consumidor.
Objetivo específico 2	Garantizar la revocatoria efectiva.	Tiempo promedio de atención de revocatorias y número de contactos posteriores a la revocatoria.
Objetivo específico 3	Identificar al emisor de comunicaciones comerciales.	Porcentaje de llamadas comerciales identificables mediante numeración, registro o mecanismo técnico.
Objetivo específico 4	Reducir reincidencia.	Número de proveedores reincidentes sancionados por comunicaciones no consentidas.
Objetivo específico 5	Fortalecer fiscalización basada en riesgo.	Número de acciones de fiscalización dirigidas a sectores o proveedores de alto riesgo.
Objetivo específico 6	Evitar afectación de comunicaciones lícitas.	Número de controversias por comunicaciones operativas confundidas con comunicaciones promocionales.

Nota. Elaboración propia.

La ausencia de objetivos operativos limita la evaluación posterior de la Ley N.º 32323; si no se definen indicadores no será posible determinar con claridad si la reforma fue eficaz, si redujo el problema, si generó efectos no previstos o si produjo costos desproporcionados frente a los beneficios obtenidos, por ello, uno de los déficits regulatorios identificados es la falta de una estructura pública de objetivos medibles.

1.4.3. Identificación y Comparación de Alternativas Regulatorias y No Regulatorias

El tercer componente de un Análisis de Impacto Regulatorio exige identificar y comparar alternativas de solución antes de adoptar una decisión normativa, esta etapa es una

de las más importantes porque evita que el legislador opte directamente por la medida más intensa sin evaluar previamente si existen opciones menos restrictivas, más eficientes, más graduales o más administrables para alcanzar el mismo objetivo público.

En el caso de la Ley N.º 32323, la alternativa finalmente aprobada no debe entenderse como una prohibición de toda publicidad, de toda comunicación comercial ni del funcionamiento de los centros de llamadas como actividad económica; la medida consiste, más bien, en una prohibición general dentro de un ámbito objetivo específico, determinadas modalidades de contacto comercial directo con finalidad comercial o publicitaria, realizadas mediante centros de llamada, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos o telemarketing, cuando dicho contacto no ha sido iniciado por el consumidor ni cuenta con consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco.

Esta precisión resulta relevante para la comparación de alternativas, porque el análisis no debe formularse como una oposición entre protección del consumidor y prohibición absoluta de la actividad comercial, la cuestión central consiste en determinar si la fórmula finalmente adoptada -prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, excepción estricta basada en iniciativa propia y consentimiento cualificado, revocatoria inmediata e infracción muy grave- era la alternativa más adecuada, necesaria y proporcional frente a otras opciones regulatorias y no regulatorias disponibles.

Desde una perspectiva de calidad regulatoria, el Congreso debió reconstruir y comparar, al menos, un conjunto mínimo de alternativas, estas no tenían que ser excluyentes entre sí, pues varias podían combinarse dentro de un modelo progresivo o escalonado; sin embargo, su evaluación era necesaria para justificar por qué se optaba por una fórmula prohibitiva de alta intensidad y no por un diseño menos restrictivo, técnicamente más gradual o institucionalmente más administrable.

Tabla 20

Matriz cualitativa de comparación de alternativas regulatorias y no regulatorias frente a comunicaciones comerciales no consentidas

Alternativa	Alcance de la medida	Eficacia esperada	Costos	Derechos afectados*	Facilidad probatoria	Administrabilidad	Impacto y riesgos
Mantener el régimen vigente con mayor fiscalización	Conservaba el modelo anterior, reforzando supervisión, sanción y difusión de derechos del consumidor.	Media, porque incrementa el control sin modificar la regla de fondo.	Bajos a medios para proveedores; mayores para la autoridad fiscalizadora.	Baja, al no introducir nuevas restricciones intensas sobre canales comerciales.	Media, depende de la evidencia disponible en cada caso.	Media, exige mayor capacidad operativa del Indecopi.	Bajo impacto en pequeñas empresas; alto riesgo de evasión si la fiscalización no aumenta; demanda recursos públicos medios a altos.
Reforzar el consentimiento previo y la trazabilidad	Exigía acreditar documental o digitalmente el consentimiento, canal autorizado, fecha, medio, finalidad y proveedor responsable.	Alta, si el registro del consentimiento es verificable.	Medios, por adecuación de sistemas, conservación de evidencia y gestión de revocatorias.	Media, porque limita comunicaciones sin prueba suficiente, pero no prohíbe de modo general todo contacto comercial directo.	Alta, si se exige trazabilidad completa del consentimiento.	Media a alta, siempre que existan estándares claros de registro y conservación.	Impacto medio en pequeñas empresas; riesgo medio de evasión mediante consentimientos genéricos o bases de datos opacas; requiere recursos públicos medios.
Regular un primer contacto bajo condiciones estrictas	Permitía un primer contacto limitado para solicitar autorización, con identificación del proveedor, prohibición de insistencia, horario	Media, porque reduce contactos abusivos sin cerrar totalmente el	Medios, por control de guiones, registros y mecanismos de oposición.	Media, porque mantiene posibilidad de contacto inicial, aunque bajo condiciones estrictas.	Media, requiere probar contenido del contacto, identificación, horario y ausencia de insistencia.	Media, exige de fiscalización condiciones específicas.	Impacto medio en pequeñas empresas; riesgo medio a alto si se usa el primer contacto como práctica comercial encubierta;

	restringido oposición inmediata.	y	canal comercial.					requiere recursos públicos medios.
Numeración especial identificación obligatoria del emisor	Obligaba a usar números identificables categorías especiales llamadas mensajes comerciales, con identificación del proveedor y del tercero que comunica.	o	Media a alta, porque facilita identificación, bloqueo, denuncia y fiscalización.	Medios a altos para operadores, proveedores y terceros.	Baja a media, pues no prohíbe el contacto, sino que lo hace identificable y trazable.	Alta, porque permite rastrear origen, número utilizado y responsable de la comunicación.	Media, requiere coordinación técnica entre MTC, operadores y autoridades competentes.	Impacto medio en pequeñas empresas; riesgo medio por uso de terceros, números no registrados o suplantación; requiere recursos públicos altos para implementación técnica.
Regulación específica de robocalls**, autodialers y llamadas automatizadas	Establecía reglas para especiales llamadas automatizadas, mensajes pregrabados, marcadores predictivos, autodialers y sistemas de contacto masivo.	para	Alta frente a llamadas repetitivas, masivas o de alta frecuencia.	Medios a altos para proveedores que usan tecnología de marcación o tercerizan campañas.	Media, porque restringe tecnologías de contacto masivo, pero permite usos lícitos bajo condiciones.	Media a alta, si se exige registro del sistema utilizado, frecuencia, base contactada y proveedor beneficiario.	Media, requiere capacidad técnica para detectar automatización y diferenciar usos lícitos e ilícitos.	Impacto medio a alto en pequeñas empresas que usan servicios tercerizados; riesgo alto de evasión mediante proveedores informales o canales alternativos; requiere recursos públicos altos.
Regulación contra spoofing, vishing y suplantación del identificador	Introducía medidas de autenticación del emisor, trazabilidad de llamadas, prevención de		Alta frente a llamadas engañosas, fraudulentas	Medios a altos, especialmente para operadores y	Media, porque incide en infraestructura técnica y obligaciones de	Media a alta, si existen mecanismos de autenticación y	Media a baja sin infraestructura suficiente; media a alta si se desarrollan estándares técnicos.	Impacto medio en pequeñas empresas; riesgo alto por llamadas transfronterizas,

	manipulación del identificador y coordinación frente a llamadas fraudulentas.	o difíciles de rastrear.	sistemas de validación.	identificación, pero protege confianza y seguridad del consumidor.	registros técnicos.		suplantación o migración a canales digitales; requiere recursos públicos altos y coordinación sectorial.
Mecanismos simplificados de bloqueo, denuncia y revocatoria	Permitía al consumidor bloquear, denunciar o revocar autorizaciones de manera rápida, gratuita y verificable.	Media, porque empodera al consumidor, pero opera principalmente después del contacto.	Bajos a medios para proveedores; medios para la autoridad si se implementa una plataforma común.	Baja, porque no restringe anticipadamente todo contacto comercial.	Media, depende del registro de denuncia, bloqueo o revocatoria.	Alta si el sistema es simple, digital e interoperable.	Bajo impacto en pequeñas empresas; riesgo medio si proveedores no actualizan bases de exclusión; requiere recursos públicos medios.
Fiscalización basada en riesgo y sanciones agravadas por reincidencia o campañas masivas	Priorizaba sectores, proveedores o campañas con mayor volumen de reclamos, reincidencia, incumplimiento de revocatorias o uso intensivo de terceros.	Alta frente a incumplimientos estructurales o masivos.	Medios para proveedores fiscalizados; medios para la autoridad por necesidad de análisis de datos.	Media, porque focaliza la intervención en casos de mayor riesgo y evita cargas uniformes.	Media, requiere datos, patrones, registros y evidencia de reincidencia.	Alta si existen criterios de priorización y herramientas SupTech.	Bajo a medio impacto en pequeñas empresas cumplidoras; riesgo medio por desplazamiento hacia terceros o canales informales; requiere recursos públicos medios a altos.
Autorregulación o correulación sectorial	Promovía códigos de conducta, auditorías, certificaciones de buenas prácticas, listas internas de	Baja a media, dependiendo del compromiso empresarial y de la	Bajos a medios.	Baja, porque no impone restricciones legales intensas.	Media, si existen auditorías, reportes y estándares verificables.	Media, pero depende de incentivos privados y control público.	Bajo impacto en pequeñas empresas; alto riesgo de evasión si no hay supervisión efectiva; requiere

	exclusión estándares sectoriales supervisados.	y	supervisión pública.						recursos públicos bajos a medios.
Prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor	Restringe el empleo de centros de llamadas, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos y telemercadeo para promover productos o servicios, salvo iniciativa propia del consumidor y consentimiento cualificado.	Alta en términos protectores, porque desplaza la licitud hacia la iniciativa del consumidor.	Alta en Altos para proveedores, centros de llamadas y terceros, por trazabilidad, control de bases, gestión de revocatorias y conservación de evidencia.	Alta, por su incidencia en libertad de empresa, canales comerciales, competencia e información comercial lícita.	Media a alta si existen reglas de trazabilidad; baja si no se desarrollan estándares probatorios.	Media a baja sin desarrollo técnico; alta solo si existen reglas claras de identificación, numeración, trazabilidad y coordinación institucional.	Alto impacto en pequeñas empresas; riesgo medio a alto de evasión mediante canales menos fiscalizables, terceros o suplantación; requiere recursos públicos altos.		

Nota. *Elaboración propia. La valoración es cualitativa y tiene finalidad metodológica, no reemplaza una medición de costos o resultados, sino que identifica criterios que pudieron considerarse en un AIR ex ante para justificar la alternativa finalmente adoptada por la Ley N.º 32323.*

* *La columna “Derechos afectados” comprende la posible incidencia sobre libertad de empresa, competencia, información comercial lícita, privacidad y protección del consumidor. La columna “Impacto y riesgos” agrupa el impacto sobre pequeñas empresas, el riesgo de evasión regulatoria y la necesidad de recursos públicos.*

** *Las alternativas relativas a robocalls, autodialers, spoofing, vishing y llamadas fraudulentas no sustituyen el objeto central de la Ley N.º 32323, referido a comunicaciones comerciales no consentidas, pero resultan relevantes como medidas complementarias que pudieron ser evaluadas dentro de un AIR por su relación con la masividad, automatización, identificación del emisor, trazabilidad y riesgos de fraude.*

De la comparación anterior se advierte que la alternativa aprobada por la Ley N.º 32323 se ubica entre las medidas de mayor intensidad regulatoria; la norma no elimina toda publicidad ni toda comunicación comercial, pero sí restringe severamente el contacto comercial directo iniciado por el proveedor mediante los canales expresamente previstos, su eficacia protectora puede ser alta; sin embargo, también son altos sus costos de cumplimiento, su impacto potencial sobre pequeñas empresas, su necesidad de recursos públicos y su dependencia de reglas técnicas de trazabilidad, identificación y fiscalización.

El problema no radica en que el Congreso haya elegido una medida prohibitiva, en determinados contextos, una prohibición puede ser una herramienta legítima de protección si el problema público es grave, persistente y no puede ser enfrentado razonablemente mediante instrumentos menos intensos, el déficit se encuentra en que no se evidencia una comparación sistemática y uniforme entre la alternativa finalmente aprobada y otras opciones regulatorias o no regulatorias disponibles, tampoco se advierte una evaluación suficiente de costos de cumplimiento, cargas para proveedores y centros de llamadas, capacidad de fiscalización, condiciones técnicas de implementación, trazabilidad del consentimiento, efectos sobre comunicaciones lícitas, riesgos de superposición competencial, riesgo de evasión o necesidad de recursos públicos.

Desde la lógica del AIR, la elección de una alternativa regulatoria debe sustentarse en evidencia y no únicamente en la constatación de un problema público, la existencia de comunicaciones comerciales no consentidas justificaba la intervención estatal, sin embargo, no justificaba por sí sola la adopción inmediata de la opción más intensa sin evaluar alternativas intermedias, complementarias o graduales; en particular, el Congreso debió explicar por qué no bastaba reforzar el consentimiento previo, exigir numeración especial, implementar mecanismos de identificación del emisor, fortalecer la fiscalización basada en

riesgo o combinar varias de estas medidas antes de adoptar una prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor.

En consecuencia, la comparación de alternativas muestra uno de los principales déficits de diseño regulatorio de la Ley N.º 32323, la norma persigue una finalidad legítima y responde a un problema real, pero la alternativa escogida no aparece precedida de una evaluación suficientemente estructurada que permita afirmar que era la opción más necesaria, proporcional y administrable; esta omisión resulta particularmente relevante porque la medida aprobada no constituye una simple regla de consentimiento, sino una restricción severa del contacto comercial directo iniciado por el proveedor, cuya eficacia depende de reglas técnicas, criterios interpretativos, trazabilidad, coordinación institucional, capacidad efectiva de fiscalización y disponibilidad de recursos públicos.

1.4.4. Evaluación de Impactos Jurídicos, Económicos e Institucionales Previsibles

El cuarto componente del AIR exige evaluar los impactos de las alternativas de solución, permite identificar los beneficios esperados, los costos de cumplimiento, los riesgos institucionales y los efectos no previstos que podría generar una regulación.

En el caso de la Ley N.º 32323, los impactos previsibles pueden agruparse en tres dimensiones: jurídicos, económicos e institucionales. En el plano jurídico, la reforma modifica la regla de licitud del contacto comercial, pues el consentimiento previo deja de ser suficiente por sí solo y se exige, además, que el consumidor haya tomado la iniciativa de contactarse con el proveedor; esto incrementa la carga probatoria de los proveedores y obliga a conservar evidencia de la cadena completa de licitud del contacto: iniciativa, información, consentimiento, medio autorizado, vigencia y ausencia de revocatoria.

En el plano económico, la Ley N.º 32323 podría generar costos de cumplimiento asociados con la adaptación de bases de datos, sistemas de consentimiento, canales de

revocatoria, contratos con terceros, protocolos de atención, mecanismos de auditoría y herramientas de conservación probatoria; estos costos pueden afectar de manera diferenciada a empresas grandes, medianas y pequeñas.

En el plano institucional, es previsible que la implementación de la Ley N.º 32323 incremente la carga de fiscalización del Indecopi y exige coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Osipitel y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales; la eficacia de la ley dependerá de la capacidad del Estado para identificar emisores, verificar consentimientos, fiscalizar terceros, sancionar incumplimientos y desarrollar mecanismos técnicos complementarios.

Tabla 21

Matriz de impactos previsibles de la Ley N.º 32323

Tipo de impacto	Impacto positivo esperado	Costo o riesgo asociado	Indicador sugerido para evaluación ex post
Consumidores	Reducción de llamadas y mensajes no consentidos.	Posible menor acceso a información comercial.	Encuestas de percepción y número de reclamos.
Privacidad y datos personales	Mayor control sobre datos de contacto.	Dificultad para verificar el origen de bases de datos.	Casos vinculados a tratamiento indebido de datos.
Proveedores	Mejora de sistemas de consentimiento y cumplimiento.	Costos de trazabilidad, auditoría y revocatoria.	Costos de adecuación reportados por sectores.
Pymes	Incentivo a prácticas comerciales menos invasivas.	Carga proporcionalmente mayor frente a empresas grandes.	Número de sanciones.
Competencia	Mejora de confianza en el mercado.	Posibles barreras de cumplimiento para nuevos entrantes.	Evolución de participación de mercado y quejas sectoriales.

Indecopi	Mayor capacidad disuasiva frente a infracciones.	Incremento de carga fiscalizadora y litigiosidad.	Número de fiscalizaciones, procedimientos sancionadores y recursos impugnativos.
MTC / Osiptel	Desarrollo de mecanismos técnicos de identificación.	Necesidad de coordinación técnica y regulatoria.	Implementación de numeración especial o mecanismos de validación.
Sistema sancionador	Mayor disuasión por calificación de infracción muy grave.	Riesgo de sanciones desproporcionadas si no hay criterios claros.	Criterios resolutivos, precedentes y tasa de confirmación de sanciones.
Robocalls	Reducción de llamadas automatizadas o pregrabadas no consentidas.	Dificultad para distinguir entre comunicaciones automatizadas, híbridas y humanas.	Número de reclamos o fiscalizaciones vinculadas a llamadas automatizadas.
Autodialers	Mayor control sobre herramientas de marcación masiva.	Costos de auditoría, registro y trazabilidad tecnológica.	Número de proveedores que utilizan sistemas automáticos de marcación y acreditan controles internos.
Spoofing y vishing	Mayor protección frente a llamadas engañosas, suplantación y fraude.	Riesgo de confundir las comunicaciones comerciales no consentidas con el fraude telefónico, que puede requerir otro marco de intervención.	Número de reportes por manipulación de identificador, suplantación o llamadas fraudulentas.

Nota. *Elaboración propia.*

Esta matriz evidencia que la Ley N.º 32323 no produce únicamente beneficios o costos aislados, sino un conjunto de efectos cruzados; la calidad regulatoria exige identificar y ponderar esos impactos antes de adoptar la medida o, al menos, evaluarlos después de su implementación.

La diferenciación entre *robocalls*, *autodialers* y llamadas falsas o engañosas también permite precisar los impactos de la Ley N.º 32323, mientras las *robocalls* y los *autodialers* se vinculan principalmente con la masificación y automatización del contacto comercial, el *spoofing* y el *vishing* introducen un componente adicional de engaño, suplantación o fraude.

En consecuencia, el resultado de esta etapa es que la Ley N.º 32323 genera impactos jurídicos, económicos e institucionales significativos que debieron ser evaluados de manera previa o sistematizados posteriormente para orientar su implementación; la falta de una evaluación pública de estos impactos reduce la transparencia y previsibilidad de la intervención regulatoria.

1.4.5. Mecanismos de Implementación y Cumplimiento

El quinto componente del AIR se refiere a los mecanismos de implementación y cumplimiento, una regulación de calidad no solo debe formular una regla sustantiva, sino también prever cómo será aplicada, qué entidades serán responsables, qué recursos se requerirán y qué mecanismos permitirán fiscalizar y asegurar su cumplimiento.

En el caso de la Ley N.º 32323, la implementación es especialmente compleja porque la norma exige verificar elementos de difícil prueba: iniciativa propia del consumidor, consentimiento cualificado, medio autorizado, revocatoria inmediata, finalidad promocional de la comunicación y responsabilidad del proveedor o tercero ejecutor.

El numeral 58.3 incorporado por la ley reconoce expresamente la necesidad de reglas técnicas para el uso adecuado del envío de mensajes y llamadas en redes de telecomunicaciones, por ello, la implementación no puede depender únicamente del Indecopi, sino que también requiere la intervención del MTC, Osiptel y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, según sus competencias.

Tabla 22

Matriz de implementación y cumplimiento de la Ley N.º 32323

Elemento de implementación	Entidad involucrada	Necesidad regulatoria	Riesgo si no se implementa
Fiscalización de métodos comerciales agresivos	Indecopi	Lineamientos sobre iniciativa propia, consentimiento, revocatoria y medios prohibidos.	Aplicación desigual, litigiosidad y sanciones cuestionadas.
Numeración o identificación de llamadas comerciales	MTC / Osiptel	Reglas técnicas sobre numeración, validación e identificación del emisor.	Dificultad para reconocer y rastrear comunicaciones comerciales.
Protección de datos personales	Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales	Criterios sobre consentimiento, revocatoria, finalidad y bases de datos.	Desconexión entre protección al consumidor y tratamiento de datos.
Call centers y terceros	Indecopi / MTC / proveedores	Deberes de supervisión, auditoría y trazabilidad contractual.	Evasión de responsabilidad mediante tercerización.
Revocatoria inmediata	Proveedores / Indecopi	Canales simples, gratuitos e interoperables de revocación.	Persistencia de contactos pese a negativa del consumidor.
Fiscalización tecnológica	Indecopi / operadores / MTC	Herramientas SupTech, análisis de reclamos, patrones y evidencia digital.	Fiscalización reactiva e insuficiente frente a comunicaciones masivas.
Identificación de robocalls	Indecopi / MTC / Osiptel	Criterios para detectar llamadas automatizadas, voces pregrabadas o artificiales con fines comerciales.	Imposibilidad de diferenciar llamadas humanas de campañas automatizadas masivas.
Trazabilidad de autodialers	Proveedores / Indecopi / MTC	Registro, auditoría y conservación de evidencia sobre	Dificultad para probar quién originó la comunicación y

			sistemas de marcación automática.	bajo qué base de consentimiento.
Prevención de spoofing vishing	de MTC / Osiptel / y Autoridad de Datos / entidades de seguridad digital	Validación del identificador de llamada, bloqueo de numeración manipulada y coordinación frente a suplantación.	del Persistencia de llamadas engañosas que aparentan provenir de entidades legítimas.	

Nota. *Elaboración propia.*

El resultado de esta etapa es que la Ley N.º 32323 requiere una estrategia de cumplimiento integral, la sola prohibición legal no garantiza la reducción efectiva de comunicaciones no consentidas; para que la norma funcione, deben existir criterios interpretativos, herramientas de identificación, sistemas de trazabilidad, canales de revocatoria, coordinación entre autoridades y fiscalización basada en riesgo.

1.4.6. Indicadores para una futura evaluación ex post

El sexto componente del AIR exige prever mecanismos de monitoreo y evaluación, en esta tesis, dicho componente no se desarrolla como una evaluación ex post ya realizada, sino como un conjunto de indicadores para una futura evaluación posterior de la Ley N.º 32323.

Conforme al enfoque de calidad regulatoria, una norma no debe considerarse concluida con su aprobación, sino que debe ser revisada posteriormente para determinar si cumplió sus objetivos, si produjo impactos no previstos y si requiere ajustes normativos, técnicos o administrativos.

En el caso de la Ley N.º 32323 una futura evaluación ex post resultará indispensable porque se trata de una reforma reciente, intensa y con efectos transversales; la evaluación debería medir si la prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, con excepción basada en iniciativa propia y consentimiento cualificado redujo

efectivamente las comunicaciones no consentidas, si mejoró la protección del consumidor, si generó costos excesivos, si afectó comunicaciones lícitas, si incrementó la litigiosidad administrativa o si produjo desplazamiento hacia canales menos fiscalizables.

Desde la lógica del AIR, el monitoreo debe contar con indicadores claros, verificables y útiles para la toma de decisiones; estos indicadores permitirían determinar si la norma debe mantenerse en sus términos actuales, ser complementada mediante lineamientos o mecanismos técnicos, o ser modificada para corregir efectos no previstos.

Tabla 23

Indicadores sugeridos para una futura evaluación ex post de la Ley N.º 32323

Dimensión	Indicador	Fuente posible
Eficacia protectora	Variación de reclamos por llamadas, mensajes o correos no consentidos.	Indecopi.
Cumplimiento empresarial	Porcentaje de proveedores que acreditan iniciativa propia y consentimiento válido.	Fiscalizaciones y procedimientos administrativos sancionadores.
Revocatoria	Tiempo promedio de atención de solicitudes de revocatoria.	Reportes de proveedores y reclamos.
Sanciones	Número de procedimientos iniciados, sanciones impuestas y recursos resueltos.	Indecopi.
Costos de cumplimiento	Costos de adecuación tecnológica, contractual y documental.	Encuestas sectoriales o reportes regulatorios.
Competencia	Impacto diferenciado en Pymes y nuevos entrantes.	Estudios sectoriales.
Comunicaciones lícitas	Casos de restricción o inhibición de comunicaciones operativas o contractuales.	Reclamos, consultas y criterios administrativos.
Robocalls	Número de reclamos o fiscalizaciones vinculadas a llamadas automatizadas, voces pregrabadas o artificiales.	Indecopi / operadores / reportes técnicos.
Autodialers	Número de proveedores fiscalizados que utilizan sistemas automáticos de	Indecopi / reportes empresariales / auditorías.

	marcación y cuentan con trazabilidad del consentimiento.	
<i>Spoofing y vishing</i>	Número de reportes por suplantación del identificador de llamada, llamadas fraudulentas o manipulación de numeración.	MTC / Osiptel / Indecopi / entidades de ciberseguridad.
Autenticación de llamadas	Porcentaje de comunicaciones comerciales identificables mediante numeración, validación o mecanismo técnico equivalente.	MTC / Osiptel.
Coordinación institucional	Número de acciones conjuntas entre Indecopi, MTC, Osiptel y Autoridad de Datos.	Reportes institucionales.
Implementación técnica	Funcionamiento de numeración especial, validación o autenticación.	MTC / Osiptel.
Percepción ciudadana	Nivel de reducción percibida de llamadas y mensajes no deseados.	Encuestas de consumidores.

Nota. Elaboración propia.

La futura evaluación ex post deberá cumplir una función correctiva, si se verifica que la norma redujo comunicaciones no consentidas sin generar costos excesivos, ello confirmaría la razonabilidad de la medida, por el contrario, si se advierte que la norma produjo litigiosidad, inseguridad jurídica, desplazamiento hacia canales informales o costos desproporcionados, deberán adoptarse ajustes normativos, técnicos o administrativos.

1.4.7. Balance de la reconstrucción retrospectiva del AIR ex ante

La reconstrucción del Análisis de Impacto Regulatorio permite advertir que la Ley N.º 32323 responde a un problema público real y persigue una finalidad constitucionalmente legítima, sin embargo, al tratarse de una intervención de alta intensidad su diseño exigía una justificación especialmente robusta desde la perspectiva de la calidad regulatoria.

A partir de los componentes funcionales del AIR, la documentación pública revisada no permite verificar la existencia de un análisis ex ante integrado, sistemático y suficientemente desarrollado sobre el diagnóstico del problema, la formulación de objetivos

medibles, la comparación de alternativas, la previsión de impactos, la estrategia de implementación y los mecanismos de monitoreo posterior; este hallazgo no significa que el Congreso haya incumplido una obligación formal de someter la ley al procedimiento de AIR aplicable al Poder Ejecutivo, ni determina la inconstitucionalidad, nulidad, invalidez o inaplicabilidad de la Ley N.º 32323, permite sostener, de manera más limitada, que la justificación regulatoria aparece fragmentada y que el diseño legislativo presenta déficits de calidad, transparencia, predictibilidad y administrabilidad.

En ese sentido, mientras el test de proporcionalidad permite examinar si la restricción es constitucionalmente admisible, la reconstrucción AIR permite evaluar si la decisión normativa fue suficientemente racional, informada, comparada y preparada para su implementación; por ello, la eficacia de la Ley N.º 32323 dependerá no solo de su mandato prohibitivo, sino también del desarrollo de reglas técnicas, lineamientos administrativos, coordinación interinstitucional y de una futura evaluación ex post basada en indicadores verificables..

La principal utilidad del AIR en esta investigación consiste, por tanto, en ofrecer una matriz de racionalidad pública, y determinar no solo si la ley tiene una finalidad legítima, sino si la opción adoptada fue adecuadamente comparada, si sus impactos fueron previstos y si existen condiciones reales para su implementación; en consecuencia, corresponde establecer mecanismos de seguimiento que permitan medir sus efectos reales en una evaluación posterior, cuando exista información suficiente.

Resultado parcial: La reconstrucción retrospectiva de los componentes del AIR permite advertir que el expediente legislativo identifica un problema público real y una finalidad protectora legítima, pero no muestra una evaluación suficientemente sistemática de alternativas, impactos previsibles, costos de cumplimiento, condiciones de implementación ni mecanismos de monitoreo posterior; este resultado responde al objetivo

de aplicar retrospectivamente los componentes de un AIR ex ante y delimita la base metodológica para proponer criterios de evaluación ex post.

Estos déficits no invalidan automáticamente la norma, pero refuerzan la necesidad de desarrollo técnico-regulatorio, criterios administrativos claros, coordinación institucional y diseño de indicadores para una futura evaluación ex post para asegurar una protección efectiva del consumidor sin generar costos desproporcionados, inseguridad jurídica o problemas de administrabilidad.

1.5. Resultado 5: Desafíos Institucionales, Fiscalización y Administrabilidad de la Reforma

La modificación del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor mediante la Ley N.º 32323 plantea desafíos relevantes para su implementación, supervisión y fiscalización; una regulación de alta intensidad no puede evaluarse únicamente por la legitimidad de su finalidad protectora o por la severidad de la prohibición establecida, sino también por sus condiciones de administrabilidad, entendidas como la capacidad jurídica, técnica e institucional de sus destinatarios y de las autoridades competentes para aplicar, verificar y hacer cumplir sus disposiciones.

Desde esta perspectiva, la administrabilidad constituye un criterio central de calidad regulatoria, una norma puede perseguir un fin legítimo y ser formalmente exigible, pero si no existen condiciones institucionales, técnicas y operativas para aplicarla, su eficacia puede verse limitada; en el caso de la Ley N.º 32323 la prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, con excepción basada en iniciativa propia y consentimiento cualificado, exige que la autoridad administrativa pueda verificar elementos complejos: la existencia de la comunicación comercial, la finalidad promocional, la identidad del proveedor beneficiario, la eventual intervención de terceros, la iniciativa

propia del consumidor, la existencia de consentimiento válido, el medio autorizado y el respeto de la revocatoria inmediata.

Además, la fiscalización se complejiza porque las comunicaciones comerciales no solicitadas no constituyen un fenómeno homogéneo, pueden involucrar llamadas humanas, *robocalls*, uso de *autodialers*, tercerización mediante centros de llamadas, manipulación del identificador de llamada, *spoofing*, *vishing* o incluso comunicaciones fraudulentas que aparentan tener finalidad comercial o institucional; esta diversidad técnica exige que la implementación de la Ley N.º 32323 no se limite a una respuesta sancionadora general, sino que incorpore criterios diferenciados de identificación, trazabilidad, imputación y control.

En ese sentido, el impacto institucional de la reforma debe ser examinado desde cinco dimensiones principales: el rol del Indecopi en la fiscalización y sanción; la coordinación entre entidades públicas; la necesidad de mecanismos técnicos de identificación, trazabilidad y validación; la fiscalización basada en riesgo y el uso de herramientas tecnológicas; y los problemas de implementación, fiscalización y cumplimiento.

1.5.1. Rol del Indecopi en la Fiscalización y Sanción

El Indecopi cumple un rol central en la implementación de la Ley N.º 32323, al ser la autoridad competente en materia de protección al consumidor y control de métodos comerciales agresivos o engañosos; la reforma del artículo 58 amplía y complejiza su labor fiscalizadora, pues la autoridad ya no deberá verificar únicamente si existió una comunicación comercial no consentida, sino también si dicha comunicación se encontraba o no dentro de la excepción legal prevista por la norma.

Esta verificación supone analizar diversos elementos; en primer lugar, debe determinarse si la comunicación tuvo finalidad comercial o promocional, no toda

comunicación entre proveedor y consumidor constituye telemarketing o promoción de productos o servicios, por ello, la autoridad deberá diferenciar comunicaciones comerciales prohibidas de comunicaciones operativas, contractuales, informativas, de seguridad, cobranza legítima o atención de solicitudes previamente formuladas por el consumidor.

En segundo lugar, el Indecopi deberá identificar al proveedor responsable o beneficiario de la comunicación, este punto puede ser complejo cuando la llamada, mensaje o comunicación electrónica es realizada por centros de llamadas, intermediarios, aliados comerciales, empresas vinculadas o terceros contratados; la fiscalización no podrá limitarse a identificar el número desde el cual se realizó la llamada, sino que deberá reconstruir la cadena de responsabilidad entre quien ejecutó la comunicación y quien obtuvo beneficio comercial de ella.

En tercer lugar, deberá verificarse si existió iniciativa propia del consumidor, este elemento es particularmente difícil de probar porque obliga a reconstruir el origen de la relación de contacto, no bastará con saber que hubo una comunicación comercial, será necesario acreditar que tuvo algún contacto previo con el proveedor, por qué canal lo hizo, qué información recibió y si dicha conducta fue voluntario, activo, informado y suficiente para habilitar una posterior comunicación por un medio determinado.

En cuarto lugar, el Indecopi tendrá que evaluar la existencia y validez del consentimiento, la Ley N.º 32323 exige que el consentimiento sea libre, previo, informado, expreso e inequívoco, y que se otorgue para un medio determinado; en consecuencia, la autoridad debe verificar si el consentimiento fue específico, si correspondía al canal utilizado, si ha sido informado de manera debida y si no fue obtenido mediante cláusulas generales, casillas premarcadas, información ambigua o mecanismos de adhesión poco transparentes.

En quinto lugar, tendrá que comprobarse si el consentimiento fue revocado y si la revocatoria fue respetada con efecto inmediato; esta verificación exige revisar sistemas internos de los proveedores, bases de datos, canales de atención, registros de revocatoria y comunicaciones posteriores.

La intensidad sancionadora de la Ley N.º 32323 incrementa aún más la exigencia institucional, al calificarse la vulneración de la prohibición o de la revocatoria como infracción muy grave la autoridad debe aplicar con especial rigor los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, razonabilidad, proporcionalidad y debida motivación; una sanción severa sin prueba suficiente o sin interpretación clara de los elementos del tipo administrativo podría generar cuestionamientos en sede administrativa o judicial.

Por ello, el rol del Indecopi no tiene que ser únicamente sancionador, sino también orientador y preventivo, la emisión de lineamientos, criterios interpretativos, precedentes administrativos, guías de cumplimiento y campañas informativas puede reducir la incertidumbre, promover el cumplimiento voluntario y evitar una litigiosidad excesiva.

Hallazgo: La Ley N.º 32323 ampliará la carga institucional del Indecopi, pues la autoridad debe fiscalizar no solo la existencia de comunicaciones no consentidas, sino también la trazabilidad de la iniciativa del consumidor, la validez del consentimiento, la revocatoria, la finalidad comercial y la cadena de responsabilidad en campañas tercerizadas.

1.5.2. Coordinación Entre Indecopi, MTC, Osiptel y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales

La eficacia de la Ley N.º 32323 requiere coordinación interinstitucional, el problema de las comunicaciones comerciales no solicitadas no pertenece exclusivamente al ámbito del derecho del consumidor, sino que también involucra telecomunicaciones, protección de

datos personales, regulación de redes, identificación de llamadas, fiscalización tecnológica y tratamiento de información personal.

El Indecopi es la autoridad llamada a fiscalizar la práctica comercial frente al consumidor; el Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene competencias relevantes respecto del uso de redes de telecomunicaciones, numeración, condiciones técnicas y reglas aplicables a llamadas y mensajes; Osiptel tiene un rol importante respecto de operadores y servicios públicos de telecomunicaciones, finalmente, la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales resulta competente respecto del tratamiento de datos, consentimiento, revocatoria, finalidad, proporcionalidad y circulación de bases de datos personales.

Esta pluralidad de competencias puede ser una fortaleza si existe coordinación, pero puede convertirse en un problema si las entidades actúan de manera aislada; la ausencia de articulación puede generar duplicidad de exigencias, vacíos de fiscalización, criterios contradictorios o problemas de imputación, por ejemplo, una comunicación comercial no consentida podría involucrar simultáneamente una infracción al Código de Protección y Defensa del Consumidor, un tratamiento indebido de datos personales y un uso irregular de servicios o numeración de telecomunicaciones.

La coordinación resulta especialmente necesaria para implementar el numeral 58.3 incorporado por la Ley N.º 32323, que dispone que el Estado establezca reglas para el uso adecuado del envío de mensajes y llamadas en redes de telecomunicaciones, esta disposición reconoce que la prohibición legal necesita desarrollo técnico-regulatorio posterior; no obstante, sin reglas sobre identificación, validación, numeración, trazabilidad o autenticación la fiscalización puede quedar limitada a denuncias individuales o evidencia fragmentaria.

En ese sentido, resulta recomendable que las entidades competentes establezcan protocolos de coordinación, estos podrían incluir intercambio de información, criterios comunes sobre comunicaciones comerciales, procedimientos para identificar proveedores responsables, mecanismos de derivación de denuncias, interoperabilidad de bases de datos y acciones conjuntas de fiscalización en sectores de alto riesgo.

Asimismo, debe evitarse que la coordinación derive en superposición sancionadora; si una misma conducta puede ser evaluada por distintas entidades deberán respetarse los principios de razonabilidad, proporcionalidad y prohibición de doble sanción por el mismo fundamento, en ese sentido, la articulación institucional debe servir para mejorar la eficacia del sistema, no para generar una multiplicación desordenada de procedimientos administrativos.

Hallazgo: La Ley N.º 32323 exige una gobernanza regulatoria interinstitucional, pues su implementación efectiva depende de la coordinación entre protección al consumidor, telecomunicaciones y protección de datos personales.

1.5.3. Necesidad de Mecanismos Técnicos de Identificación, Trazabilidad y Validación

Una de las principales exigencias institucionales asociadas a la implementación de la Ley N.º 32323 es el desarrollo de mecanismos técnicos que permitan identificar y trazar las comunicaciones comerciales; la masividad del fenómeno hace difícil una fiscalización sustentada exclusivamente en denuncias individuales o revisiones manuales. Por ello, la eficacia práctica de la prohibición dependerá de la disponibilidad de herramientas técnicas, criterios probatorios y capacidades institucionales suficientes.

La identificación del emisor es un elemento básico, para sancionar una comunicación comercial indebida la autoridad debe poder determinar: quién realizó la llamada o mensaje, en nombre de quién se efectuó, qué proveedor se benefició de la comunicación y qué canal

fue utilizado; este punto puede ser complejo cuando existen centros de llamadas tercerizados, números rotativos, proveedores externos, campañas masivas, *robocalls*, *autodialers* o mecanismos de suplantación del identificador de llamada.

La trazabilidad del consentimiento también es indispensable, la autoridad debe poder verificar: si el consumidor tomó la iniciativa de contactar al proveedor, si otorgó consentimiento válido, qué medio autorizó y si posteriormente revocó dicha autorización; esta trazabilidad no puede depender solo de afirmaciones del proveedor, sino de registros verificables, auditables y conservados durante un plazo razonable.

Asimismo, se requieren mecanismos de validación de llamadas y mensajes comerciales, una alternativa relevante es la numeración especial para comunicaciones comerciales o publicitarias, pues permitiría al consumidor identificar anticipadamente la naturaleza del contacto y permitiría a la autoridad supervisar si las comunicaciones promocionales se realizan desde canales autorizados o si se utilizan vías no identificadas para evadir el control.

No obstante, la numeración especial debe ser complementada con otras herramientas, deben existir: registros de proveedores autorizados, validación de titularidad de líneas, autenticación del origen de la llamada, mecanismos contra suplantación, canales de denuncia y coordinación con operadores de telecomunicaciones; de lo contrario, los infractores pueden optar por migrar hacia números no autorizados, llamadas desde el extranjero, suplantación de identidad o canales digitales menos visibles.

La diferenciación técnica resulta especialmente relevante, frente a *robocalls* se requieren herramientas de detección de automatización, voz pregrabada o voz artificial, frente a *autodialers* se necesitan registros, auditorías y evidencia sobre la marcación masiva, frente a *spoofing* o *vishing* se requieren mecanismos de autenticación, validación del

identificador de llamada y bloqueo de numeración manipulada, sin esta diferenciación la fiscalización podría aplicar una misma respuesta administrativa a fenómenos técnicamente distintos.

Hallazgo: La administrabilidad de la Ley N.º 32323 depende de convertir la prohibición legal en un sistema verificable, basado en identificación del emisor, trazabilidad del consentimiento, validación de comunicaciones comerciales y mecanismos técnicos diferenciados según la modalidad utilizada.

1.5.4. Fiscalización Basada en Riesgo y Uso de Herramientas SupTech

La fiscalización de comunicaciones comerciales no solicitadas requiere un enfoque basado en riesgo, dado el volumen potencial de llamadas, mensajes y comunicaciones electrónicas, resultaría ineficiente que la autoridad actúe únicamente de manera reactiva frente a casos individuales; la fiscalización debe priorizar sectores, empresas y conductas que generen mayor riesgo para los consumidores.

Un enfoque de riesgo permitiría al Indecopi concentrar sus recursos en proveedores con mayor número de reclamos, reincidencia, volumen de comunicaciones, incumplimiento de revocatorias, uso de bases de datos no verificadas, tercerización intensiva o indicios de prácticas engañosas; también permitiría priorizar sectores donde el impacto sobre consumidores sea más significativo, como servicios financieros, seguros, telecomunicaciones o comercio masivo.

La fiscalización basada en riesgo resulta coherente con la calidad regulatoria porque evita una supervisión indiferenciada y permite asignar recursos públicos de manera más eficiente; en lugar de tratar todas las comunicaciones o proveedores como equivalentes, la autoridad puede construir matrices de riesgo que combinen gravedad, probabilidad, reincidencia, masividad y afectación potencial.

En este contexto, las herramientas SupTech pueden cumplir una función importante, el uso de tecnologías supervisoras permitiría analizar grandes volúmenes de datos, identificar patrones de reclamos, detectar concentraciones de llamadas, evaluar reincidencia, cruzar información entre bases de datos y priorizar acciones de fiscalización; estas herramientas también podrían ayudar a analizar audios, registros de llamadas, reportes ciudadanos y patrones de comportamiento comercial.

Sin embargo, el uso de SupTech debe respetar garantías jurídicas, la tecnología no puede sustituir la motivación administrativa ni la valoración probatoria individualizada cuando se impone una sanción; las herramientas de análisis pueden estar orientadas a la fiscalización, generar alertas o priorizar casos, pero la decisión sancionadora debe sustentarse en prueba suficiente, imputación clara, derecho de defensa y motivación razonada.

Asimismo, el uso de tecnologías supervisoras debe respetar la protección de datos personales, el análisis masivo de comunicaciones, audios o reclamos puede involucrar información personal de consumidores, por lo que la autoridad debe aplicar principios de finalidad, proporcionalidad, seguridad, minimización y confidencialidad.

Hallazgo: La fiscalización basada en riesgo y el uso de herramientas SupTech pueden fortalecer la eficacia de la Ley N.º 32323, siempre que se implementen con garantías jurídicas, protección de datos personales, motivación administrativa y respeto del derecho de defensa.

1.5.5. Problemas de Implementación, fiscalización y cumplimiento.

La Ley N.º 32323 enfrenta diversos problemas de implementación que deben ser considerados para evaluar su administrabilidad; el primero es la prueba de la iniciativa propia del consumidor, este elemento es central en la excepción legal, pero puede resultar

difícil de acreditar cuando la interacción se produce mediante canales digitales, formularios, campañas indirectas o contactos previos poco documentados.

El segundo problema es la gestión de la revocatoria inmediata, en teoría, la revocatoria con efecto inmediato fortalece al consumidor, en la práctica, exige que los proveedores cuenten con sistemas capaces de actualizar bases de datos de manera rápida y comunicar esa decisión a terceros, áreas internas o empresas contratadas; si las bases de datos están fragmentadas o tercerizadas, puede producirse una brecha entre la voluntad del consumidor y el cese efectivo de las comunicaciones.

El tercer problema es la responsabilidad en cadenas tercerizadas, cuando intervienen centros de llamadas, agencias o aliados comerciales la autoridad deberá determinar quién tenía control sobre la base de datos, quién diseñó la campaña, quién ejecutó la llamada y quién se benefició de ella; sin reglas claras de imputación pueden generarse zonas de evasión o imputaciones excesivamente amplias.

El cuarto problema es la distinción entre comunicaciones promocionales y comunicaciones permitidas, la aplicación de la norma requiere diferenciar telemarketing y promoción de comunicaciones contractuales, operativas, de seguridad, cobranza legítima o respuesta a solicitudes del consumidor; si esta distinción no se desarrolla, los proveedores podrían adoptar conductas excesivamente conservadoras y suspender comunicaciones necesarias para la relación de consumo.

El quinto problema es la posible migración hacia canales menos fiscalizables, si las llamadas y mensajes tradicionales son restringidos, algunos actores podrían trasladar sus estrategias hacia redes sociales, aplicaciones de mensajería, publicidad digital, intermediarios informales, números extranjeros o mecanismos de suplantación, por ello, la

eficacia de la Ley N.º 32323 no dependerá únicamente de sancionar llamadas telefónicas, sino de supervisar el ecosistema completo de comunicaciones comerciales.

El sexto problema es la litigiosidad administrativa, la severidad de la infracción y la existencia de conceptos que requieren interpretación pueden generar controversias sobre tipicidad, prueba, responsabilidad, proporcionalidad de la sanción y alcance de la excepción; esto puede incrementar la carga de los órganos resolutivos del Indecopi y, eventualmente, del Poder Judicial.

Finalmente, debe considerarse que algunos supuestos pueden superar el ámbito estrictamente comercial, las llamadas falsas, el *spoofing* y el *vishing* pueden involucrar fraude, suplantación o afectación de seguridad digital; en estos casos, la respuesta administrativa de consumo puede ser insuficiente si no se articula con mecanismos de telecomunicaciones, protección de datos personales y persecución de conductas fraudulentas.

Hallazgo: Los principales problemas de fiscalización y cumplimiento de la Ley N.º 32323 se relacionan con la prueba de la iniciativa propia del consumidor, la revocatoria inmediata, la tercerización, la distinción entre comunicaciones lícitas e ilícitas, la migración hacia canales menos fiscalizables y la litigiosidad derivada de una infracción calificada como muy grave.

1.5.6. Balance de los Desafíos Institucionales y de Administrabilidad

El análisis institucional permite concluir que la Ley N.º 32323 incrementa significativamente las exigencias de fiscalización y coordinación estatal, la autoridad administrativa deberá verificar elementos complejos, analizar evidencia técnica, distinguir supuestos jurídicos, imputar responsabilidad en cadenas tercerizadas y aplicar sanciones muy graves respetando garantías del procedimiento administrativo sancionador.

La reforma también pide una coordinación más intensa entre Indecopi, MTC, Osiptel y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales; cada una de estas entidades interviene en una dimensión distinta del problema: protección al consumidor, telecomunicaciones, prestación de servicios y tratamiento de datos personales, si no existe articulación la norma puede crear vacíos, duplicidades o respuestas fragmentadas.

Asimismo, la administrabilidad de la reforma depende de mecanismos técnicos de identificación, trazabilidad y validación; la prohibición legal no será suficiente si el Estado no puede identificar al emisor, verificar el consentimiento, rastrear la revocatoria y distinguir comunicaciones lícitas de ilícitas, por ello, el desarrollo técnico-regulatorio previsto en el numeral 58.3 resulta esencial.

Por último, la fiscalización basada en riesgo y el uso de herramientas SupTech pueden mejorar la eficacia del sistema, siempre que se apliquen respetando garantías jurídicas, protección de datos personales y motivación administrativa; la tecnología debe fortalecer la supervisión, no para reemplazar el análisis jurídico ni debilitar el derecho de defensa.

Resultado parcial: El análisis institucional permite inferir que la eficacia de la Ley N.º 32323 dependerá de la capacidad de las entidades competentes para identificar comunicaciones comerciales, verificar consentimientos, fiscalizar campañas, coordinar competencias y aplicar criterios sancionadores proporcionales; este resultado responde al objetivo de identificar desafíos de implementación, supervisión, fiscalización y cumplimiento, mostrando que la administrabilidad de la reforma exige reglas técnicas y coordinación interinstitucional.

1.6. Resultado 6: Cargas Jurídicas y Riesgos Regulatorios Transversales Asociados a la Modificación del Artículo 58

La modificación del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor introduce nuevas cargas jurídicas y probatorias para los proveedores, fortalece la posición jurídica del consumidor y plantea riesgos regulatorios vinculados con la claridad, aplicación y administrabilidad del régimen; estas cuestiones derivan de la configuración normativa de la reforma, especialmente de la prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, la excepción basada en iniciativa propia y consentimiento cualificado, la revocatoria inmediata y la calificación de la conducta como infracción muy grave.

El presente resultado no tiene por objeto medir consecuencias económicas ni establecer efectos causales sobre el empleo, la competencia, los costos empresariales o el funcionamiento del mercado, su finalidad es identificar las cargas jurídicas que se desprenden directamente del texto normativo y examinar, a partir del expediente legislativo y de las fuentes documentales analizadas, determinados riesgos regulatorios asociados a su aplicación; por ello, las referencias a exigencias de cumplimiento, adaptación de canales comerciales, información disponible para los consumidores o posibles distorsiones se presentan como riesgos o efectos potenciales, y no como consecuencias empíricamente comprobadas.

1.6.1. Cargas Jurídicas y Probatorias Para los Proveedores

La principal carga jurídica para los proveedores consiste en la necesidad de acreditar la licitud del contacto comercial, la Ley N.º 32323 no exige únicamente demostrar la existencia de un consentimiento previo, sino también que el consumidor se contactó por iniciativa propia, que otorgó un consentimiento libre, informado, expreso e inequívoco, que

recibió información suficiente, que autorizó un medio determinado y que el consentimiento no había sido revocado al momento del contacto.

Asimismo, la reforma incrementa el riesgo sancionador de los proveedores, debido a que la vulneración de la prohibición o de la revocatoria se califica como infracción muy grave, esta consecuencia exige reforzar programas de cumplimiento, auditorías internas, revisión de contratos con centros de llamadas o intermediarios, capacitación del personal comercial y mecanismos que permitan diferenciar comunicaciones promocionales de comunicaciones contractuales, operativas, informativas o de seguridad.

Otra consecuencia jurídica se relaciona con la responsabilidad por terceros, en la práctica, muchas comunicaciones comerciales son realizadas por centros de llamadas, agencias de marketing, empresas vinculadas, aliados comerciales o intermediarios, no obstante, la tercerización no elimina el deber del proveedor de controlar que las comunicaciones realizadas en su beneficio respeten el artículo 58.

1.6.2. Posición Jurídica del Consumidor y Desafíos para la Tutela Efectiva

Desde la perspectiva de los consumidores, la Ley N.º 32323 fortalece su posición jurídica frente a comunicaciones comerciales no solicitadas, la norma refuerza su libertad de elección, privacidad, autodeterminación informativa y control sobre sus canales de contacto, al impedir que sean colocados en una posición pasiva frente a llamadas, mensajes o comunicaciones promocionales que no han solicitado; además, la revocatoria inmediata del consentimiento permite que la voluntad actual del consumidor prevalezca frente a autorizaciones otorgadas con anterioridad.

No obstante, una aplicación excesivamente amplia de la prohibición podría generar efectos no deseados, como la reducción de comunicaciones lícitas o útiles para el propio consumidor, no toda comunicación entre proveedor y consumidor tiene finalidad

promocional prohibida; algunas comunicaciones pueden ser contractuales, operativas, de seguridad, cobranza legítima, confirmación de operaciones o respuesta a solicitudes formuladas por el consumidor, por ello, la protección frente a las comunicaciones comerciales no consentidas no debe confundirse con el aislamiento informativo del consumidor ni extenderse automáticamente a comunicaciones contractuales, operativas, informativas o de seguridad que carezcan de finalidad promocional.

1.6.3. Exigencias de Cumplimiento y Adaptación de los Canales Comerciales

Desde el punto de vista económico, la reforma genera costos de adecuación para los proveedores, estos pueden incluir actualización de bases de datos, implementación de sistemas de gestión del consentimiento, creación de canales de revocatoria, conservación de registros, auditoría de campañas, revisión contractual con terceros y adecuación de protocolos frente a fiscalizaciones o reclamos; no obstante, tales costos pueden afectar de manera diferenciada a los agentes del mercado, pues las grandes empresas suelen contar con mayor capacidad tecnológica y legal para adaptarse, mientras que pequeñas y medianas empresas podrían enfrentar mayores dificultades.

1.6.4. Riesgos Regulatorios Asociados a los Canales Lícitos de Información Comercial

La Ley N.º 32323 también puede plantear riesgos relacionados con la dinámica competitiva y los canales de información comercial; por un lado, puede incentivar prácticas empresariales menos invasivas, más transparentes y respetuosas de la voluntad del consumidor, pero por otro, si se aplica sin criterios claros, podría generarse cargas asimétricas en el mercado, barreras de cumplimiento, inhibición de comunicaciones comerciales lícitas o desplazamiento de estrategias hacia canales digitales menos fiscalizables.

1.6.5. Riesgos de Incertidumbre Normativa y Litigiosidad Administrativa

Finalmente, la reforma introduce riesgos de incertidumbre normativa en torno a conceptos que requieren precisión interpretativa para evitar aplicaciones divergentes o excesivamente amplias, entre ellos se encuentran: “iniciativa propia”, “contactarse directamente”, “medio determinado”, “medios análogos”, “revocatoria con efecto inmediato” y “telemercadeo”.

La expresión “iniciativa propia” es particularmente sensible, debe determinarse si implica una solicitud expresa del consumidor, una interacción digital voluntaria, una consulta previa, una aceptación separada o una manifestación activa frente al proveedor, si se interpreta de manera demasiado amplia podría vaciar de contenido la prohibición, permitiendo que cualquier interacción mínima sea utilizada como justificación del contacto comercial, y, si se interpreta de manera demasiado restrictiva, podría impedir comunicaciones legítimas solicitadas por el propio consumidor.

También requiere precisión el concepto de “medio determinado”, la autorización para ser contactado por un medio específico no debería extenderse automáticamente a otros canales, por ejemplo, consentir contacto por correo electrónico no necesariamente habilita llamadas telefónicas o mensajes de texto, esta precisión es indispensable para garantizar que el consentimiento conserve su carácter informado y específico.

La falta de criterios interpretativos podría incrementar la litigiosidad administrativa, especialmente por la severidad de la infracción muy grave -alegando falta de tipicidad, insuficiencia probatoria, interpretación extensiva, ausencia de culpabilidad o desproporción en la sanción-, toda vez, cuanto más severa es la consecuencia jurídica mayor es la exigencia de claridad normativa y motivación administrativa -en materia sancionadora la autoridad deberá acreditar con precisión la conducta infractora, la responsabilidad del proveedor, el

incumplimiento de la prohibición o revocatoria y la proporcionalidad de la sanción impuesta-.

Por ello, resulta importante que la aplicación de la norma se acompañe de lineamientos o criterios administrativos que otorguen predictibilidad a consumidores, proveedores y autoridades.

Resultado parcial: El análisis permite identificar cargas jurídicas y riesgos regulatorios previsibles asociados a la aplicación de la Ley N.º 32323; para los consumidores, la reforma fortalece formalmente el control sobre las comunicaciones comerciales mediante la iniciativa propia, el consentimiento cualificado y la revocatoria inmediata; para los proveedores, introduce exigencias de trazabilidad, conservación de evidencia, gestión de revocatorias y supervisión de terceros. Las posibles dificultades relacionadas con costos de cumplimiento, reconversión de canales, competencia o acceso a información comercial se presentan como riesgos o efectos potenciales, y no como consecuencias empíricamente comprobadas.

1.7. Resultado 7: Propuestas de Mejora Jurídico-Regulatoria para la Implementación de la Ley N.º 32323

El séptimo resultado no constituye un hallazgo documental autónomo en el mismo sentido que los resultados precedentes, sino un producto analítico-propositivo derivado de la reconstrucción normativa, legislativa y regulatoria desarrollada en los resultados 1 a 6; su finalidad es responder al sexto objetivo específico mediante la formulación de criterios de interpretación, implementación, coordinación, fiscalización y evaluación futura de la Ley N.º 32323.

A partir del análisis desarrollado en los apartados anteriores, puede sostenerse que la Ley N.º 32323 responde a un problema público real y persigue una finalidad

constitucionalmente legítima: proteger al consumidor frente a comunicaciones comerciales no consentidas, intrusivas o contrarias a su voluntad; sin embargo, la intensidad de la medida adoptada -prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor dentro de los canales previstos por la norma, excepción basada en iniciativa propia y consentimiento cualificado, revocatoria inmediata e infracción muy grave- exige que su implementación sea acompañada por reglas interpretativas, mecanismos técnicos y criterios administrativos que aseguren proporcionalidad, seguridad jurídica, predictibilidad y administrabilidad.

Esta precisión es necesaria porque la Ley N.º 32323 no prohíbe toda publicidad, toda comunicación comercial ni el funcionamiento de los centros de llamadas como actividad económica, su alcance se concentra en determinadas modalidades de contacto comercial directo con finalidad comercial o publicitaria, tales como centros de llamada, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos y telemarketing, cuando dicho contacto no ha sido iniciado por el consumidor ni cuenta con consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco; por tanto, las propuestas de mejora no buscan reducir la protección otorgada al consumidor, sino hacer operativa una prohibición intensa dentro de su verdadero ámbito de aplicación.

La discusión no debe plantearse como una oposición absoluta entre protección del consumidor y libertad de empresa, la cuestión central es cómo debe intervenir el Estado para alcanzar una tutela efectiva frente a comunicaciones comerciales no consentidas sin generar incertidumbre normativa, cargas innecesarias, restricciones excesivas a comunicaciones lícitas o dificultades de fiscalización; en ese sentido, la calidad regulatoria exige que la Ley N.º 32323 sea complementada con medidas que permitan aplicar su prohibición dentro del ámbito del contacto comercial directo de manera clara, razonable, técnicamente viable y evaluable.

Las propuestas que se desarrollan a continuación buscan fortalecer la eficacia de la norma sin ampliar indebidamente su ámbito de aplicación, en tal sentido, se orientan a transformar la prohibición legal en un sistema funcional de protección al consumidor, eficaz frente a comunicaciones comerciales no consentidas, respetuoso de los derechos constitucionales, sostenible para el mercado y administrable por el Estado.

1.7.1. Criterios Interpretativos Sobre el Alcance de la Prohibición

Una primera propuesta consiste en aprobar criterios interpretativos que delimiten con precisión el alcance de la prohibición introducida por la Ley N.º 32323, esta medida resulta necesaria porque la reforma utiliza conceptos jurídicos que requieren desarrollo interpretativo para evitar lecturas excesivamente amplias, inseguridad jurídica, criterios administrativos contradictorios o dificultades de fiscalización.

Dichos criterios deben partir de una premisa básica, la norma no proscribire toda publicidad ni toda comunicación comercial, sino determinadas modalidades de contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, esta delimitación resulta indispensable para distinguir entre comunicaciones comerciales prohibidas y comunicaciones lícitas vinculadas a atención al cliente, ejecución contractual, seguridad, información operativa, cobranza legítima o cumplimiento de obligaciones legales, siempre que estas últimas no encubran una finalidad promocional.

La emisión de criterios interpretativos permitiría que consumidores, proveedores y autoridades administrativas conozcan con mayor claridad qué comunicaciones se encuentran prohibidas, cuáles podrían considerarse lícitas y bajo qué condiciones puede realizarse un contacto comercial directo conforme a la Ley N.º 32323.

Tabla 24

Conceptos que requieren criterios interpretativos para la aplicación de la Ley N.º 32323

Concepto	Definición interpretativa propuesta	Criterio de exclusión o límite	Finalidad regulatoria
Ámbito de la prohibición	Debe entenderse como la prohibición del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor mediante los canales previstos por la Ley N.º 32323.	No comprende toda publicidad, toda comunicación comercial, atención al cliente, comunicaciones contractuales, operativas, de seguridad, cobranza legítima o cumplimiento de obligaciones legales, siempre que no encubran finalidad promocional.	Evitar que la norma sea interpretada como una prohibición absoluta de toda actividad publicitaria o del funcionamiento de los centros de llamadas.
Iniciativa propia del consumidor	Debe entenderse como una conducta activa, voluntaria, específica y verificable mediante la cual el consumidor decide contactar al proveedor para solicitar información, atención, contratación o comunicación sobre un producto o servicio determinado.	No debería comprender interacciones pasivas, ambiguas o inducidas, como navegar en una página web, aceptar términos generales o llenar formularios sin información clara sobre el contacto comercial posterior.	Evitar que cualquier interacción mínima sea usada para justificar comunicaciones posteriores.
Contactarse directamente	Acto mediante el cual el consumidor inicia una interacción con un proveedor identificable, por un canal determinado y con una finalidad concreta.	No debería incluir contactos obtenidos mediante terceros, bases de datos compradas, sorteos ambiguos, formularios de aliados comerciales o registros donde el consumidor no identifica claramente al proveedor que lo contactará.	Impedir que contactos indirectos, ambiguos o captados por terceros sean usados como habilitación general.

Medio determinado	Canal específico autorizado por el consumidor para recibir comunicaciones como: llamada telefónica, SMS, correo electrónico, WhatsApp u otro medio concreto.	La autorización para un medio no debería extenderse automáticamente a otros canales. Consentir correos electrónicos no habilita necesariamente llamadas telefónicas o mensajes de texto.	Garantizar que el consentimiento sea específico, informado y limitado al canal autorizado.
Telemercadeo	Comunicación destinada a promocionar, ofrecer, vender, fidelizar, captar clientes o incentivar la contratación de productos o servicios mediante canales directos.	No debería incluir comunicaciones meramente contractuales, operativas, de seguridad, atención de reclamos, confirmación de operaciones o cobranza legítima.	Delimitar qué comunicaciones tienen finalidad comercial prohibida.
Medios análogos	Deben entenderse como canales funcionalmente equivalentes a llamadas, SMS o mensajes electrónicos, capaces de contactar directamente al consumidor con fines comerciales.	No debería interpretarse de forma ilimitada hasta comprender cualquier interacción digital o comunicación no promocional.	Evitar evasiones mediante nuevos canales tecnológicos, sin generar sobre-restricción.
Revocatoria con efecto inmediato	Debe implicar el cese del contacto comercial desde la recepción de la revocatoria, con actualización rápida de bases internas y comunicación a terceros.	No debería admitirse que el proveedor continúe contactando al consumidor alegando demoras internas, tercerización o desactualización de bases de datos.	Garantizar que la voluntad actual del consumidor sea respetada efectivamente.
Comunicación promocional prohibida	Comunicación dirigida a promover productos, servicios, beneficios, campañas, ventas, renovaciones comerciales o contrataciones adicionales no solicitadas.	No toda comunicación del proveedor debe considerarse promocional; debe analizarse su finalidad concreta.	Evitar prácticas comerciales intrusivas o no consentidas.

Comunicación contractual, operativa, informativa, de seguridad o cobranza legítima	Comunicación necesaria para ejecutar una relación contractual, confirmar operaciones, prevenir fraudes, informar vencimientos, atender solicitudes, responder reclamos o realizar cobranza permitida.	No debe usarse como pretexto para introducir ofertas, promociones o ventas no solicitadas.	Proteger comunicaciones necesarias sin abrir una vía indirecta de telemarketing.
---	---	--	--

Nota. Elaboración propia

1.7.1.1. Precisión de la “iniciativa propia del consumidor”. La expresión “iniciativa propia del consumidor” debe entenderse como una actuación activa, voluntaria, específica y verificable mediante la cual el consumidor decide contactar al proveedor sin haber sido previamente presionado, inducido o contactado mediante canales comerciales no solicitados; no debería considerarse suficiente una interacción pasiva, ambigua o genérica como: la simple navegación en una página web, la aceptación general de términos y condiciones o la participación en formularios que no informen claramente la finalidad comercial del contacto posterior

Esta precisión es importante porque la iniciativa propia constituye el presupuesto inicial que habilita la posibilidad de contacto posterior, si dicho concepto se interpreta de manera amplia cualquier interacción mínima podría ser utilizada por el proveedor para justificar comunicaciones comerciales posteriores; por ello, debe exigirse que la iniciativa sea clara, identificable y vinculada a un producto, servicio o finalidad determinada.

1.7.1.2. Alcance de la expresión “contactarse directamente”. La expresión “contactarse directamente” debe entenderse como una comunicación iniciada por el consumidor con un proveedor identificable, mediante un canal determinado y con una finalidad concreta, esto implica que el consumidor debe saber con quién se comunica y para qué finalidad entrega sus datos o solicita información.

No debería considerarse contacto directo aquel que se produce mediante bases de datos adquiridas, formularios de terceros, aliados comerciales no identificados, sorteos ambiguos o mecanismos en los que el consumidor no conoce claramente qué proveedor utilizará sus datos; esta precisión evita que la información obtenida indirectamente sea usada como habilitación general para comunicaciones comerciales.

1.7.1.3. Delimitación del “medio determinado”. El “medio determinado” debe entenderse como el canal específico autorizado por el consumidor para recibir comunicaciones comerciales, por ejemplo, si el consumidor autorizó ser contactado por correo electrónico, dicha autorización no debería extenderse automáticamente a llamadas telefónicas, mensajes de texto, WhatsApp u otros canales.

Esta delimitación es relevante porque el consentimiento debe ser específico y no genérico, el proveedor no debería presumir que la autorización otorgada para un canal permite utilizar cualquier otro medio de contacto, por ello, los lineamientos deberían exigir que cada medio autorizado sea informado y aceptado de manera diferenciada.

1.7.1.4. Definición operativa de “telemarketing”. El telemarketing debe ser definido operativamente como toda comunicación dirigida a promover, ofrecer, vender, fidelizar, renovar, ampliar o incentivar la contratación de productos o servicios mediante canales directos de contacto con el consumidor, esta definición permitiría identificar la finalidad comercial de la comunicación y diferenciarla de otras comunicaciones necesarias dentro de una relación contractual; y es que, no toda comunicación del proveedor debería ser considerada telemarketing, deben excluirse aquellas comunicaciones estrictamente contractuales, operativas, informativas, de seguridad, atención de reclamos, confirmación de operaciones o cobranza legítima, siempre que no incorporen ofertas, promociones o intentos de venta no solicitados.

1.7.1.5. Interpretación de los “medios análogos”. La referencia a “medios análogos” debe interpretarse de manera funcional, es decir, debe comprender aquellos canales que, aunque no estén expresamente mencionados en la norma, cumplen una función equivalente a las llamadas, mensajes de texto o mensajes electrónicos para contactar directamente al consumidor con fines comerciales.

Sin embargo, esta interpretación no debe ser ilimitada, no cualquier interacción digital debería ser considerada medio análogo, el criterio central debe ser si el canal permite al proveedor enviar comunicaciones directas, personalizadas o masivas al consumidor con finalidad promocional; esta precisión permitiría evitar la evasión mediante nuevas tecnologías, pero sin extender la prohibición de manera desproporcionada a comunicaciones que no tienen finalidad comercial directa.

1.7.1.6. Alcance de la “revocatoria con efecto inmediato”. La revocatoria con efecto inmediato debe entenderse como la obligación del proveedor de cesar el contacto comercial desde que toma conocimiento de la solicitud del consumidor, esto implica que el proveedor debe contar con mecanismos simples, gratuitos y verificables para recibir y ejecutar la revocatoria.

No obstante, la inmediatez debe interpretarse de forma razonable y técnicamente viable, no se trata de exigir lo materialmente imposible en sistemas complejos, sino de impedir demoras injustificadas, excusas operativas o la continuidad de campañas pese a la negativa expresa del consumidor.

1.7.1.7. Diferenciación entre comunicaciones promocionales y comunicaciones contractuales, operativas, informativas, de seguridad o cobranza legítima. La delimitación entre comunicaciones promocionales y comunicaciones lícitas resulta indispensable para evitar una interpretación excesiva de la Ley N.º 32323, la

prohibición general acotada al contacto comercial directo no iniciado por el consumidor no debe extenderse automáticamente a comunicaciones contractuales, operativas, informativas, de seguridad, cobranza legítima, atención al cliente o cumplimiento de obligaciones legales, estas comunicaciones pueden ser válidas cuando respondan a una relación jurídica previa, a una obligación legal o a una necesidad operativa real, siempre que no sean utilizadas como vehículo indirecto para promover productos o servicios.

La diferenciación es necesaria para evitar dos riesgos, por un lado, impedir que los proveedores encubran publicidad bajo la apariencia de comunicaciones operativas, por otro lado, evitar que la aplicación excesiva de la norma restrinja comunicaciones útiles o necesarias para el propio consumidor.

Síntesis propositiva: La emisión de criterios interpretativos sobre estos conceptos permitiría aplicar la Ley N.º 32323 de manera más clara, previsible y proporcional, la finalidad no es reducir la protección del consumidor, sino evitar aplicaciones excesivamente amplias, contradictorias o litigiosas.

1.7.2. Lineamientos Sobre Consentimiento, Trazabilidad y Revocatoria Inmediata

Una segunda propuesta consiste en que la autoridad competente emita lineamientos específicos sobre consentimiento, trazabilidad probatoria y revocatoria; esta medida resulta necesaria porque la Ley N.º 32323 exige que el contacto comercial solo pueda realizarse cuando exista consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco, otorgado a partir de la iniciativa propia del consumidor; sin embargo, la norma no desarrolla con detalle cómo debe probarse dicho consentimiento ni qué información mínima debe conservar el proveedor para acreditar que actuó conforme a ley, por ello, los lineamientos deben convertir la exigencia legal en un sistema verificable, que permita a la autoridad fiscalizar y al proveedor demostrar el cumplimiento de sus obligaciones.

1.7.2.1. Estándares mínimos para acreditar el consentimiento válido. El consentimiento válido debe cumplir con estándares mínimos que permitan verificar que fue otorgado de manera libre, previa, informada, expresa e inequívoca, no debería admitirse como consentimiento suficiente una autorización genérica, una casilla premarcada, una cláusula escondida en términos extensos o una aceptación ambigua que no permita conocer la voluntad real del consumidor; para que el consentimiento sea válido, el consumidor debe haber recibido información clara sobre quién lo contactará, con qué finalidad, por qué medio y respecto de qué producto o servicio, asimismo, la manifestación de voluntad debe ser expresa, de modo que no pueda presumirse por silencio, inacción, navegación web, relación contractual previa o pertenencia a una base de datos.

Tabla 25

Estándares mínimos de trazabilidad del consentimiento

Elemento que debe acreditarse	Contenido mínimo exigible	Finalidad probatoria
Iniciativa propia del consumidor	Evidencia de que el consumidor inició voluntariamente el contacto con el proveedor.	Demostrar que la comunicación posterior se encuentra dentro de la excepción legal.
Fecha y hora	Registro del momento exacto en que el consumidor otorgó la autorización.	Verificar la anterioridad del consentimiento respecto de la comunicación comercial.
Canal utilizado	Medio por el cual el consumidor inició el contacto o prestó consentimiento: web, teléfono, aplicativo, correo, presencial u otro.	Determinar la forma en que se produjo la manifestación de voluntad.
Identidad del proveedor	Información clara sobre qué empresa o proveedor queda autorizado a contactar al consumidor.	Evitar autorizaciones abiertas a favor de terceros indeterminados.
Finalidad informada	Descripción del propósito de la comunicación: promoción, información comercial, oferta, renovación, fidelización u otro.	Garantizar que el consentimiento sea informado y específico.

Medio autorizado	Canal concreto autorizado: llamada, SMS, correo electrónico, WhatsApp u otro medio determinado.	Impedir que una autorización para un canal se use para otros medios no consentidos.
Texto aceptado por el consumidor	Versión exacta de la cláusula, formulario, grabación o declaración aceptada.	Permitir verificar si la información fue clara, expresa e inequívoca.
Plazo de conservación	Periodo razonable durante el cual el proveedor debe conservar la evidencia del consentimiento.	Asegurar disponibilidad probatoria ante reclamos o fiscalizaciones.
Revocatoria	Registro de la solicitud de revocación, fecha, hora, canal y confirmación de atención.	Acreditar que la voluntad actual del consumidor fue respetada.
Comunicación a terceros	Constancia de que la revocatoria fue informada a centros de llamadas, agencias o intermediarios.	Evitar que terceros continúen contactando al consumidor indebidamente.

Nota. Elaboración propia

1.7.2.2. Registro de fecha, hora, canal, proveedor, finalidad y medio autorizado.

Los lineamientos deberían exigir que el proveedor conserve un registro mínimo del consentimiento otorgado, dicho registro debería incluir: fecha, hora, canal utilizado, identidad del proveedor autorizado, finalidad de la comunicación y medio específico por el cual el consumidor aceptó ser contactado; este registro cumple una función probatoria esencial, permite verificar si el consentimiento fue otorgado antes de la comunicación comercial, si correspondía al proveedor que realizó el contacto, si se refería a la finalidad invocada y si autorizaba el medio efectivamente utilizado, sin esta información, la legalidad de la comunicación quedaría sustentada solo en afirmaciones generales del proveedor.

1.7.2.3. Evidencia de la iniciativa propia del consumidor. Además del consentimiento, debe conservarse evidencia de la iniciativa propia del consumidor, esto implica registrar el acto mediante el cual el consumidor se contactó previamente con el proveedor, ya sea a través de una llamada, formulario web, solicitud presencial, correo electrónico, aplicación digital u otro canal verificable; esta evidencia es importante porque

la Ley N.º 32323 no permite cualquier contacto comercial basado únicamente en consentimiento genérico, la norma exige que el consumidor haya tomado la iniciativa de contactarse con el proveedor, por ello el proveedor debe poder demostrar no solo que obtuvo una autorización, sino que dicha autorización surgió luego de una actuación inicial del consumidor.

1.7.2.4. Conservación de prueba y carga probatoria del proveedor. La carga de acreditar la existencia del consentimiento válido debe recaer principalmente en el proveedor porque es quien realiza o se beneficia de la comunicación comercial, en consecuencia, debe conservar: la documentación, registros electrónicos, grabaciones, formularios, logs, versiones de cláusulas aceptadas o cualquier otro medio probatorio que permita reconstruir la autorización otorgada por el consumidor; la conservación de prueba debe realizarse por un periodo razonable, suficiente para atender reclamos, fiscalizaciones o procedimientos administrativos.

1.7.2.5. Sistema de revocatoria inmediato, gratuito, simple y verificable. Los proveedores deberían implementar mecanismos de revocatoria que sean inmediatos, gratuitos, simples y verificables, el consumidor debe poder retirar su consentimiento sin enfrentar barreras, costos, trámites complejos o derivaciones innecesarias, además, la revocatoria debería poder realizarse por el mismo medio utilizado para el contacto o mediante canales igualmente accesibles.

Síntesis propositiva: Los lineamientos sobre consentimiento, trazabilidad y revocatoria permitirían convertir la excepción prevista por la Ley N.º 32323 en un sistema verificable y administrable; su finalidad no es imponer cargas formales innecesarias, sino asegurar que el contacto comercial solo se realice cuando exista iniciativa propia del consumidor, consentimiento válido, medio autorizado y ausencia de revocatoria, con ello,

se reducirían las controversias probatorias, se fortalecería la seguridad jurídica y se facilitaría la fiscalización administrativa.

1.7.3. Reglas Técnicas para la Identificación de Comunicaciones Comerciales

Las reglas técnicas para la identificación de comunicaciones comerciales deben permitir distinguir cuándo una comunicación se encuentra dentro del ámbito prohibido por la Ley N.º 32323 y cuándo corresponde a una comunicación lícita, para ello, no basta con afirmar la existencia de una prohibición general, es necesario desarrollar mecanismos que permitan identificar el contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, diferenciarlo de comunicaciones contractuales u operativas, verificar la identidad del emisor y asegurar trazabilidad suficiente para fines de fiscalización.

Por ello, una tercera propuesta consiste en desarrollar reglas técnicas que permitan identificar, validar y fiscalizar las comunicaciones comerciales realizadas mediante llamadas, mensajes de texto, mensajes electrónicos u otros medios análogos, esta propuesta resulta especialmente relevante porque la Ley N.º 32323 no solo introduce una prohibición jurídica, sino que también reconoce -a través del numeral 58.3- la necesidad de que el Estado establezca reglas para el uso adecuado del envío de mensajes y llamadas en redes de telecomunicaciones.

La identificación técnica de las comunicaciones comerciales es una condición indispensable para la eficacia de la norma, si el consumidor no puede reconocer que una llamada o mensaje tiene finalidad comercial, y si la autoridad no puede determinar quién emitió la comunicación, desde qué canal se realizó y en beneficio de qué proveedor, la prohibición legal puede volverse difícil de fiscalizar; por ello, la implementación de la Ley N.º 32323 requiere complementar la regla jurídica con mecanismos de numeración, validación, autenticación, trazabilidad y bloqueo.

Tabla 26

Reglas técnicas propuestas para la identificación de comunicaciones comerciales

Regla técnica propuesta	Finalidad	Entidad involucrada
Numeración especial para llamadas comerciales o publicitarias	Permitir que el consumidor identifique anticipadamente la naturaleza comercial de la llamada.	MTC / Osiptel
Identificación visible del proveedor responsable	Asegurar que el consumidor conozca qué empresa realiza o se beneficia de la comunicación.	Indecopi / MTC / Osiptel
Registro de números usados en campañas comerciales	Facilitar la fiscalización y trazabilidad de llamadas, mensajes o campañas masivas.	MTC / Osiptel / proveedores
Validación del emisor	Verificar que la comunicación provenga de un proveedor autorizado o identificable.	MTC / Osiptel
Autenticación de llamadas	Reducir el riesgo de suplantación del identificador de llamada y llamadas engañosas.	MTC / Osiptel
Mecanismos contra spoofing y vishing	Prevenir comunicaciones fraudulentas o engañosas que aparentan provenir de entidades legítimas.	MTC / Osiptel / Autoridad de Datos / Indecopi
Reglas diferenciadas para robocalls y autodialers	Controlar llamadas automatizadas, voces artificiales, mensajes pregrabados y sistemas de marcación masiva.	Indecopi / MTC / Osiptel

Nota. Elaboración propia.

1.7.3.1. Numeración especial para llamadas comerciales o publicitarias. La numeración especial para llamadas comerciales constituye una medida técnica relevante para hacer operativa la Ley N.º 32323, si las comunicaciones promocionales autorizadas se realizan desde una serie numérica específica el consumidor podría identificar anticipadamente la naturaleza comercial del contacto y decidir libremente si desea contestar o no.

Esta herramienta también facilitaría la fiscalización estatal, pues permitiría distinguir entre llamadas comerciales realizadas desde canales formalmente habilitados y llamadas efectuadas mediante numeración ordinaria, rotativa, no identificada o posiblemente irregular, en consecuencia, la numeración especial no solo cumple una función informativa para el consumidor, sino también una función probatoria y supervisora para la autoridad administrativa.

No obstante, la numeración especial no debe ser concebida como una solución autosuficiente, para ser eficaz debe estar acompañada de obligaciones de registro, validación del titular de la línea, identificación del proveedor beneficiario, conservación de evidencia y sanciones frente al uso indebido de números no autorizados para campañas comerciales.

1.7.3.2. Identificación visible del proveedor responsable de la comunicación.

Una segunda regla técnica necesaria consiste en exigir que toda comunicación comercial identifique de manera clara, inmediata y verificable al proveedor responsable, esta identificación es indispensable para que el consumidor conozca quién lo contacta, con qué finalidad se realiza la comunicación y qué empresa se beneficia del contacto comercial.

En el caso de las llamadas telefónicas, la identificación visible del proveedor podría realizarse mediante un esquema mínimo de información al inicio de la comunicación, antes de formular cualquier oferta, promoción o mensaje comercial, el emisor debería indicar de manera clara: el nombre comercial o razón social del proveedor, si la llamada es realizada directamente por la empresa o por un tercero contratado, la finalidad comercial del contacto y el medio mediante el cual el consumidor podría ejercer su revocatoria.

Esta exigencia no debe convertirse en una carga excesiva ni en una formalidad impracticable, sin embargo, sí debe garantizar que el consumidor no tenga que investigar quién lo llama ni bajo qué interés comercial se produce la comunicación; la identificación

debe ser breve, comprensible y suficiente para que el usuario pueda decidir si continúa o no con la llamada, si solicita no ser contactado nuevamente o si formula un reclamo posterior.

Por ejemplo, una llamada comercial debería iniciar con una fórmula semejante: *“Buenos días, le llamamos en nombre de [proveedor], a través de [call center o tercero, si corresponde], con finalidad comercial relacionada con [producto o servicio]. Usted puede solicitar que no se le vuelva a contactar por este medio”*; esta fórmula permitiría identificar al proveedor responsable sin hacer impracticable la comunicación ni trasladar al consumidor la carga de averiguar el origen del contacto.

Asimismo, la identificación inicial debe estar vinculada a un registro interno de campaña, dicho registro debería contener, como mínimo, el número utilizado, la fecha y hora de la comunicación, el proveedor beneficiario, el tercero ejecutor, la finalidad de la campaña y la base de consentimiento empleada; de esta manera, la identificación no solo cumpliría una función informativa frente al consumidor, sino también una función probatoria frente a una eventual fiscalización administrativa.

Esta medida resulta especialmente importante cuando las comunicaciones comerciales son ejecutadas por centros de llamadas, agencias, aliados comerciales o intermediarios, en tales supuestos, el consumidor puede desconocer si la llamada proviene directamente del proveedor, de un tercero contratado o de un sujeto que utiliza indebidamente una identidad comercial, por ello, la falta de identificación clara dificulta el ejercicio de derechos, la formulación de reclamos y la imputación de responsabilidad administrativa.

En consecuencia, la identificación visible del proveedor responsable permitiría reducir el anonimato comercial, mejorar la trazabilidad de las comunicaciones y facilitar la fiscalización de la Ley N.º 32323.

1.7.3.3. Registro de números utilizados en campañas comerciales. Una tercera regla consiste en implementar un registro de números utilizados para campañas comerciales, este registro permitiría conocer qué líneas, rangos numéricos o canales se encuentran asociados a comunicaciones comerciales autorizadas, qué proveedor los utiliza y qué tercero ejecuta la campaña (en caso corresponda); el registro de números facilitaría la trazabilidad de las comunicaciones y permitiría a la autoridad identificar patrones de incumplimiento, reincidencia, uso de números rotativos o campañas masivas, asimismo, permitiría contrastar los reclamos de consumidores con información técnica objetiva sobre el origen de la comunicación.

Este mecanismo resulta especialmente útil frente a campañas realizadas mediante múltiples números o sistemas automatizados, sin un registro de números, la fiscalización puede quedar limitada a denuncias individuales, capturas de pantalla, grabaciones aisladas o información incompleta proporcionada por el consumidor.

Es preciso mencionar que la numeración especial cumple una función de identificación general de la naturaleza comercial de la llamada, mientras que el registro de números utilizados en campañas comerciales cumple una función de trazabilidad específica, al permitir conocer qué proveedor, tercero o campaña utilizó determinado número en un periodo concreto, por ello, ambas medidas no se superponen, sino que se complementan, la primera informa al consumidor y la segunda facilita la fiscalización administrativa. Para poder aclarar dicha diferencia se tiene la siguiente tabla:

Tabla 27

Diferencias entre numeración especial y registro de números en campañas comerciales

Punto	¿Qué regula?	¿Para qué sirve?	Ejemplo específico
Numeración especial para	La asignación de una serie	Permite que el consumidor	Por ejemplo, que el MTC disponga que toda llamada

llamadas comerciales o publicitarias	numérica diferenciada para que las llamadas comerciales salgan desde números reconocibles.	identifique antes de contestar que la llamada tiene finalidad comercial o publicitaria.	comercial autorizada deba realizarse desde una serie especial, como 500-XXX-XXX . Así, si el consumidor recibe una llamada de un número que inicia con 500 , podrá reconocer que se trata de una comunicación comercial o publicitaria.
Registro de números utilizados en campañas comerciales	La inscripción de los números concretos que cada proveedor, centros de llamadas o tercero usará en una campaña determinada.	Permite saber qué empresa usó cada número, para qué campaña, durante qué periodo y bajo qué base de consentimiento.	Por ejemplo, la empresa Banco Dinerito S.A. registra ante la autoridad que usará los números 500-123-001 , 500-123-002 y 500-123-003 para una campaña de créditos personales entre el 1 y el 30 de junio, ejecutada por el centro de llamadas Call Perú S.A.C.

Nota. Elaboración propia

1.7.3.4. Validación del emisor y autenticación de llamadas. La validación del emisor y la autenticación de llamadas constituyen mecanismos técnicos orientados a verificar que la comunicación provenga efectivamente del proveedor o del canal autorizado, esta medida es especialmente relevante frente a prácticas de suplantación, manipulación de identificadores o uso indebido de numeración.

La validación del emisor permitiría verificar si el número utilizado corresponde a un proveedor registrado o a un tercero autorizado para ejecutar campañas en su nombre, la autenticación de llamadas, por su parte, permitiría reducir el riesgo de que el consumidor reciba comunicaciones aparentemente provenientes de números confiables, entidades públicas o empresas conocidas, cuando en realidad se trata de comunicaciones manipuladas o fraudulentas. Estos mecanismos son necesarios porque la sola presentación puede ser insuficiente si el identificador de llamada puede ser falsificado, por ello, la regulación técnica debe procurar que la información mostrada coincida con la comunicación.

1.7.3.5. Mecanismos técnicos contra spoofing, vishing y suplantación del identificador de llamada. La implementación de la Ley N.º 32323 también debe considerar mecanismos técnicos frente al *spoofing*, *vishing* y otras formas de suplantación, aunque estos fenómenos pueden exceder el ámbito estrictamente comercial y acercarse al fraude, resultan relevantes porque pueden utilizarse para simular comunicaciones comerciales legítimas o para aparentar que una llamada proviene de una entidad confiable.

El *spoofing* implica la manipulación del identificador de llamada, de modo que el consumidor visualiza un número distinto al real, el *vishing*, por su parte, utiliza la comunicación de voz para inducir al destinatario a entregar información sensible, realizar acciones o confiar en una identidad falsa; estos fenómenos afectan la confianza en el sistema de comunicaciones y dificultan la fiscalización de llamadas comerciales no solicitadas.

Por ello, resulta necesario que el desarrollo técnico de la Ley N.º 32323 incluya mecanismos de bloqueo de numeración manipulada, validación del origen de la llamada, cooperación con operadores de telecomunicaciones, canales de denuncia rápida y coordinación con autoridades competentes en protección de datos personales.

1.7.3.6. Reglas diferenciadas para robocalls, autodialers y llamadas falsas o engañosas. Finalmente, las reglas técnicas deben diferenciar entre diversas modalidades de comunicación, no es lo mismo una llamada comercial realizada por un agente humano, una *robocall* con voz pregrabada o artificial, una campaña ejecutada mediante *autodialers* o una llamada falsa con suplantación del identificador, aunque estos fenómenos pueden concurrir, cada uno plantea riesgos y necesidades regulatorias distintas.

Las *robocalls* requieren reglas orientadas a detectar comunicaciones automatizadas, voces artificiales o mensajes pregrabados, los *autodialers* requieren obligaciones de registro, auditoría y control sobre sistemas de marcación masiva, y, las llamadas falsas o engañosas

exigen mecanismos de autenticación, validación del emisor y bloqueo de prácticas de suplantación o manipulación de identidad; estas categorías ya fueron desarrolladas conceptualmente en el marco teórico de la investigación y resultan útiles para evitar una respuesta regulatoria indiferenciada.

Esta diferenciación es importante porque permite adaptar la fiscalización a la naturaleza técnica del problema, una regulación que trate de la misma manera todas las comunicaciones puede resultar insuficiente frente a prácticas automatizadas, campañas masivas o llamadas fraudulentas, por el contrario, un enfoque diferenciado permitiría diseñar controles más precisos, mejorar la imputación de responsabilidad y evitar que los infractores aprovechen vacíos técnicos para eludir la prohibición.

En consecuencia, las reglas técnicas para la identificación de comunicaciones comerciales deben entenderse como una condición de efectividad de la Ley N.º 32323, la prohibición legal establece el mandato, pero la identificación, validación, autenticación y trazabilidad permiten que dicho mandato sea aplicable en la práctica.

Síntesis propositiva: La implementación de reglas técnicas para identificar comunicaciones comerciales resulta indispensable para que la Ley N.º 32323 sea fiscalizable y administrable; la numeración especial, la identificación visible del proveedor, el registro de números, la validación del emisor, la autenticación de llamadas y los mecanismos contra *spoofing*, *vishing*, *robocalls* y *autodialers* permitirían transformar la prohibición legal en un sistema verificable, reduciendo la incertidumbre, facilitando la fiscalización y fortaleciendo la protección efectiva del consumidor.

1.7.4. Regulación de Terceros, Call Centers y Responsabilidad del Proveedor

Una cuarta propuesta consiste en regular de manera expresa la actuación de terceros, centros de llamadas, agencias de marketing, aliados comerciales e intermediarios que

realizan comunicaciones en nombre o beneficio de un proveedor, esta precisión es fundamental porque, en la práctica, muchas llamadas, mensajes o comunicaciones promocionales no son ejecutados directamente por la empresa titular del producto o servicio, sino por terceros contratados para desarrollar campañas de telemarketing, fidelización, captación de clientes o promoción comercial.

La tercerización de campañas no debe convertirse en un mecanismo para diluir responsabilidad, el proveedor que se beneficia de la comunicación comercial debe asumir deberes razonables de supervisión, control y trazabilidad respecto de los terceros que actúan en su nombre o interés, de lo contrario, podría generarse un espacio de evasión regulatoria en el que el proveedor alegue desconocimiento de la conducta, mientras el tercero ejecutor carece de capacidad real para responder frente al consumidor o la autoridad administrativa.

En ese sentido, la regulación de terceros debe cumplir una doble finalidad, por un lado, debe impedir que la tercerización debilite la protección del consumidor frente a comunicaciones comerciales no consentidas, por otro lado, debe establecer reglas claras de imputación, para evitar una responsabilidad automática, excesiva o imprevisible del proveedor en supuestos donde existan actuaciones fraudulentas, suplantación o uso indebido de datos ajenos a su esfera de control.

1.7.4.1. Deber de supervisión del proveedor sobre terceros contratados. El proveedor que encarga o se beneficia de una campaña comercial debe adoptar medidas razonables para supervisar la actuación de los terceros contratados, este deber se justifica porque la relación con el consumidor no se agota en quien realiza materialmente la llamada o mensaje, sino que se vincula con quien obtiene el beneficio de dicha comunicación.

Por ello, el proveedor no debería limitarse a contratar un centro de llamadas, agencia o intermediario y trasladarle formalmente la responsabilidad, debe implementar controles

mínimos que permitan verificar que las comunicaciones se realicen únicamente respecto de consumidores que hayan tomado la iniciativa, otorgado consentimiento válido, autorizado el medio correspondiente y no revocado su autorización.

Este deber de supervisión puede materializarse mediante auditorías periódicas, revisión de bases de datos, validación previa de campañas, monitoreo de llamadas, control de scripts comerciales, verificación de canales de revocatoria y revisión de reclamos recibidos; estas medidas no buscan imponer una carga desproporcionada, sino asegurar que la tercerización no neutralice la finalidad protectora de la Ley N.º 32323.

1.7.4.2. Cláusulas mínimas de cumplimiento en contratos con call centers y agencias de marketing. Una medida necesaria consiste en exigir que los contratos entre proveedores y terceros incorporen cláusulas mínimas de cumplimiento normativo, estas cláusulas deberían establecer obligaciones expresas sobre respeto del artículo 58, uso de bases de datos lícitas, conservación de evidencia del consentimiento, atención de revocatorias, confidencialidad, seguridad de la información, auditoría y cooperación frente a fiscalizaciones administrativas.

Asimismo, los contratos deberían identificar con claridad quién proporciona la base de datos, quién valida el consentimiento, quién ejecuta la campaña, quién conserva la evidencia, quién atiende las revocatorias y quién responde ante reclamos del consumidor, esta distribución de funciones permitiría reducir zonas grises y facilitar la fiscalización.

También resulta conveniente que los contratos prevean consecuencias frente al incumplimiento del tercero, tales como suspensión de campañas, eliminación de bases no verificadas, deber de informar incidentes, indemnidad contractual y terminación de la relación comercial. No obstante, estas cláusulas internas no deberían ser utilizadas para

desconocer la responsabilidad administrativa del proveedor cuando la comunicación se realizó en su beneficio y bajo su esfera de organización.

1.7.4.3. Auditoría de bases de datos utilizadas en campañas comerciales. La auditoría de bases de datos constituye una herramienta fundamental para prevenir comunicaciones comerciales no consentidas, muchas infracciones pueden originarse no en la llamada misma, sino en el uso de bases de datos desactualizadas, adquiridas a terceros, segmentadas sin consentimiento suficiente o utilizadas para finalidades distintas a las autorizadas por el consumidor.

Por ello, antes de ejecutar una campaña comercial, el proveedor debería verificar que la base de datos utilizada contenga evidencia suficiente de iniciativa propia, consentimiento válido, finalidad autorizada, medio determinado y ausencia de revocatoria; esta verificación debería realizarse tanto cuando la base sea propia como cuando provenga de un tercero, aliado comercial o intermediario.

La auditoría también debería comprender mecanismos para detectar duplicidades, datos desactualizados, consentimientos vencidos, consumidores que revocaron su autorización y comunicaciones programadas hacia canales no autorizados, de este modo, la fiscalización no se concentraría únicamente en la conducta posterior, sino en la prevención del incumplimiento desde el diseño de la campaña.

1.7.4.4. Responsabilidad del proveedor beneficiario de la comunicación comercial. La regulación debe establecer que el proveedor beneficiario de la comunicación comercial tiene una posición relevante frente al cumplimiento de la Ley N.º 32323, si una campaña se ejecuta para promocionar sus productos o servicios, captar clientes o generar ventas en su favor, el proveedor no puede desvincularse completamente de la conducta alegando que la llamada fue realizada por un tercero.

No obstante, la imputación de responsabilidad debe realizarse con criterios de razonabilidad, culpabilidad y proporcionalidad, debe evaluarse si el proveedor encargó la campaña, proporcionó la base de datos, aprobó los *scripts*, definió los destinatarios, supervisó la ejecución, recibió reportes o se benefició directamente de los resultados; estos elementos permitirán determinar su grado de control y participación en la conducta.

Esta precisión es importante porque evita dos extremos, por un lado, que el proveedor eluda toda responsabilidad mediante tercerización, y, por otro, que se le impute automáticamente cualquier comunicación realizada por un tercero sin analizar su intervención real, su deber de supervisión y la existencia de medidas de cumplimiento.

1.7.4.5. Diferenciación entre tercerización legítima, incumplimiento contractual, uso indebido de datos y fraude o suplantación. Una regulación adecuada debe diferenciar los distintos supuestos que pueden presentarse en la intervención de terceros, no toda comunicación indebida realizada por un tercero responde al mismo nivel de responsabilidad del proveedor ni exige la misma respuesta administrativa.

En primer lugar, puede existir tercerización legítima, cuando el proveedor contrata a un centro de llamadas para ejecutar comunicaciones comerciales sobre consentimientos válidos, con reglas de trazabilidad y mecanismos de revocatoria; en este supuesto la tercerización no es un problema por sí solo, cuando se cumplen los estándares legales.

En segundo lugar, puede existir un incumplimiento contractual del tercero, cuando este se aparta de las instrucciones del proveedor, utiliza canales no autorizados o incumple obligaciones de trazabilidad; en estos casos la autoridad tendrá que evaluar si el proveedor adoptó medidas razonables de supervisión o si incurrió en falta de control.

En tercer lugar, puede presentarse un uso indebido de datos personales, cuando la campaña se basa en datos obtenidos, transferidos o utilizados sin autorización válida; en este

supuesto la fiscalización debe considerar no solo la comunicación comercial final, sino también la cadena de obtención y circulación de datos.

Finalmente, pueden existir supuestos de fraude, *spoofing*, *vishing* o suplantación en los que un tercero utiliza indebidamente la identidad de un proveedor o que se aparente el actuar en su nombre sin relación comercial real; estos casos requieren especial cuidado, pues pueden exceder el ámbito del telemercadeo y demandar coordinación con autoridades competentes en telecomunicaciones, protección de datos personales y seguridad digital.

En consecuencia, la regulación de terceros, centros de llamadas e intermediarios debe evitar respuestas indiferenciadas, la finalidad no es impedir la tercerización legítima de servicios comerciales, sino asegurar que esta se realice con trazabilidad, control, responsabilidad y respeto efectivo de la voluntad del consumidor.

Síntesis propositiva: La regulación de terceros, centros de llamadas e intermediarios resulta indispensable para evitar que la tercerización debilite la eficacia de la Ley N.º 32323, el proveedor que se beneficia de una comunicación comercial debe asumir deberes razonables de supervisión, auditoría, trazabilidad y control de revocatorias, sin embargo, la imputación de responsabilidad debe diferenciar entre tercerización legítima, incumplimiento contractual, uso indebido de datos, fraude o suplantación; con ello se fortalecerá la protección del consumidor sin generar responsabilidad automática o imprevisible.

1.7.5. Coordinación Interinstitucional Diferenciada y Fiscalización Basada en Riesgo

Una quinta propuesta consiste en fortalecer la coordinación interinstitucional diferenciada y adoptar un modelo de fiscalización basado en riesgo para la implementación de la Ley N.º 32323, esta medida resulta necesaria porque las comunicaciones comerciales no consentidas pueden involucrar simultáneamente protección del consumidor, tratamiento de datos personales, uso de redes de telecomunicaciones, numeración, identificación del

emisor, intervención de terceros y fiscalización tecnológica, sin embargo, dicha concurrencia material no significa que todas las entidades públicas tengan las mismas funciones ni que puedan actuar mediante los mismos instrumentos jurídicos.

La implementación de la Ley N.º 32323 exige distinguir con claridad el ámbito de actuación de cada entidad; el Indecopi cumple un rol central respecto de la fiscalización de métodos comerciales agresivos o engañosos, la aplicación de criterios administrativos, la imposición de sanciones y la tutela de los consumidores frente a comunicaciones comerciales no consentidas; el Ministerio de Transportes y Comunicaciones interviene en materia de política sectorial de comunicaciones, administración de la numeración, Plan Técnico Fundamental de Numeración y reglamentación técnica dentro de su competencia; Osiptel participa en el ámbito de los servicios públicos de telecomunicaciones, principalmente mediante funciones de regulación, supervisión, fiscalización, solución de controversias y atención de reclamos cuando legalmente corresponda; por su parte, la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales interviene cuando el problema involucra tratamiento de datos personales, consentimiento, oposición, revocatoria, responsabilidad del tratamiento o actuación de encargados de tratamiento.

Por ello, la coordinación no debe entenderse como una fusión de competencias ni como una habilitación para que todas las entidades emitan reglas sobre todos los aspectos de la Ley N.º 32323, su finalidad es construir canales de cooperación, intercambio de información, derivación de denuncias, criterios compatibles de actuación y mecanismos de respuesta frente a hechos que pueden comprometer simultáneamente consumo, datos personales y telecomunicaciones; esta delimitación resulta indispensable para evitar duplicidad de exigencias, superposición sancionadora, vacíos de fiscalización o superposición sancionadora.

Tabla 28

Matriz de competencias, instrumentos e indicadores para la implementación coordinada de la Ley N.º 32323

Actor	Función diferenciada	Instrumento jurídico o de gestión	Acción propuesta	Plazo referencial	Indicador de cumplimiento
MTC	Política sectorial de comunicaciones, administración de numeración, Plan Técnico Fundamental de Numeración y reglamentación técnica dentro de su competencia.	Decreto supremo, resolución ministerial, modificación del Plan Técnico Fundamental de Numeración u otro instrumento sectorial competente.	Consolidar reglas sobre numeración especial, identificación de llamadas y mensajes comerciales, validación técnica, trazabilidad y uso adecuado de redes de telecomunicaciones.	6 meses desde la entrada en vigor de la regulación complementaria aplicable o desde la identificación formal de una insuficiencia normativa o técnica específica.	Norma técnica aprobada, numeración especial asignada o regulada, criterios de identificación y trazabilidad publicados.
Osiptel	Regulación, supervisión, fiscalización, sanción, solución de controversias y atención de reclamos en el ámbito de los servicios públicos de telecomunicaciones, cuando legalmente corresponda.	Resolución de Consejo Directivo, informe técnico, lineamiento de supervisión o instrumento regulatorio propio de su competencia.	Emitir criterios técnicos o de supervisión respecto de operadores, tráfico, uso de redes, identificación de llamadas, cumplimiento de obligaciones de empresas operadoras e información necesaria para la trazabilidad de comunicaciones.	6 meses desde la emisión de la regulación técnica aplicable o desde la entrada en vigor de la norma que le atribuya actuación específica.	Informe técnico emitido, criterios de supervisión aprobados, acciones de supervisión ejecutadas en el ámbito de servicios públicos de telecomunicaciones.
Indecopi	Fiscalización de métodos comerciales agresivos o engañosos, tutela del consumidor, criterios administrativos, medidas correctivas y sanciones.	Lineamientos administrativos, precedentes, resoluciones de órganos resolutivos, directivas internas o guías de fiscalización.	Precisar criterios sobre comunicaciones comerciales no consentidas, carga probatoria del proveedor, revocatoria inmediata, graduación de sanciones y	6 a 12 meses desde la entrada en vigor efectiva de la regulación complementaria o desde la identificación de criterios	Lineamiento o criterio publicado, número de fiscalizaciones iniciadas, criterios sancionadores sistematizados,

			responsabilidad por terceros o centros de llamadas.	recurrentes en procedimientos administrativos.	en resoluciones administrativas.
ANPD	Tratamiento de datos personales, consentimiento, oposición, revocatoria, responsabilidad del tratamiento y actuación de encargados.	Directiva, guía interpretativa, opinión consultiva, resolución directoral o criterio administrativo.	Precisar criterios sobre consentimiento válido, uso de bases de datos, revocatoria, oposición, comunicación de solicitudes entre responsable y encargado, y trazabilidad del tratamiento.	6 meses desde la identificación de criterios de aplicación vinculados con la Ley N.º 32323.	Guía o criterio publicado; fiscalizaciones sobre tratamiento de datos en campañas comerciales, criterios sobre revocatoria.
Congreso / Poder Ejecutivo	Modificación legal o reglamentaria cuando existan vacíos normativos que no puedan resolverse mediante interpretación administrativa.	Ley, decreto legislativo, decreto supremo o norma reglamentaria, según el rango requerido.	Precisar competencias, infracciones, obligaciones técnicas, mecanismos de coordinación interinstitucional o criterios de responsabilidad cuando el marco vigente resulte insuficiente.	12 meses desde la identificación de una insuficiencia regulatoria específica mediante informe técnico, evaluación institucional o futura evaluación ex post.	Proyecto normativo presentado, exposición de motivos con análisis de necesidad, alternativas e impactos; norma aprobada o dictamen emitido.
Proveedores y call centers	Cumplimiento operativo, trazabilidad del consentimiento, auditoría, revocatoria, supervisión contractual y conservación de evidencia.	Protocolos internos, programas de cumplimiento, contratos con terceros, cláusulas de tratamiento de datos, auditorías y registros verificables.	Implementar registros de iniciativa propia del consumidor, consentimiento, medio autorizado, revocatoria inmediata, campañas ejecutadas, terceros intervinientes, números utilizados y medidas de supervisión contractual.	Antes del inicio de campañas comerciales, para campañas en curso, dentro del plazo de adecuación que establezca la regulación aplicable.	Registro auditable de consentimientos y revocatorias, contratos con cláusulas de cumplimiento; auditorías internas; reportes de atención de revocatorias.

Nota. Elaboración propia. La coordinación propuesta no supone traslado de competencias entre entidades, sino articulación funcional dentro del ámbito jurídico propio de cada actor.

1.7.5.1. Delimitación de competencias institucionales. La coordinación entre Indecopi, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Osiptel y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales resulta indispensable para evitar una aplicación fragmentada de la Ley N.º 32323; no obstante, dicha coordinación debe partir de una premisa básica, cada entidad interviene desde un título competencial distinto y mediante instrumentos jurídicos diferentes.

El Indecopi debe concentrar su actuación en la fiscalización de las comunicaciones comerciales no consentidas como métodos comerciales agresivos o engañosos, así como en la emisión de criterios administrativos sobre infracciones, medidas correctivas, carga probatoria, revocatoria y sanciones; el Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe intervenir en aquello vinculado con la política sectorial de comunicaciones, numeración, Plan Técnico Fundamental de Numeración y reglamentación técnica de redes dentro de su competencia; Osiptel debe actuar dentro del ámbito de los servicios públicos de telecomunicaciones, especialmente cuando corresponda emitir informes técnicos, supervisar obligaciones de empresas operadoras o aplicar sus potestades regulatorias y supervisoras; por su parte, la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales debe intervenir cuando la conducta involucre tratamiento de datos personales, consentimiento, oposición, revocatoria, responsabilidad del tratamiento o actuación de encargados.

Esta delimitación evita afirmar genéricamente que todas las entidades deben “crear reglas técnicas” o fiscalizar los mismos hechos bajo los mismos criterios; la implementación de la Ley N.º 32323 exige coordinación, pero no superposición, por ello, toda propuesta institucional debe identificar con claridad la entidad responsable, el instrumento jurídico aplicable, la acción concreta, el plazo razonable y el indicador de cumplimiento.

1.7.5.2. Protocolos de derivación e intercambio de información según competencia. Una medida concreta consiste en aprobar protocolos de derivación e intercambio de información entre las entidades competentes; sin embargo, dichos protocolos no deben asignar competencias nuevas ni permitir que una entidad actúe fuera de su ámbito funcional, su finalidad debe ser ordenar la ruta institucional de atención cuando una denuncia o fiscalización involucre simultáneamente consumo, datos personales y telecomunicaciones.

Así, cuando el hecho denunciado consista en una comunicación comercial no consentida atribuible a un proveedor, la ruta principal corresponderá al Indecopi; si el caso involucra uso de datos personales sin consentimiento, incumplimiento de revocatoria, oposición o tratamiento por encargados, deberá activarse la competencia de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales; si el supuesto compromete numeración, identificación técnica, uso irregular de redes o información de operadores, corresponderá la intervención del MTC u Osiptel, según el título competencial aplicable.

Estos protocolos deberían precisar, como mínimo, la entidad receptora, los criterios de derivación, la información mínima que debe remitirse, los plazos de respuesta, las reglas de confidencialidad, el tratamiento de datos personales y los mecanismos para evitar duplicidad de procedimientos o doble sanción por los mismos hechos y fundamentos.

1.7.5.3. Actuaciones coordinadas en sectores de alto riesgo. La fiscalización basada en riesgo exige priorizar sectores, proveedores o conductas con mayor probabilidad de afectación al consumidor; en el caso de la Ley N.º 32323, dicha priorización podría considerar sectores que utilizan intensivamente llamadas, mensajes o canales digitales de promoción, tales como servicios financieros, seguros, telecomunicaciones, educación privada, comercio electrónico, retail, salud u otros mercados con alto volumen de contacto directo al consumidor.

Esta coordinación no implica que todas las autoridades realicen una misma fiscalización ni que ejerzan una potestad sancionadora conjunta; el Indecopi podrá evaluar la conducta comercial frente al consumidor; la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales podrá analizar la licitud del tratamiento de datos utilizados en la campaña; el MTC podrá intervenir en los aspectos de política sectorial, numeración o regulación técnica que correspondan; y Osiptel podrá aportar información o desplegar sus funciones dentro del ámbito de los servicios públicos de telecomunicaciones y empresas operadoras, cuando resulte legalmente pertinente.

De esta forma, la actuación estatal se vuelve coordinada pero diferenciada, ello permite aprovechar información técnica, evitar respuestas parciales y reducir duplicidades, sin desconocer que cada autoridad debe actuar mediante sus propios procedimientos, competencias e instrumentos jurídicos.

1.7.5.4. Priorización de proveedores reincidentes, campañas masivas e incumplimiento de revocatorias. La fiscalización basada en riesgo debe permitir que la autoridad concentre sus recursos en los supuestos con mayor impacto sobre los consumidores, en ese sentido, resulta razonable priorizar proveedores reincidentes, campañas de gran escala, incumplimientos reiterados de revocatorias, comunicaciones realizadas pese a negativas expresas del consumidor, uso de terceros sin trazabilidad suficiente o empleo de bases de datos cuya licitud no pueda ser acreditada.

En el ámbito de protección al consumidor, esta priorización corresponde principalmente al Indecopi, en tanto autoridad llamada a fiscalizar métodos comerciales agresivos o engañosos; no obstante, cuando la reincidencia o la campaña masiva revele problemas de tratamiento de datos personales, deberá articularse con la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, del mismo modo, cuando se adviertan problemas de numeración, identificación del emisor o uso de redes de telecomunicaciones, la actuación

deberá coordinarse con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones u Osiptel, según corresponda.

Este enfoque evita una fiscalización meramente reactiva y permite orientar la intervención estatal hacia los casos de mayor riesgo, mayor volumen de consumidores afectados o mayor probabilidad de incumplimiento estructural.

1.7.5.5. Uso de herramientas SupTech para detección de patrones y priorización de casos. El uso de herramientas SupTech puede contribuir a identificar patrones de riesgo en reclamos, reportes, números telefónicos, proveedores, sectores económicos, reincidencia, horarios, canales de contacto y conductas empresariales. Estas herramientas permitirían ordenar la información disponible y mejorar la capacidad de priorización de la autoridad administrativa.

No obstante, su aplicación también debe respetar la delimitación competencial; el Indecopi podría utilizar herramientas de análisis de datos para priorizar fiscalizaciones en materia de protección al consumidor; la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales podría emplearlas para detectar patrones de tratamiento indebido de datos personales; y las entidades del sector telecomunicaciones podrían aportar información técnica dentro de su ámbito de competencia. La utilidad de estas herramientas dependerá de que se establezcan reglas claras sobre intercambio de información, confidencialidad, tratamiento de datos personales, finalidad del análisis y límites de uso.

La fiscalización tecnológica no debe convertirse en una expansión indeterminada de competencias, sino en un mecanismo de apoyo para que cada entidad actúe con mayor precisión, proporcionalidad y eficiencia dentro de su marco legal.

Síntesis propositiva: La coordinación interinstitucional resulta indispensable para la implementación de la Ley N.º 32323, pero debe estructurarse sobre una delimitación

precisa de competencias; el Indecopi debe actuar en el ámbito de protección al consumidor; el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en política sectorial, numeración y reglamentación técnica dentro de su competencia; Osiptel en regulación, supervisión y fiscalización de servicios públicos de telecomunicaciones cuando corresponda; y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales en tratamiento de datos, consentimiento, oposición, revocatoria y responsabilidad del tratamiento. Esta coordinación diferenciada permite mejorar la trazabilidad, evitar vacíos de fiscalización y prevenir superposición sancionadora, sin trasladar indebidamente funciones de una entidad a otra, asimismo, la matriz propuesta incorpora una lógica de calidad regulatoria, pues vincula cada medida con un actor responsable, un instrumento jurídico o de gestión, una acción concreta, un plazo referencial y un indicador de cumplimiento.

1.7.6. Criterios de Proporcionalidad Sancionadora

Una sexta propuesta consiste en establecer criterios de proporcionalidad sancionadora para la aplicación concreta de la Ley N.º 32323 en procedimientos administrativos, este análisis debe distinguirse del test de proporcionalidad de la intervención legislativa desarrollado previamente, mientras aquel examen evalúa si la prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor resulta constitucional y regulatoriamente justificable, la proporcionalidad sancionadora se refiere a la determinación de la sanción concreta frente a una infracción ya verificada.

En ese sentido, la calificación legal como infracción muy grave no debe conducir a una aplicación automática, uniforme o indiferenciada de sanciones, la autoridad administrativa debe motivar la sanción considerando la tipicidad de la conducta, la culpabilidad del infractor, el beneficio ilícito obtenido, el daño o afectación generada, la reincidencia, el volumen de comunicaciones, la intencionalidad, el incumplimiento de

revocatorias, la corrección voluntaria, la colaboración con la autoridad y la existencia de programas de cumplimiento reales y verificables.

Esta distinción permite preservar la gravedad normativa de la infracción sin sacrificar la razonabilidad del procedimiento sancionador; la proporcionalidad sancionadora no debilita la protección del consumidor, por el contrario, permite que la respuesta estatal sea jurídicamente sostenible, previsible y adecuada a la intensidad real de la infracción.

La gravedad normativa de la infracción debe mantenerse, porque responde a la necesidad de proteger la libertad de elección, la privacidad, la tranquilidad y la autodeterminación informativa del consumidor, no obstante, la potestad sancionadora debe ejercerse conforme a criterios de razonabilidad, proporcionalidad, culpabilidad, predictibilidad y debida motivación; en ese sentido, la autoridad administrativa debería diferenciar entre conductas aisladas, errores operativos corregidos, campañas masivas, reincidencia, incumplimiento deliberado de revocatorias, uso de bases de datos irregulares o mecanismos de ocultamiento del emisor.

La proporcionalidad sancionadora no implica debilitar la protección del consumidor ni reducir la eficacia de la Ley N.º 32323, por el contrario, permite que la respuesta estatal sea más sólida, jurídicamente sostenible y adecuada a la intensidad real de la conducta infractora.

Tabla 29

Matriz de proporcionalidad sancionadora para procedimientos por comunicaciones comerciales no consentidas

Criterio de graduación	Aspecto a evaluar	Finalidad
Tipicidad	Verificar que la conducta encaje claramente en el supuesto infractor: comunicación comercial no	Evitar sanciones por conductas no comprendidas de manera clara en la norma.

	consentida, vulneración de la prohibición o incumplimiento de revocatoria.	
Culpabilidad	Determinar si la conducta fue dolosa, negligente, tolerada por falta de control o derivada de un error operativo razonablemente corregible.	Diferenciar el grado de reproche administrativo.
Beneficio ilícito	Identificar si el proveedor obtuvo captación de clientes, ventas, ventaja competitiva o ahorro de costos mediante la infracción.	Evitar que incumplir resulte económicamente más rentable que cumplir.
Daño o afectación generada	Valorar la afectación a tranquilidad, privacidad, libertad de elección, autodeterminación informativa, tiempo del consumidor o confianza en el mercado.	Graduar la sanción según la intensidad del impacto producido.
Reincidencia	Verificar la existencia de antecedentes, sanciones previas o reiteración de conductas similares.	Agravar la respuesta frente a incumplimientos persistentes.
Volumen de comunicaciones	Medir número de llamadas, mensajes, correos o contactos realizados sin consentimiento válido.	Diferenciar hechos aislados de campañas masivas.
Intencionalidad	Evaluar si el proveedor diseñó, autorizó, toleró o encubrió la campaña infractora.	Identificar conductas deliberadas o estructurales.
Incumplimiento de revocatoria	Determinar si el proveedor continuó contactando al consumidor pese a una revocatoria expresa.	Proteger la voluntad actual del consumidor y agravar conductas de insistencia.
Uso de terceros o call centers	Evaluar si la infracción fue ejecutada por terceros contratados y si el proveedor ejerció control o supervisión.	Evitar que la tercerización opere como mecanismo de evasión.
Corrección voluntaria	Verificar si el proveedor cesó la conducta, eliminó al consumidor de la base, corrigió registros o adoptó medidas antes de la sanción.	Incentivar la corrección temprana y reducir daños continuados.
Colaboración con la autoridad	Evaluar entrega de información, trazabilidad, identificación de números, contratos con terceros y registros de consentimiento.	Facilitar la investigación y reducir obstrucción probatoria.
Programas de cumplimiento	Verificar existencia real de políticas internas, auditorías, control de bases de datos, capacitación, gestión de	Reconocer esfuerzos preventivos efectivos, sin convertirlos en excusa formal frente a

Nota. Elaboración propia. Esta matriz se refiere a la proporcionalidad de la sanción concreta en sede administrativa y no al test de proporcionalidad de la intervención legislativa.

1.7.6.1. Graduación de sanciones dentro de la infracción muy grave. La calificación de una conducta como infracción muy grave no elimina la necesidad de graduar la sanción concreta, la gravedad legal establece el marco de reproche, pero la determinación de la sanción debe considerar las circunstancias específicas del caso; por ello, no debería recibir el mismo tratamiento un error aislado, subsanado oportunamente, que una campaña masiva ejecutada sin consentimiento, con bases de datos no verificadas y con incumplimiento reiterado de revocatorias.

En ese sentido, la autoridad administrativa debería establecer criterios que permitan graduar la sanción dentro del margen aplicable a las infracciones muy graves, esta graduación permitiría preservar el carácter disuasivo de la norma, pero evitando respuestas desproporcionadas o insuficientemente motivadas.

La sanción debe ser lo suficientemente intensa para desincentivar prácticas comerciales invasivas, pero también debe ser razonable frente al grado de afectación, la conducta del proveedor, la cantidad de consumidores involucrados, el beneficio obtenido y las medidas adoptadas para prevenir o corregir el incumplimiento.

1.7.6.2. Criterios de volumen, reincidencia, intencionalidad y beneficio ilícito. Entre los principales criterios de graduación deben considerarse el volumen de comunicaciones, la reincidencia, la intencionalidad y el beneficio ilícito obtenido, estos elementos permiten medir la intensidad real de la infracción y diferenciar entre incumplimientos de baja, media o alta lesividad.

El volumen de comunicaciones permite determinar si se trata de un hecho aislado o de una campaña masiva, la reincidencia permite identificar si el proveedor ya había sido advertido o sancionado por conductas similares, la intencionalidad permite valorar si la infracción fue producto de una falla operativa, negligencia, ausencia de controles o decisión deliberada, el beneficio ilícito, por su parte, permite verificar si el proveedor obtuvo una ventaja económica o comercial a partir de la comunicación no consentida.

Estos criterios son relevantes porque una sanción que no considere la magnitud de la conducta puede resultar injusta o ineficaz; si la multa es baja frente al beneficio obtenido, el incumplimiento puede convertirse en un costo asumible de la actividad comercial, por el contrario, si la sanción es excesiva frente a una falla aislada corregida de manera inmediata puede generar incertidumbre y cargas desproporcionadas.

1.7.6.3. Valoración del incumplimiento de revocatorias. El incumplimiento de la revocatoria debe recibir especial atención dentro de la graduación sancionadora, la revocatoria expresa la voluntad actual del consumidor de no seguir siendo contactado, por lo que su desconocimiento revela una afectación más intensa que una primera comunicación discutible o deficientemente acreditada.

Cuando el consumidor solicita no recibir nuevas comunicaciones, el proveedor debe cesar el contacto promocional por el medio revocado y adoptar medidas para actualizar sus bases de datos, informar a terceros ejecutores y suspender campañas programadas, por ello, la persistencia de llamadas o mensajes después de la revocatoria puede evidenciar falta de control interno, deficiencias de trazabilidad o incluso indiferencia frente a la voluntad del consumidor.

No obstante, también debe analizarse el contexto del incumplimiento, no es lo mismo una demora técnica mínima, debidamente justificada y corregida, que la continuidad

reiterada de comunicaciones pese a varias solicitudes de revocatoria; en este último caso, la sanción debería ser más severa, pues el proveedor ya conocía la oposición del consumidor y, aun así, continuó con la conducta.

1.7.6.4. Diferenciación entre errores aislados, fallas operativas, campañas masivas y conductas deliberadas. Una regulación sancionadora proporcional debe diferenciar entre diversos niveles de incumplimiento; en primer lugar, pueden existir errores aislados, como contactos únicos derivados de fallas puntuales en la actualización de una base de datos; en segundo lugar, pueden presentarse fallas operativas, vinculadas a sistemas deficientes de gestión de consentimientos, revocatorias o coordinación con terceros; en tercer lugar, pueden existir campañas masivas ejecutadas sin verificar adecuadamente la iniciativa propia del consumidor, el consentimiento válido o el medio autorizado; finalmente, pueden presentarse conductas deliberadas, como el uso consciente de bases de datos no verificadas, la omisión sistemática de revocatorias, la utilización de números no registrados o el ocultamiento del emisor.

Esta diferenciación es importante porque permite que la sanción refleje la gravedad real del comportamiento, la respuesta administrativa no debe limitarse a constatar que existió una comunicación no consentida, sino que debe analizar el contexto, la magnitud, la diligencia del proveedor y la afectación generada.

1.7.6.5. Consideración de medidas correctivas, colaboración con la autoridad y programas de cumplimiento. La autoridad también debería valorar las medidas adoptadas por el proveedor para prevenir, corregir o mitigar el incumplimiento, entre estas medidas pueden considerarse la suspensión inmediata de campañas cuestionadas, la eliminación de datos sin respaldo, la actualización de listas de revocatoria, la capacitación del personal, la revisión de contratos con centros de llamadas, la implementación de sistemas de trazabilidad y la atención oportuna de reclamos.

Asimismo, debe valorarse la colaboración del proveedor durante la fiscalización, la entrega de: registros, audios, contratos, bases de consentimiento, reportes de campaña y evidencia de revocatoria facilita la labor de la autoridad y permite reconstruir con mayor precisión los hechos; la falta de colaboración, ocultamiento de información o entrega de registros incompletos puede justificar una valoración más severa.

Finalmente, la existencia de programas de cumplimiento puede ser un elemento relevante para evaluar la diligencia empresarial, un proveedor que cuenta con políticas internas, auditorías, controles de terceros, sistemas de consentimiento y mecanismos de revocatoria demuestra un mayor esfuerzo preventivo que aquel que carece de toda estructura de cumplimiento; sin embargo, estos programas deben ser reales, efectivos y verificables, no deberían operar como una excusa formal para evitar responsabilidad cuando la infracción se produjo de manera sistemática.

Síntesis propositiva: La proporcionalidad sancionadora constituye un nivel de análisis distinto al test de proporcionalidad de la intervención legislativa, aunque la Ley N.º 32323 califica la vulneración de la prohibición o de la revocatoria como infracción muy grave, la sanción concreta debe graduarse en función de la tipicidad de la conducta, culpabilidad, beneficio ilícito, daño o afectación generada, reincidencia, volumen de comunicaciones, intencionalidad, incumplimiento de revocatorias, uso de terceros, corrección voluntaria, colaboración con la autoridad y programas de cumplimiento reales y verificables; de esta manera, se preserva el efecto disuasivo de la norma sin incurrir en sanciones automáticas, desproporcionadas o insuficientemente motivadas.

1.7.7. Criterios e indicadores para una futura evaluación ex post de la Ley N.º 32323

Una séptima propuesta consiste en establecer un marco de criterios e indicadores para una futura evaluación ex post de la Ley N.º 32323 con la finalidad de verificar si la

reforma cumple efectivamente con reducir las comunicaciones comerciales no consentidas, mejorar la protección del consumidor y generar un sistema regulatorio administrable para proveedores y autoridades, dicha evaluación futura resultará necesaria porque una norma de alta intensidad regulatoria no debe ser valorada únicamente por su finalidad protectora, sino también por sus resultados reales, sus costos de implementación y sus posibles efectos no previstos.

Una futura evaluación ex post permitiría pasar de una lógica exclusivamente sancionadora a una lógica de mejora regulatoria continua, en ese sentido, no bastaría con verificar cuántas denuncias o sanciones se producen después de la entrada en vigencia de la ley, sino que debe responder preguntas concretas como: ¿se redujeron las llamadas y mensajes comerciales no consentidos?, ¿disminuyeron los reclamos de consumidores?, ¿se respetan efectivamente las revocatorias?, ¿los proveedores han implementado sistemas de trazabilidad?, ¿la autoridad puede fiscalizar adecuadamente?, ¿la norma generó costos desproporcionados para ciertos sectores?, ¿se produjo desplazamiento hacia canales digitales menos fiscalizables?, ¿aumentó la litigiosidad administrativa?, ¿la numeración especial o los mecanismos técnicos funcionan adecuadamente?

Para ello, deberían definirse indicadores objetivos, entre ellos podrían considerarse: número de reclamos antes y después de la entrada en vigencia de la norma, número de procedimientos administrativos sancionadores iniciados, sanciones impuestas, sectores con mayor incidencia, reincidencia empresarial, número de revocatorias incumplidas, tiempos de atención de revocatorias, costos reportados de adecuación, impacto sobre pequeñas y medianas empresas, uso de numeración especial, y, percepción ciudadana sobre la reducción de comunicaciones no solicitadas.

Asimismo, esta evaluación permitiría identificar si la norma requiere ajustes interpretativos, técnicos o institucionales, por ejemplo, si se advierte que las comunicaciones

comerciales migran hacia canales digitales menos fiscalizables, que los proveedores enfrentan incertidumbre para distinguir comunicaciones promocionales de comunicaciones operativas, o que las pequeñas empresas asumen costos desproporcionados, la autoridad podría emitir lineamientos, criterios administrativos o propuestas de mejora normativa.

Tabla 30

Indicadores para una futura evaluación ex post de la Ley N.º 32323

Dimensión evaluada	Indicador propuesto	Finalidad de la evaluación
Reducción de reclamos	Número de reclamos o denuncias por llamadas, mensajes o comunicaciones comerciales no consentidas.	Verificar si la norma reduce el problema público identificado.
Cumplimiento de revocatorias	Cantidad de casos en los que el consumidor siguió recibiendo comunicaciones después de revocar su consentimiento.	Medir si se respeta la voluntad actual del consumidor.
Procedimientos sancionadores	Número de fiscalizaciones, procedimientos iniciados, sanciones impuestas y sectores involucrados.	Evaluar la capacidad real de fiscalización y cumplimiento de la autoridad.
Reincidencia empresarial	Proveedores sancionados o denunciados más de una vez por conductas similares.	Identificar incumplimientos estructurales o reiterados.
Trazabilidad del consentimiento	Porcentaje de proveedores que acreditan fecha, hora, canal, finalidad, medio autorizado y ausencia de revocatoria.	Medir la implementación de sistemas verificables de consentimiento.
Funcionamiento de numeración especial	Uso efectivo de numeración comercial, registro de números y reportes asociados.	Verificar si las reglas técnicas facilitan identificación y fiscalización.
Costos de cumplimiento	Gastos asumidos por proveedores para implementar registros, sistemas de revocatoria, auditorías y control de terceros.	Evaluar si la carga regulatoria es razonable y proporcional.
Impacto en pequeñas y medianas empresas	Dificultades de adaptación, costos técnicos y necesidad de asistencia regulatoria.	Evitar que la norma genere barreras excesivas de cumplimiento.

Efectos previstos	no	Migración a canales menos fiscalizables, aumento de litigiosidad o restricción de comunicaciones lícitas.	Identificar y medir efectos adversos no previstos durante la implementación.
Percepción del consumidor	del	Encuestas o mediciones sobre reducción de molestias, confianza y control sobre sus datos de contacto.	Evaluar si la protección es percibida como efectiva por los destinatarios de la norma.

Nota. Elaboración propia.

1.7.7.1. Medición de reducción de reclamos por comunicaciones comerciales no consentidas. Uno de los principales indicadores de evaluación ex post debe ser la reducción de reclamos y denuncias por comunicaciones comerciales no consentidas, si la finalidad de la Ley N.º 32323 es proteger al consumidor frente a prácticas comerciales invasivas, resulta necesario verificar si, luego de su implementación, disminuyen las llamadas, mensajes o comunicaciones electrónicas realizadas sin consentimiento válido.

Sin embargo, este indicador debe interpretarse con cuidado, una disminución de reclamos no siempre significa que el problema se haya reducido, pues también podría deberse a desconocimiento del consumidor, falta de canales accesibles para denunciar o desconfianza en la respuesta institucional, del mismo modo, un aumento inicial de reclamos podría reflejar mayor conocimiento de derechos y no necesariamente el empeoramiento del problema.

Por ello, la evaluación no debe limitarse al número absoluto de reclamos, sino que debe considerar tendencias, sectores involucrados, tipos de comunicación, reincidencia de proveedores, canales utilizados y respuesta administrativa; esta información permitiría construir una línea base y medir si la reforma produce cambios reales en el comportamiento del mercado.

1.7.7.2. Evaluación del cumplimiento de revocatorias. La evaluación ex post también debe medir el cumplimiento de las revocatorias efectuadas por los

consumidores, la revocatoria es uno de los elementos centrales de la Ley N.º 32323 porque permite que el consumidor retire su consentimiento en cualquier momento, sin expresión de causa y con efecto inmediato.

Por ello debe verificarse si los proveedores cuentan con mecanismos simples, gratuitos y verificables para recibir, registrar y ejecutar revocatorias; también debe evaluarse si la revocatoria es comunicada oportunamente a centros de llamadas, agencias de marketing, aliados comerciales o terceros encargados de ejecutar campañas comerciales.

Un indicador relevante sería el número de casos en los que el consumidor continuó recibiendo llamadas o mensajes después de haber solicitado no ser contactado, este dato permitiría identificar problemas de gestión interna, falta de interoperabilidad entre bases de datos, deficiencias en la comunicación con terceros o incumplimientos deliberados.

1.7.7.3. Medición de procedimientos sancionadores, reincidencia y sectores con mayor incidencia. Otro componente importante de la evaluación ex post es la medición de los procedimientos sancionadores, este análisis permitiría conocer cuántas fiscalizaciones se realizan, cuántos procedimientos se inician, cuántas sanciones se imponen, qué criterios utiliza la autoridad y cuáles son los sectores con mayor incidencia.

La evaluación de la reincidencia resulta especialmente relevante, si determinados proveedores o sectores acumulan reclamos o sanciones, ello podría evidenciar que el problema no se reduce mediante sanciones aisladas, sino que requiere acciones de supervisión más intensas, lineamientos sectoriales o medidas correctivas estructurales.

Asimismo, este análisis permitiría verificar si la calificación de la conducta como infracción muy grave genera un efecto disuasivo real o si, por el contrario, produce litigiosidad, resistencia empresarial o dificultades probatorias que limitan la eficacia sancionadora.

1.7.7.4. Evaluación de costos de cumplimiento e impacto en pequeñas y medianas empresas. La futura evaluación ex post deberá considerar los costos de cumplimiento asumidos por los proveedores, la Ley N.º 32323 exige sistemas de consentimiento, trazabilidad, revocatoria, control de terceros, conservación de evidencia y adecuación de campañas comerciales, estas obligaciones pueden ser razonables para grandes empresas con infraestructura tecnológica, pero más difíciles de asumir para pequeñas y medianas empresas.

Por ello, debe evaluarse si la implementación de la norma genera costos proporcionados o si produce barreras excesivas para determinados agentes económicos, esto no significa debilitar la protección del consumidor, sino identificar si se requieren lineamientos simplificados, formatos estandarizados, asistencia técnica, criterios de gradualidad o mecanismos de cumplimiento diferenciados según el tamaño, capacidad y nivel de riesgo del proveedor.

Una regulación eficaz no debe limitarse a sancionar el incumplimiento, sino que también debe facilitar el cumplimiento razonable, en consecuencia, la evaluación de costos permite verificar si la norma protege al consumidor sin generar cargas innecesarias o desproporcionadas para los proveedores.

1.7.7.5. Verificación del funcionamiento de la numeración especial y mecanismos técnicos de identificación. La futura evaluación ex post deberá medir si las reglas técnicas de identificación cumplen su finalidad, si se implementa numeración especial, registro de números, validación del emisor o mecanismos de autenticación de llamadas, debe verificarse si estas medidas permiten identificar con mayor claridad las comunicaciones comerciales y facilitar la fiscalización administrativa.

Entre los aspectos a evaluar se encuentran el uso efectivo de numeración comercial, la correspondencia entre número registrado y proveedor responsable, el nivel de cumplimiento por parte de centros de llamadas, la reducción de llamadas desde números no identificados y la capacidad de los consumidores para reconocer comunicaciones comerciales antes de contestar.

También debe evaluarse si los mecanismos técnicos reducen prácticas de *spoofing*, *vishing*, suplantación del identificador de llamada, *robocalls* no autorizadas o uso irregular de *autodialers*, de esta manera, una futura evaluación ex post permitiría determinar si la respuesta técnica es suficiente o si requiere ajustes adicionales por parte del MTC, Osiptel o las autoridades competentes.

1.7.7.6. Evaluación de efectos no previstos: litigiosidad, desplazamiento hacia canales digitales y afectación de comunicaciones lícitas. La futura evaluación ex post deberá identificar y medir los efectos no previstos asociados a la implementación de la Ley N.º 32323, entre los riesgos que requieren seguimiento se encuentran el incremento de la litigiosidad administrativa, el desplazamiento de campañas hacia canales menos fiscalizables y la posible inhibición de comunicaciones lícitas. Estas posibilidades no constituyen consecuencias comprobadas por la investigación, sino hipótesis regulatorias cuya ocurrencia, magnitud y causalidad deberán ser verificadas mediante información posterior.

Uno de estos efectos podría ser el incremento de litigiosidad administrativa, especialmente si no existen criterios claros sobre iniciativa propia, consentimiento válido, medio determinado, comunicaciones operativas o revocatoria inmediata; otro efecto posible es el desplazamiento de prácticas comerciales hacia canales digitales menos fiscalizables, como redes sociales, formularios web ambiguos o intermediarios informales.

También debe evaluarse si la norma genera una restricción excesiva de comunicaciones lícitas y necesarias, como alertas de seguridad, confirmaciones de operaciones, información contractual, atención de reclamos o comunicaciones vinculadas a obligaciones vigentes; si los proveedores interpretan la norma con temor excesivo, podrían dejar de enviar información útil para el consumidor, si la interpretan de manera demasiado flexible, podrían continuar realizando prácticas invasivas.

Por ello, la futura evaluación ex post deberá servir para ajustar la regulación, aclarar criterios y corregir desviaciones, su finalidad no es debilitar la Ley N.º 32323, sino asegurar que esta cumpla su objetivo protector de manera efectiva, proporcional y sostenible.

Síntesis propositiva: El marco de indicadores para una futura evaluación ex post de la Ley N.º 32323 permitiría verificar, una vez que exista información suficiente, si la reforma reduce efectivamente las comunicaciones comerciales no consentidas, mejora el cumplimiento de revocatorias, fortalece la fiscalización y genera costos razonables para los proveedores; asimismo, permitiría identificar efectos no previstos, como litigiosidad, desplazamiento hacia canales menos fiscalizables o afectación de comunicaciones lícitas. En ese sentido, la evaluación posterior constituye una herramienta indispensable de mejora regulatoria, porque permite ajustar la implementación de la norma sobre la base de evidencia y no solo de presunciones normativas.

1.7.7.7. Posible diseño cuasiexperimental para una futura evaluación ex post: método de diferencias en diferencias. Además de los indicadores previamente propuestos, una futura evaluación ex post de la Ley N.º 32323 podría considerar la aplicación del método de diferencias en diferencias (Difference-in-Differences o DiD), siempre que se disponga de series temporales comparables y de una fuente válida de variación en la exposición a la intervención; este diseño cuasiexperimental permite estimar

el posible efecto causal de una política mediante la comparación entre el cambio observado antes y después de su aplicación en un grupo afectado y el cambio producido, durante el mismo periodo, en un grupo de comparación, su validez depende principalmente de que, en ausencia de la intervención, ambos grupos hubieran seguido tendencias razonablemente paralelas y de que no existan otros cambios simultáneos que afecten de manera diferenciada el resultado examinado (Wing et al., 2018; Callaway & Sant’Anna, 2021).

En el caso de la Ley N.º 32323, su aplicación general en el territorio nacional dificulta la identificación inmediata de un grupo interno completamente no tratado, por ello, la utilización del método DiD requeriría identificar una variación temporal, técnica o institucional suficientemente exógena y verificable; esta condición podría presentarse, por ejemplo, si los mecanismos técnicos de numeración, identificación o trazabilidad fueran implementados de manera escalonada entre operadores, tipos de numeración, canales de comunicación o unidades comparables, el grupo tratado estaría integrado por las unidades expuestas a la medida durante un periodo determinado, mientras que el grupo de comparación debería comprender unidades semejantes que todavía no hubieran sido alcanzadas por dicha implementación.

Entre las variables de resultado podrían considerarse el número de reclamos o denuncias por comunicaciones comerciales no consentidas, los casos de contacto posterior a la revocatoria, el volumen de comunicaciones comerciales identificadas, los procedimientos sancionadores iniciados y la reincidencia de los proveedores; la estimación debería utilizar varios periodos anteriores y posteriores a la intervención, verificar la plausibilidad de las tendencias paralelas y controlar cambios regulatorios o institucionales concurrentes. Cuando la implementación ocurra en momentos distintos entre unidades, deberán emplearse estimadores adecuados para tratamientos escalonados y posibles efectos

heterogéneos, evitando atribuir automáticamente una interpretación causal a modelos convencionales de efectos fijos (Callaway & Sant’Anna, 2021; Goodman-Bacon, 2021).

La incorporación de esta propuesta no implica que la presente investigación haya aplicado el método DiD ni que haya estimado efectos causales atribuibles a la Ley N.º 32323, su utilización queda condicionada a la disponibilidad de información longitudinal suficiente, a la existencia de un grupo de comparación válido y al cumplimiento de los supuestos metodológicos correspondientes; en ausencia de estas condiciones, una comparación simple entre indicadores anteriores y posteriores a la ley no permitiría identificar causalmente sus efectos.

1.7.8. Balance de las Propuestas de Mejora Jurídico-Regulatoria

El análisis desarrollado permite sostener que la eficacia de la Ley N.º 32323 no depende únicamente de la prohibición legal incorporada en el artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, sino también de la existencia de mecanismos administrativos y técnicos que hagan posible su aplicación práctica; la reforma establece un estándar más estricto frente a las comunicaciones comerciales no consentidas, sin embargo, dicha protección requiere ser complementada con criterios interpretativos, lineamientos de trazabilidad, reglas técnicas, mecanismos de identificación, coordinación interinstitucional diferenciada, proporcionalidad sancionadora y evaluación posterior.

En ese sentido, las propuestas formuladas no tienen por finalidad reducir el alcance protector de la norma, sino fortalecer su aplicación efectiva; una regulación que prohíbe comunicaciones comerciales sin consentimiento puede resultar legítima desde la perspectiva de la protección del consumidor, no obstante, si carece de criterios claros de implementación podría generar incertidumbre jurídica, cargas desproporcionadas y problemas de fiscalización.

Por ello, las propuestas de mejora jurídico-regulatoria buscan transformar la prohibición legal en un sistema eficaz, previsible y administrable, ello implica que la protección del consumidor no debe descansar únicamente en la amenaza de sanción, sino también en reglas que permitan prevenir el incumplimiento, identificar al responsable, acreditar el consentimiento, respetar la revocatoria y evaluar los resultados de la intervención normativa.

Tabla 31

Síntesis de propuestas de mejora jurídico-regulatoria para la implementación de la Ley N.º 32323

Propuesta de mejora	Problema que atiende	Finalidad regulatoria
Criterios interpretativos sobre el alcance de la prohibición	Ambigüedad sobre iniciativa propia, medio determinado, telemercadeo, medios análogos, comunicaciones lícitas y revocatoria.	Brindar seguridad jurídica y reducir interpretaciones contradictorias.
Lineamientos sobre consentimiento, trazabilidad y revocatoria	Dificultad para probar la iniciativa del consumidor, el consentimiento válido, el medio autorizado y retiro de autorización.	Convertir la excepción legal en un sistema verificable y fiscalizable.
Reglas técnicas para identificar comunicaciones comerciales	Imposibilidad de conocer quién llama, desde qué número, con qué finalidad y en beneficio de qué proveedor.	Facilitar la identificación, autenticación, trazabilidad y fiscalización de comunicaciones comerciales.
Regulación de terceros, call centers e intermediarios	Riesgo de evasión de responsabilidad mediante tercerización.	Asegurar supervisión, control contractual, auditoría de bases de datos y responsabilidad razonable.
Coordinación interinstitucional y fiscalización basada en riesgo	Fragmentación entre competencias de: consumo, telecomunicaciones y protección de datos personales.	Mejorar la eficiencia estatal y priorizar casos de mayor impacto.

Criterios de proporcionalidad sancionadora	Riesgo de sanciones automáticas, desproporcionadas o insuficientemente motivadas.	Aplicar la infracción muy grave con razonabilidad, predictibilidad y efecto disuasivo.
Marco para una futura evaluación ex post de la Ley N.º 32323	Falta de medición sobre resultados reales, costos de cumplimiento y efectos no previstos.	Ajustar la regulación con base en evidencia y mejora continua.

Nota. Elaboración propia.

Desde la perspectiva de la seguridad jurídica, las propuestas permiten que consumidores, proveedores y autoridades conozcan con mayor claridad qué conductas están prohibidas, cuáles pueden realizarse legítimamente, cómo debe acreditarse el consentimiento y cómo debe ejecutarse la revocatoria.

Desde la perspectiva de la proporcionalidad, las propuestas contribuyen a equilibrar la protección del consumidor con la necesidad de evitar cargas irrazonables, sanciones automáticas o restricciones excesivas a comunicaciones lícitas; la Ley N.º 32323 no prohíbe toda publicidad, toda comunicación comercial ni el funcionamiento de los centros de llamadas, sino determinadas modalidades de contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, por ello, la implementación debe diferenciar entre comunicaciones comerciales no consentidas, errores aislados, incumplimientos reiterados, campañas masivas, fraudes, suplantaciones y comunicaciones lícitas necesarias para la relación contractual.

Desde la perspectiva de la administrabilidad, las propuestas permiten que la norma sea aplicable y fiscalizable en la práctica, no basta con prohibir las comunicaciones comerciales no consentidas si la autoridad no puede identificar al emisor, verificar el consentimiento, reconstruir la cadena de responsabilidad, conocer los números utilizados, controlar a terceros o medir los resultados previsibles de la intervención; por ello, la administrabilidad exige reglas técnicas, evidencia documental, coordinación institucional y uso razonable de herramientas tecnológicas.

En suma, este resultado permite sostener que las propuestas de mejora jurídico-regulatoria cumplen una función complementaria, convertir la Ley N.º 32323 en una regulación implementable, verificable y evaluable; su finalidad no es sustituir la prohibición legal, sino dotarla de condiciones de aplicación que permitan proteger efectivamente al consumidor, reducir incertidumbre jurídica, facilitar la fiscalización estatal y orientar una futura evaluación ex post de la reforma.

1.8. Síntesis General de los Resultados

El aporte específico de los resultados desarrollados consiste en desplazar el análisis de la Ley N.º 32323 desde una lectura meramente prohibitiva hacia una lectura jurídico-regulatoria integral; la investigación muestra que la protección frente a comunicaciones comerciales no consentidas no depende únicamente de prohibir y sancionar, sino de construir condiciones de aplicabilidad normativa: delimitación del alcance de la prohibición, prueba del consentimiento, trazabilidad de la revocatoria, identificación del emisor, responsabilidad de terceros, coordinación institucional, proporcionalidad sancionadora e indicadores para una futura evaluación ex post.

Los resultados desarrollados en el presente capítulo permiten advertir que la Ley N.º 32323 constituye una respuesta normativa relevante frente al problema de las comunicaciones comerciales no consentidas, la modificación del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor fortalece la posición jurídica del consumidor al exigir que el contacto comercial solo pueda realizarse cuando exista iniciativa propia del consumidor y consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco, asimismo, reconoce la posibilidad de revocar dicho consentimiento en cualquier momento, de manera inmediata y sin necesidad de expresar causa.

La revisión normativa y documental permite sostener que la reforma responde a un problema público real, vinculado con llamadas, mensajes y comunicaciones comerciales dirigidas a consumidores sin consentimiento válido o pese a la revocatoria de autorización; sin embargo, el análisis también permite inferir que la eficacia de la medida no depende únicamente de la existencia de una prohibición legal, sino de su articulación con reglas técnicas, criterios interpretativos, estándares probatorios, mecanismos de trazabilidad, coordinación institucional, proporcionalidad sancionadora e indicadores para una futura evaluación ex post.

Desde la perspectiva del Análisis de Impacto Regulatorio, los resultados muestran que el expediente legislativo registra una finalidad protectora legítima y referencias al problema de las comunicaciones comerciales no consentidas, no obstante, no se advierte públicamente una evaluación suficientemente sistemática de alternativas regulatorias y no regulatorias, impactos previsible, costos de cumplimiento, condiciones de implementación, riesgos de fiscalización y mecanismos de monitoreo posterior; por ello, la Ley N.º 32323 puede ser entendida como una intervención normativa intensa cuya calidad regulatoria requería una justificación más desarrollada sobre su diseño, aplicación y evaluación futura.

En el plano institucional, el análisis permite advertir que la implementación de la Ley N.º 32323 exige una actuación diferenciada y coordinada entre Indecopi, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Osiptel y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales; el problema de las comunicaciones comerciales no consentidas no se limita al derecho de protección del consumidor, sino que también involucra telecomunicaciones, tratamiento de datos personales, uso de bases de contacto, identificación de emisores, numeración telefónica, intervención de centros de llamadas, *robocalls*, *autodialers* y eventuales prácticas de suplantación o llamadas engañosas.

Asimismo, los resultados permiten identificar cargas jurídicas y riesgos regulatorios previsibles para consumidores, proveedores y autoridades; para los consumidores, la norma refuerza formalmente la libertad de elección, la privacidad, la tranquilidad y el control sobre los canales de contacto; para los proveedores, introduce exigencias de cumplimiento relacionadas con la trazabilidad, conservación de evidencia, gestión de revocatorias, supervisión de terceros y adecuación de campañas comerciales. Las posibles dificultades económicas o institucionales no constituyen resultados empíricamente medidos, sino hipótesis que deberán ser examinadas mediante una futura evaluación ex post.

Uno de los principales desafíos identificados es la administrabilidad de la reforma, la autoridad deberá verificar si existió iniciativa propia del consumidor, si el consentimiento fue válido, si el medio utilizado fue autorizado, si la revocatoria fue respetada, quién ejecutó la comunicación y qué proveedor se benefició de ella; esta tarea puede volverse especialmente compleja cuando intervienen centros de llamadas, agencias de marketing, aliados comerciales, bases de datos de terceros, sistemas de marcación automática o mecanismos de ocultamiento del emisor.

En ese contexto, las propuestas de mejora jurídico-regulatoria formuladas buscan fortalecer la viabilidad práctica de la reforma; los criterios interpretativos permiten precisar el alcance de conceptos relevantes, los lineamientos de consentimiento y trazabilidad facilitan la prueba del cumplimiento, las reglas técnicas de identificación permiten conocer el origen y la finalidad de las comunicaciones, la regulación de terceros reduce riesgo de evasión de responsabilidad, la coordinación interinstitucional puede mejorar la fiscalización, los criterios de proporcionalidad sancionadora evitan respuestas automáticas, y, la evaluación ex post ofrece una base para medir, en el futuro, resultados reales, costos de cumplimiento y efectos no previstos.

En suma, los resultados permiten sostener que la Ley N.º 32323 representa un avance importante en la protección del consumidor frente a comunicaciones comerciales no consentidas, pero también revelan riesgos de diseño e implementación derivados de la falta de una evaluación regulatoria ex ante pública, sistemática y verificable; la reforma establece una respuesta normativa intensa; sin embargo, su eficacia dependerá del desarrollo posterior de reglas complementarias que permitan convertir la prohibición legal en un sistema aplicable, verificable, proporcional y administrable.

2. Discusión de Resultados

La discusión de los resultados se desarrolla mediante diez numerales que permiten contrastar los hallazgos con los antecedentes, el marco teórico y las fuentes examinadas; en primer lugar, se formula una respuesta general al problema de investigación y se precisa el aporte de la tesis; a continuación, se contrastan los resultados con las investigaciones nacionales y la regulación precedente, se examina la suficiencia de la justificación legislativa desde los componentes funcionales del AIR y se comparan las observaciones del Poder Ejecutivo con las respuestas del Congreso; posteriormente, se analizan los modelos comparados y las alternativas regulatorias, la proporcionalidad de la intervención, la administrabilidad y coordinación institucional, las cargas jurídicas y los riesgos regulatorios previsibles; finalmente, se delimitan el aporte original, las explicaciones alternativas y las limitaciones de la investigación, y se presenta un balance general de la discusión.

2.1. Discusión General, Respuesta al Problema y Aporte de la Investigación

Los resultados permiten sostener que la Ley N.º 32323 responde a un problema público real y persigue una finalidad constitucionalmente legítima de protección del consumidor, sin embargo, el principal hallazgo de la investigación no consiste únicamente en afirmar que la reforma presenta dificultades de implementación, sino en demostrar que

el tránsito desde el modelo de consentimiento previo de 2018 hacia una prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor no estuvo acompañado, en la documentación pública revisada, de una evaluación suficientemente integrada de alternativas, impactos previsibles, cargas probatorias, capacidad institucional y mecanismos de monitoreo posterior.

Este resultado debe ser interpretado con dos precisiones; en primer lugar, la ausencia de un AIR formal no determina la invalidez de la ley ni implica que el Congreso haya carecido completamente de deliberación; en segundo lugar, la investigación no demuestra empíricamente que la alternativa aprobada sea ineficaz o que otra opción hubiera producido necesariamente mejores resultados; su aporte consiste en reconstruir la calidad de la justificación regulatoria disponible, identificar sus límites y proponer condiciones de implementación y evaluación futura.

A diferencia de los trabajos nacionales que han analizado principalmente la afectación de la tranquilidad, la privacidad y el consentimiento, esta investigación incorpora el examen del expediente legislativo, la evolución de los modelos regulatorios, la comparación funcional con otros ordenamientos y la reconstrucción retrospectiva de los componentes de un AIR ex ante; la discusión se orienta, por tanto, a determinar qué hallazgos confirman la literatura precedente, en qué aspectos la matizan y qué elementos adicionales aporta el enfoque jurídico-regulatorio.

2.2. Contraste con las Investigaciones Nacionales y con la Regulación Precedente

Los resultados obtenidos coinciden con las investigaciones nacionales en reconocer que las comunicaciones comerciales no consentidas constituyen un problema que trasciende la simple molestia ocasionada por llamadas o mensajes reiterados; García (2022) vincula el spam telefónico con afectaciones al derecho a la tranquilidad y advierte deficiencias en la

regulación y en el control efectivo de estas prácticas, en una línea semejante, García y Palacios (2024) sostienen que el empleo de datos personales sin autorización puede comprometer la privacidad y la integridad psíquica y emocional de los consumidores, por lo que proponen fortalecer los mecanismos de exclusión, las sanciones y la educación de los usuarios. Estos antecedentes coinciden con el primer resultado de la presente investigación, las comunicaciones comerciales no consentidas afectan intereses jurídicamente relevantes, entre ellos la tranquilidad, la privacidad, la libertad de elección y la autodeterminación informativa del consumidor.

Sin embargo, la investigación amplía esta perspectiva al diferenciar entre la existencia de una afectación jurídicamente relevante y la calidad de la respuesta regulatoria empleada para enfrentarla, el reconocimiento de derechos comprometidos permite justificar la intervención estatal, pero no determina automáticamente cuál debe ser la intensidad, estructura o técnica de dicha intervención; por ello, mientras las investigaciones nacionales citadas se concentran principalmente en demostrar la necesidad de una mayor protección frente a las comunicaciones invasivas, esta tesis examina adicionalmente si el diseño adoptado por la Ley N.º 32323 fue suficientemente justificado, si consideró alternativas regulatorias, si anticipó impactos previsibles y si estableció condiciones adecuadas de implementación, fiscalización y evaluación posterior.

Los resultados también confirman parcialmente el planteamiento de Sánchez (2024), quien identifica limitaciones y vacíos específicos en la tutela frente a llamadas excesivas y propone reforzar el reconocimiento jurídico de estas conductas como afectaciones a los derechos del consumidor, su investigación resulta relevante porque evidencia que la existencia de disposiciones generales sobre privacidad, consentimiento o métodos comerciales agresivos no garantiza necesariamente una tutela efectiva frente a prácticas reiteradas o difíciles de acreditar; no obstante, el análisis desarrollado en esta tesis permite

introducir una precisión, antes de la aprobación de la Ley N.º 32323 no existía un vacío normativo absoluto, sino un régimen que ya comprendía las llamadas telefónicas, los mensajes de texto, los mensajes electrónicos masivos, los centros de llamadas y el telemarketing, aunque presentaba limitaciones de cumplimiento, trazabilidad y fiscalización.

En cuanto a la dimensión técnico-operativa, los hallazgos guardan relación con el trabajo de Bautista (2021), quien demuestra que el control de llamadas malintencionadas o automatizadas no depende exclusivamente de la aprobación de prohibiciones jurídicas, sino también de la existencia de infraestructura técnica, sistemas de identificación, mecanismos de bloqueo y coordinación organizacional; este antecedente confirma uno de los resultados centrales de la investigación, una norma puede reconocer derechos, imponer prohibiciones y establecer sanciones, pero perder eficacia si no existen instrumentos para identificar al emisor, reconstruir la cadena de la comunicación, verificar la existencia del consentimiento y determinar la participación de terceros o empresas de telemarketing.

Esta coincidencia es especialmente relevante en el caso de la Ley N.º 32323, la reforma exige que el proveedor pueda acreditar no solo un consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco, sino también que dicho consentimiento estuvo precedido por la iniciativa propia del consumidor y que se refería a un medio determinado, a ello se suma la obligación de atender la revocatoria con efecto inmediato; en consecuencia, la efectividad del nuevo régimen depende de la existencia de registros verificables, mecanismos interoperables de revocatoria, conservación de evidencia, identificación de números comerciales y criterios administrativos uniformes.

La información institucional difundida por Indecopi refuerza esta conclusión, los reclamos registrados por llamadas sin consentimiento y el análisis masivo de audios mediante herramientas de inteligencia artificial evidencian, por un lado, la persistencia del problema y, por otro, la elevada carga operativa que supone su fiscalización; esta evidencia

confirma que la aprobación de una regla jurídica no garantiza por sí sola el cumplimiento empresarial ni la reducción efectiva de las comunicaciones no consentidas, también demuestra que el problema regulatorio no se limita a determinar qué conducta está prohibida, sino que comprende la capacidad institucional para detectar infracciones, procesar grandes volúmenes de información, identificar responsables y construir evidencia suficiente para sustentar procedimientos administrativos.

Los comentarios profesionales posteriores a la aprobación de la Ley N.º 32323 ofrecen perspectivas prácticas convergentes sobre determinados desafíos de implementación; EY Perú (2025) y Echecopar (2025) destacan la necesidad de reglas complementarias sobre numeración, identificación, validación de llamadas y coordinación institucional; Salazar y Zúñiga Abogados (2025) identifican dificultades relacionadas con la supervisión y la imposición efectiva de sanciones. Estas apreciaciones son consistentes con los riesgos identificados mediante el análisis normativo y documental de la tesis, pero no constituyen por sí mismas evidencia académica o empírica de la eficacia o ineficacia de la reforma.

No obstante, la investigación también matiza algunas caracterizaciones formuladas desde la práctica profesional, en particular, no resulta correcto sostener que antes de 2025 la legislación peruana únicamente regulaba el correo electrónico comercial no solicitado y no comprendía las llamadas telefónicas o los mensajes de texto; desde su versión original de 2010, el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor ya contemplaba los centros de llamadas, los sistemas de llamado telefónico, los mensajes de texto, los mensajes electrónicos masivos y el telemarketing. Por tanto, la Ley N.º 32323 no incorporó por primera vez estos canales, sino que estableció un tercer modelo regulatorio de mayor intensidad.

Además, la Ley N.º 32323 reforzó la posición del consumidor mediante la revocatoria con efecto inmediato y sin expresión de causa, calificó la vulneración de la prohibición o de la revocatoria como infracción muy grave e incorporó un mandato estatal de desarrollo técnico-regulatorio; en consecuencia, el cambio normativo no debe describirse como el tránsito de una ausencia regulatoria a una primera respuesta jurídica, sino como la evolución desde un régimen ya existente hacia una intervención más restrictiva, con mayores exigencias de consentimiento, gestión de revocatorias y responsabilidad administrativa.

Esta reconstrucción permite distinguir tres categorías que en parte de la literatura aparecen superpuestas: existencia normativa, cumplimiento y eficacia; la existencia de una disposición que prohíbe determinadas comunicaciones no demuestra que los proveedores la cumplan; del mismo modo, la imposición de una regla más severa no acredita que la autoridad pueda fiscalizarla eficazmente ni que produzca una reducción real del problema, desde esta perspectiva, la persistencia de llamadas o mensajes no consentidos antes de 2025 puede ser indicativa de limitaciones del régimen precedente, pero no demuestra por sí sola que existiera un vacío normativo ni que la alternativa más intensa fuera necesariamente la única respuesta disponible.

La tesis también aporta una lectura distinta respecto del consentimiento, los estudios nacionales examinados reconocen su centralidad para proteger la privacidad y el control sobre los datos personales, sin embargo, los resultados muestran que su mera incorporación en el texto legal no garantiza su eficacia; el consentimiento puede perder valor protector cuando se obtiene mediante cláusulas genéricas, formularios extensos, autorizaciones ambiguas o mecanismos que no permiten demostrar la voluntad real del consumidor, por ello, el problema no radica exclusivamente en exigir consentimiento, sino en asegurar su especificidad, trazabilidad, finalidad determinada, conservación probatoria y posibilidad de revocación efectiva, las dificultades observadas bajo el modelo de 2018 explican

parcialmente la decisión legislativa de reforzar la protección en 2025, aunque no sustituyen la necesidad de justificar la intensidad concreta de la medida adoptada.

En ese contexto, las posiciones favorables a una prohibición más intensa ofrecen una explicación alternativa atendible, el legislador pudo considerar que el régimen de consentimiento previo había sido insuficiente para contener prácticas persistentes, que el consumidor continuaba soportando los costos de oponerse y denunciar, y que una regla general vinculada con su iniciativa propia otorgaba mayor claridad protectora. La presente investigación no descarta esa justificación, sin embargo, sostiene que la persistencia del problema no demuestra automáticamente que el nuevo diseño sea el único, el menos gravoso o el más administrable; era necesario comparar la prohibición escogida con alternativas como el reforzamiento de la trazabilidad, la identificación obligatoria del emisor, la numeración diferenciada, la fiscalización basada en riesgo, el control de terceros y el perfeccionamiento de los mecanismos de revocatoria.

El aporte específico de la investigación consiste, por ello, en integrar dimensiones que los antecedentes nacionales habían abordado de manera separada; en primer lugar, reconstruye la evolución de los tres modelos regulatorios aplicados entre 2010 y 2025; en segundo lugar, diferencia la existencia de una regla jurídica de su cumplimiento y eficacia práctica; en tercer lugar, examina el expediente legislativo completo para identificar el grado de justificación, deliberación y previsión de impactos que acompañó la reforma; finalmente, aplica criterios de calidad regulatoria y administrabilidad para evaluar no solo la finalidad protectora de la ley, sino también las condiciones necesarias para su implementación, fiscalización y revisión posterior.

En síntesis, los resultados confirman los estudios nacionales que reconocen la gravedad jurídica de las comunicaciones comerciales no consentidas, la importancia del consentimiento y la necesidad de mecanismos técnicos y de fiscalización, no obstante,

matizan la idea de que la Ley N.º 32323 haya cubierto un vacío normativo absoluto o incorporado por primera vez las llamadas y mensajes comerciales al régimen de protección del consumidor; la reforma debe entenderse como una intensificación de la tutela existente frente a la persistencia de problemas de eficacia, cumplimiento y fiscalización, el principal aporte de la tesis es demostrar que la calidad de esa intensificación no puede evaluarse únicamente por la legitimidad de su finalidad, sino también por la suficiencia de su justificación, la comparación de alternativas, su administrabilidad y la posibilidad de verificar posteriormente sus resultados.

Sin embargo, la discusión de los resultados permite advertir que la existencia de un problema público no justifica por sí sola cualquier diseño normativo, la decisión legislativa de prohibir de manera amplia las comunicaciones comerciales no consentidas pudo responder a una preocupación válida, pero no parece haber sido acompañada de una proyección suficiente sobre sus efectos futuros, por ello, el debate no se centra en negar la necesidad de protección, sino en cuestionar si la respuesta normativa fue diseñada con suficiente previsión técnica, institucional y probatoria.

2.3. El AIR, la Calidad Regulatoria y la Suficiencia de la Justificación Legislativa

Los resultados de la investigación deben ser examinados a partir de una distinción fundamental entre la existencia de deliberación legislativa y la suficiencia de la justificación regulatoria, la reconstrucción del expediente de la Ley N.º 32323 demuestra que su aprobación no fue producto de un procedimiento carente de debate, la reforma tuvo como antecedentes tres proyectos de ley, fue objeto de dictámenes, textos sustitutorios, opiniones institucionales, sucesivas observaciones del Poder Ejecutivo, respuestas parlamentarias, nuevas autógrafas y acuerdos de insistencia, por tanto, no sería correcto afirmar que el Congreso no realizó análisis alguno o que aprobó la reforma sin ofrecer razones; el problema identificado por la investigación es más específico, las razones, antecedentes y opiniones

incorporados al procedimiento no fueron organizados mediante una evaluación integrada que permitiera comparar sistemáticamente el problema, los objetivos, las alternativas, los impactos previsibles, las condiciones de implementación y los mecanismos de seguimiento posterior.

Los resultados de la investigación permiten diferenciar entre la existencia de deliberación parlamentaria y la suficiencia de la justificación regulatoria; el expediente de la Ley N.º 32323 demuestra que el Congreso no actuó sin antecedentes ni razones, la reforma estuvo precedida por tres proyectos de ley, dictámenes, textos sustitutorios, opiniones de actores públicos y privados, observaciones del Poder Ejecutivo, respuestas parlamentarias y sucesivos acuerdos de insistencia, en consecuencia, no resultaría correcto afirmar que el Parlamento omitió toda forma de análisis, el hallazgo es más preciso, los elementos incorporados al procedimiento aparecieron de manera fragmentaria y no conformaron una evaluación integrada, sistemática y verificable del problema, los objetivos, las alternativas, los impactos, la implementación y el monitoreo posterior.

Esta distinción resulta coherente con la concepción del AIR desarrollada por la OCDE, que lo entiende como una herramienta de apoyo a la decisión pública destinada a evaluar si corresponde intervenir, mediante qué alternativa y bajo qué condiciones puede alcanzarse un objetivo público de manera adecuada, el AIR no se limita a justificar una solución previamente seleccionada, sino que busca ordenar la decisión mediante el diagnóstico del problema, la identificación de objetivos, la comparación de alternativas y la previsión de sus consecuencias (OCDE, 2012, 2020); por ello, la acumulación de documentos, opiniones o argumentos favorables a una propuesta no constituye, por sí sola, un análisis regulatorio completo.

Dunlop y Radaelli (2016) destacan precisamente el carácter estructurante del AIR como instrumento para examinar los efectos probables de las propuestas regulatorias y

mejorar la trazabilidad de las decisiones públicas, desde esta perspectiva, su utilidad no radica únicamente en calcular costos y beneficios, sino en conectar el problema identificado con los objetivos, los instrumentos elegidos, los impactos previsibles y las condiciones de implementación; Sunstein (2018), por su parte, vincula el análisis previo con una cultura de justificación basada en razones verificables y evidencia, en la que la legitimidad del fin perseguido no exime a la autoridad de explicar la racionalidad de los medios utilizados.

Este planteamiento se complementa con la perspectiva de Baldwin, Cave y Lodge (2012), para quienes la regulación debe evaluarse no solo por el contenido formal de sus disposiciones, sino también por su capacidad para modificar conductas mediante instrumentos, incentivos y mecanismos de cumplimiento adecuados; la fiscalización y la implementación no constituyen etapas accesorias, sino dimensiones estructurales del diseño regulatorio, esta consideración es especialmente relevante para la Ley N.º 32323, cuya aplicación depende de la posibilidad de acreditar la iniciativa propia del consumidor, verificar la existencia y alcance del consentimiento, atender la revocatoria inmediata, identificar al responsable de la comunicación y controlar la intervención de terceros o centros de llamadas.

En el Perú, el Manual para la Aplicación del AIR ex ante organiza esta metodología en seis componentes: diagnóstico del problema público, formulación de objetivos, identificación de alternativas, evaluación de impactos, mecanismos de implementación y cumplimiento, y criterios de monitoreo y evaluación; estos componentes son utilizados en la presente investigación como un parámetro académico y funcional de calidad regulatoria, no se sostiene que el Congreso estuviera jurídicamente obligado a someter la Ley N.º 32323 al procedimiento administrativo aplicable principalmente al Poder Ejecutivo, ni que la ausencia de un AIR formal determine automáticamente la invalidez de la ley, su aplicación es retrospectiva y permite evaluar la suficiencia de la justificación legislativa, pero no

atribuir retroactivamente al Parlamento el incumplimiento de una obligación procedimental que no le resultaba formalmente exigible.

Respecto del primer componente, el expediente legislativo sí identificó un problema público real: la persistencia de llamadas, mensajes y otras comunicaciones comerciales realizadas sin consentimiento válido, así como su incidencia sobre la tranquilidad, la privacidad, la libertad de elección y la autodeterminación informativa del consumidor, también se incorporó información sobre la magnitud del fenómeno y se recibieron opiniones de distintas entidades y organizaciones, sin embargo, el diagnóstico no diferenció suficientemente entre comunicaciones comerciales efectuadas por proveedores identificables, llamadas automatizadas, suplantación del identificador, fraude, telemarketing tercerizado, tráfico internacional y comunicaciones lícitas derivadas de relaciones contractuales; esta falta de delimitación dificultó precisar qué manifestaciones del problema podían ser solucionadas mediante la modificación del artículo 58 y cuáles requerían respuestas técnicas, sectoriales o de protección de datos.

En cuanto a los objetivos, el expediente formuló una finalidad protectora legítima, reforzar el control del consumidor sobre las comunicaciones comerciales que recibe y reducir los contactos efectuados sin una habilitación válida, no obstante, esa finalidad no fue traducida en objetivos regulatorios verificables; no se establecieron metas relacionadas con la reducción de llamadas, reclamos o infracciones, ni indicadores sobre trazabilidad, revocatorias o cumplimiento empresarial, la ausencia de objetivos medibles no invalida la intervención legislativa, pero dificulta evaluar posteriormente si la modificación normativa produjo una mejora real frente al régimen anterior.

El componente relativo a las alternativas presenta una de las principales insuficiencias, durante el procedimiento se mencionaron opciones como el fortalecimiento del consentimiento previo, la trazabilidad, los registros de exclusión, la numeración especial,

la identificación del emisor, el control de terceros, el bloqueo de comunicaciones y la fiscalización basada en riesgo, sin embargo, estas opciones no fueron comparadas mediante criterios comunes de eficacia, intensidad restrictiva, viabilidad técnica, costos y administrabilidad; la investigación no puede afirmar que alguna de ellas fuera necesariamente superior o igualmente eficaz que la prohibición aprobada, lo que puede sostenerse es que el expediente no permite verificar por qué el legislador consideró preferible exigir conjuntamente iniciativa propia y consentimiento cualificado frente a un modelo gradual o combinado.

En materia de impactos previsible, el debate reconoció beneficios relevantes para los consumidores, como una mayor protección frente a contactos invasivos y un control reforzado sobre el consentimiento, asimismo, se formularon advertencias sobre libertad de empresa, acceso a información comercial, empleo en centros de llamadas, costos de cumplimiento y capacidad institucional; por tanto, los impactos no estuvieron completamente ausentes, la insuficiencia se encuentra en que estas consideraciones no fueron integradas en una evaluación que permitiera identificar su probabilidad, distribución, magnitud o posibilidades de mitigación, incluso sin una cuantificación económica exacta, era posible desarrollar una valoración cualitativa más ordenada de los agentes afectados, las cargas previsible y los riesgos derivados de cada alternativa.

La implementación fue considerada parcialmente mediante la incorporación del numeral 58.3 y el mandato de desarrollar reglas relacionadas con numeración, seguridad, identificación y validación, ello demuestra que el legislador reconoció que la prohibición requería una arquitectura técnica posterior, sin embargo, el expediente no definió suficientemente la distribución de competencias entre Indecopi, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Osiptel y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales; tampoco detalló los recursos necesarios, los mecanismos de interoperabilidad, la

conservación de evidencia ni la responsabilidad por campañas ejecutadas por terceros; el desarrollo posterior puede complementar la ley, pero no reemplaza completamente la necesidad de prever desde el diseño inicial cómo funcionará la regulación.

El monitoreo y la evaluación constituyen el componente menos desarrollado, la Ley N.º 32323 no incorporó una línea de base, indicadores, plazos de revisión, obligaciones de reporte ni una instancia encargada de evaluar sus resultados, tampoco se establecieron mecanismos para medir la reducción de comunicaciones no consentidas, los tiempos de atención de revocatorias, los costos de cumplimiento, la afectación de comunicaciones lícitas o el desplazamiento hacia canales menos fiscalizables; esta ausencia limita la posibilidad de determinar si la norma alcanza sus objetivos y de introducir correcciones basadas en evidencia.

El análisis conjunto de estos componentes permite concluir que la deliberación parlamentaria incorporó elementos funcionalmente vinculados con un AIR, pero no puede considerarse equivalente a un análisis ex ante completo, se identificó el problema, se formuló una finalidad protectora, se recibieron opiniones y se respondieron observaciones, sin embargo, esos elementos no fueron articulados mediante una metodología común que relacionara diagnóstico, objetivos, alternativas, impactos, implementación y evaluación posterior; el procedimiento tuvo una fuerte dimensión jurídico-argumentativa, pero una menor sistematicidad regulatoria.

Esta conclusión permite explicar por qué una exposición de motivos, un dictamen o un análisis costo-beneficio legislativo no equivalen necesariamente a un AIR, estos instrumentos pueden contener información valiosa y cumplir una función de motivación, pero con frecuencia se concentran en defender la solución propuesta, para alcanzar una equivalencia funcional deberían comparar opciones, identificar afectados, evaluar consecuencias, prever la implementación y establecer mecanismos de revisión; en el caso

analizado, la Comisión realizó un ejercicio de justificación legislativa, pero dicho ejercicio no alcanzó ese grado de integración.

Debe reconocerse, no obstante, que el procedimiento parlamentario posee una naturaleza distinta de la producción normativa administrativa, el Congreso es un órgano representativo y político que conserva un margen de configuración para responder a problemas públicos, incluso bajo condiciones de incertidumbre; la aplicación académica del AIR no pretende sustituir la deliberación democrática por una metodología exclusivamente técnica ni condicionar la legitimidad de la protección del consumidor a la cuantificación económica de sus beneficios.

Sin embargo, la dimensión política de la decisión no excluye la necesidad de razones públicas suficientes, especialmente cuando la intervención establece una prohibición de alta intensidad, exige nuevas condiciones probatorias, califica la conducta como infracción muy grave y depende de posteriores desarrollos institucionales y técnicos, el margen legislativo permite seleccionar entre diferentes alternativas constitucionalmente admisibles, pero la calidad regulatoria exige explicar, en la medida de lo posible, por qué se eligió una opción, qué consecuencias fueron consideradas y cómo se espera que funcione.

En consecuencia, la investigación no concluye que el Congreso haya omitido toda deliberación ni que la Ley N.º 32323 sea inválida por carecer de un AIR formal, el expediente demuestra la existencia de un problema público, una finalidad protectora, opiniones institucionales y respuestas parlamentarias; no obstante, la documentación revisada no acredita una evaluación integrada, sistemática y verificable de alternativas, impactos previsibles, condiciones de implementación y mecanismos de monitoreo posterior.

La consecuencia de este hallazgo se sitúa en el ámbito de la calidad regulatoria, la insuficiencia del análisis no produce automáticamente la inconstitucionalidad, nulidad o

inaplicabilidad de la ley, pero permite identificar una justificación regulatoria fragmentaria y una menor preparación para su implementación y evaluación, el aporte del AIR aplicado retrospectivamente consiste, por tanto, en mostrar que deliberar y ofrecer razones no equivale necesariamente a evaluar regulatoriamente una intervención; la protección del consumidor puede fortalecerse mediante una regla intensa, pero su sostenibilidad exige que dicha regla se acompañe de criterios interpretativos, instrumentos técnicos, coordinación institucional e indicadores que permitan verificar y corregir sus resultados.

2.4. Contraste Entre las Observaciones del Poder Ejecutivo y la Respuesta del Congreso

La reconstrucción del expediente legislativo permite advertir que la formación de la Ley N.º 32323 estuvo marcada por un diálogo interinstitucional prolongado entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, este intercambio no fue meramente formal, las sucesivas observaciones cuestionaron aspectos constitucionales, regulatorios y técnicos de las autógrafas, mientras que el Congreso respondió mediante dictámenes de insistencia, modificaciones del texto y la elaboración de un proyecto nuevo; por ello, la discusión no debe reducirse a determinar cuál de ambos poderes sostuvo la posición correcta, sino a examinar si las respuestas parlamentarias desarrollaron razones y evidencia suficientes para atender las objeciones planteadas.

Las observaciones del Poder Ejecutivo no pueden asumirse automáticamente como un análisis regulatorio completo ni como una evaluación neutral de la propuesta, el Ejecutivo también participaba en una controversia institucional y defendía una concepción determinada sobre la intensidad y los instrumentos de la regulación, además, sus documentos no desarrollaron todos los componentes de un AIR: no incluyeron una cuantificación integral de costos y beneficios, una línea de base, indicadores de evaluación posterior ni una comparación completa de todas las alternativas posibles; su relevancia para la investigación

radica en que incorporaron al expediente cuestiones que exigían una respuesta legislativa más desarrollada, como la proporcionalidad de la prohibición, la coherencia con la protección de datos personales, la identificación de alternativas, los impactos previsibles y la viabilidad técnica de la implementación.

La primera observación del Poder Ejecutivo cuestionó, principalmente, la falta de un test de proporcionalidad, la posible afectación de la coherencia normativa y la insuficiente justificación de la necesidad de la medida, desde esta posición, la finalidad de proteger al consumidor no era suficiente para demostrar que la prohibición escogida constituía el instrumento más adecuado frente a otras posibilidades regulatorias, también se advirtió que una restricción intensa del contacto comercial podía incidir sobre la libertad de empresa, la circulación de información comercial y el régimen de consentimiento previsto en la legislación de protección de datos personales; la observación planteaba, por tanto, que la legitimidad del objetivo debía diferenciarse de la proporcionalidad y calidad del medio elegido.

El Congreso no ignoró estos cuestionamientos, en el primer dictamen de insistencia, la Comisión identificó expresamente las objeciones sobre proporcionalidad, coherencia normativa y necesidad, y formuló una respuesta dirigida a defender la constitucionalidad de la propuesta, su posición se sustentó en la persistencia de las llamadas y mensajes no consentidos, en el mandato constitucional de protección al consumidor y en la afectación de la tranquilidad, privacidad y libertad de elección de los destinatarios; desde esta perspectiva, el régimen previo habría mostrado limitaciones prácticas y resultaba legítimo adoptar una regla más intensa que desplazara hacia el proveedor la carga de acreditar la licitud del contacto.

Esta respuesta presenta un fundamento jurídicamente atendible, el legislador no estaba obligado a conservar indefinidamente el modelo anterior si consideraba que este no

protegía eficazmente al consumidor, tampoco puede sostenerse que una prohibición intensa sea inválida por el solo hecho de imponer restricciones a la actividad comercial; el Congreso contaba con un margen de configuración para priorizar la tranquilidad, la privacidad y la autodeterminación informativa, especialmente ante la persistencia de prácticas percibidas como invasivas, la insistencia parlamentaria no puede ser considerada insuficiente únicamente porque mantuvo una solución distinta de la recomendada por el Poder Ejecutivo.

No obstante, el primer dictamen respondió principalmente mediante argumentos constitucionales y políticos sobre la prevalencia de la protección del consumidor, aunque justificó la finalidad y defendió la legitimidad de intensificar la tutela, no incorporó una comparación ordenada entre la prohibición propuesta y otras alternativas, como el reforzamiento de la trazabilidad del consentimiento, la identificación obligatoria del emisor, la regulación de terceros, los registros de exclusión o una fiscalización basada en riesgo, tampoco evaluó de manera diferenciada los posibles impactos sobre proveedores, pequeñas empresas, centros de llamadas y autoridades administrativas; por ello, la primera respuesta congresal desestimó formalmente las observaciones, pero no las subsanó integralmente desde una perspectiva de calidad regulatoria.

La segunda observación del Poder Ejecutivo amplió el debate, además de reconocer que la modificación de la conjunción “y” por “o” reducía determinadas tensiones con la libertad de empresa y con la figura del primer contacto, señaló que el texto no explicaba suficientemente cómo resolvería el fenómeno de las comunicaciones no deseadas, el Ejecutivo sostuvo que el problema no se limitaba a llamadas comerciales realizadas por proveedores fácilmente identificables, sino que comprendía comunicaciones hostigantes, masivas o reiterativas, números enmascarados, llamadas automatizadas, software predictivo, rutas internacionales y comunicaciones fraudulentas; esta observación introdujo una distinción importante entre el problema jurídico del contacto comercial sin consentimiento

y otros fenómenos técnicos o delictivos que podían no ser solucionados mediante la sola modificación del artículo 58.

Frente a esta segunda observación, el Congreso no se limitó a insistir en el mismo texto, la Comisión formuló un dictamen de proyecto nuevo, lo que demuestra que reconoció la necesidad de reconsiderar la fórmula normativa e introducir ajustes, esta etapa debe valorarse como una respuesta parlamentaria más sustantiva que la anterior, el Congreso revisó la relación entre consentimiento e iniciativa propia, reformuló el texto y posteriormente incorporó una dimensión técnico-regulatoria vinculada con la identificación de las comunicaciones; el procedimiento, por tanto, no fue lineal ni estuvo caracterizado por una negativa absoluta a considerar las objeciones del Ejecutivo.

Sin embargo, la reformulación mantuvo límites relevantes, el dictamen corrigió problemas de redacción y reafirmó la decisión de exigir iniciativa propia del consumidor, pero no desarrolló una comparación integral de las alternativas propuestas durante el expediente, no evaluó de manera suficientemente sistemática los registros de exclusión, los directorios de proveedores, las constancias de consentimiento, la numeración diferenciada ni los mecanismos técnicos de identificación, tampoco incorporó una línea de base, metas, indicadores o una estimación de los recursos requeridos para la implementación; la respuesta fue más elaborada y produjo un cambio normativo real, pero siguió concentrándose en perfeccionar la alternativa seleccionada, antes que en demostrar comparativamente por qué esta resultaba preferible frente a otras opciones.

La tercera observación del Poder Ejecutivo trasladó el debate hacia cuestiones aún más específicas, se cuestionó la coherencia entre la prohibición y la figura del primer contacto prevista en materia de protección de datos personales; la viabilidad de asignar numeración telefónica especial a los proveedores; y la amplitud de los mecanismos de validación de la información transmitida, debido a sus posibles implicancias sobre la

inviolabilidad y el secreto de las telecomunicaciones; en este punto, el Ejecutivo no discutía únicamente la intensidad de la protección, sino la competencia de las entidades involucradas, la disponibilidad de recursos técnicos y los límites constitucionales del desarrollo posterior.

El Congreso respondió que no existía incompatibilidad con la protección de datos personales, porque la nueva regulación debía interpretarse desde la prevalencia de la privacidad y los intereses del consumidor; respecto de la numeración y de los mecanismos de validación, sostuvo que el Poder Ejecutivo contaba con las competencias y capacidades técnicas para desarrollar la regulación correspondiente, también utilizó como argumento que el propio Ejecutivo había reconocido previamente problemas vinculados con rutas internacionales, enmascaramiento de números, centrales virtuales y comunicaciones fraudulentas. Desde la posición parlamentaria, resultaba razonable que la ley estableciera los objetivos generales y que la reglamentación posterior definiera los instrumentos técnicos más adecuados.

Este razonamiento tampoco es jurídicamente irrelevante, las leyes no están obligadas a regular todos los detalles operativos y pueden remitir legítimamente aspectos técnicos a normas reglamentarias o sectoriales, la complejidad y rápida evolución de las telecomunicaciones incluso puede hacer inconveniente que el legislador cierre anticipadamente todas las soluciones; por ello, la remisión al Poder Ejecutivo no constituye por sí sola un defecto, siempre que la ley delimite suficientemente la finalidad, el objeto, las competencias y las garantías que deberán orientar el desarrollo posterior.

El problema identificado por la investigación es que la remisión fue particularmente amplia, al señalar que el Ejecutivo debía efectuar después una evaluación minuciosa sobre la numeración, la validación y sus implicancias constitucionales, el propio dictamen reconoció que aspectos esenciales de viabilidad y protección de derechos no habían sido examinados completamente antes de la aprobación, la Comisión defendió la finalidad de

identificar llamadas y reducir comunicaciones fraudulentas, pero no precisó el universo de proveedores comprendidos, la disponibilidad de numeración, los costos administrativos, el objeto exacto de la validación ni las garantías frente al secreto de las telecomunicaciones; de esta manera, parte de las objeciones no fue resuelta, sino trasladada a la etapa reglamentaria.

El dictamen final de insistencia debe interpretarse, por tanto, como una decisión legítima de cierre político y legislativo, pero no como la corrección integral de todos los déficits advertidos, el Congreso mantuvo una respuesta protectora intensa y consideró que la persistencia del problema justificaba priorizar los derechos del consumidor, la revocatoria inmediata y una consecuencia sancionadora severa; sin embargo, en materia de coherencia normativa, numeración y validación, las respuestas continuaron siendo predominantemente jurídicas y políticas, sin una evaluación suficientemente desarrollada de viabilidad, impactos, competencias e indicadores.

La comparación permite responder la pregunta central de este apartado, las respuestas del Congreso no se limitaron por completo a reiterar la finalidad protectora: existieron reconsideraciones, cambios de redacción, un dictamen de proyecto nuevo, incorporación de la iniciativa propia del consumidor y previsiones de desarrollo técnico posterior, estos elementos demuestran que el diálogo con el Poder Ejecutivo produjo modificaciones en el contenido de la propuesta; no obstante, las respuestas no subsanaron integralmente las observaciones sustantivas, porque la documentación no presenta una evaluación articulada de alternativas, impactos previsibles, costos de cumplimiento, capacidad institucional, mecanismos de implementación y monitoreo posterior.

Esta conclusión tampoco convierte las observaciones del Poder Ejecutivo en un AIR sustitutivo, los documentos ejecutivos ampliaron el diagnóstico, identificaron riesgos y plantearon alternativas, pero tampoco desarrollaron una evaluación completa de todas las

opciones ni acreditaron empíricamente que su posición fuera necesariamente superior, su valor reside en demostrar que durante el procedimiento existían advertencias concretas que exigían una contestación más estructurada, del mismo modo, la insistencia parlamentaria no es deficiente por haber privilegiado una política más protectora, sino porque la intensidad de esa decisión no estuvo acompañada de una justificación regulatoria igualmente intensa.

En síntesis, el contraste muestra un desacuerdo sobre dos dimensiones distintas; el Congreso concentró su argumentación en la legitimidad constitucional y en la urgencia social de fortalecer la protección del consumidor; el Poder Ejecutivo insistió en la necesidad de considerar proporcionalidad, alternativas, coherencia normativa, impactos y viabilidad técnica, ambas perspectivas aportaron elementos relevantes, pero no llegaron a integrarse en una evaluación común. El expediente evidencia deliberación, respuesta y reformulación normativa, no obstante, las contestaciones parlamentarias fueron parciales y no conformaron una reconstrucción sistemática de los componentes funcionales de un AIR, por ello, el resultado no es la inexistencia de justificación legislativa, sino su carácter fragmentario frente a la complejidad jurídica, económica, institucional y técnica de la intervención.

2.5. Contraste con los Modelos Comparados y las Alternativas Regulatorias

El derecho comparado cumple en esta investigación una función auxiliar y no pretende identificar un ordenamiento superior ni trasladar automáticamente una solución extranjera al contexto peruano, su utilidad consiste en contrastar las técnicas empleadas para proteger a los consumidores frente a comunicaciones comerciales no consentidas y determinar qué alternativas pudieron ser consideradas durante el diseño de la Ley N.º 32323.

La experiencia de la Unión Europea se aproxima principalmente a un modelo de consentimiento previo para determinadas comunicaciones electrónicas de marketing directo, especialmente correos electrónicos, mensajes de texto y sistemas automatizados de llamada,

sin embargo, este modelo no es absoluto, pues admite excepciones relacionadas con clientes existentes cuando los datos fueron obtenidos legítimamente en una relación comercial previa, se promocionan productos o servicios similares y se garantiza al consumidor un mecanismo gratuito y sencillo de oposición; de esta manera, la protección no se limita a exigir consentimiento, sino que diferencia entre contactos iniciales, relaciones existentes y posibilidades efectivas de exclusión.

El contraste con el Perú permite advertir que la Ley N.º 32323 adopta una fórmula más intensa, la licitud del contacto no depende solamente de un consentimiento previo y cualificado, sino también de que el consumidor se haya comunicado por iniciativa propia con el proveedor, la comparación europea no demuestra que esta exigencia sea incorrecta, pero evidencia que era posible discutir excepciones delimitadas para relaciones contractuales existentes, comunicaciones sobre servicios similares o contactos necesarios para la ejecución del contrato; la incorporación de estas excepciones habría requerido distinguir claramente las comunicaciones promocionales de aquellas operativas, contractuales o informativas, evitando que la tutela frente a la publicidad invasiva alcanzara contactos lícitos.

Estados Unidos presenta un modelo distinto, fragmentado por canales y tecnologías, el correo electrónico comercial responde principalmente a una lógica de exclusión, mientras que las llamadas automatizadas, los mensajes de texto, las voces pregrabadas, las *robocalls* y los *autodialers* están sometidos a reglas específicas y, en determinados supuestos, a exigencias más estrictas de consentimiento, este régimen se complementa con el Registro Nacional No Llame, la intervención de la Federal Trade Commission y la Federal Communications Commission y mecanismos particulares frente a la suplantación del identificador de llamada o *spoofing*.

La principal enseñanza del modelo estadounidense no es su dispersión normativa, que también constituye una limitación, sino la diferenciación entre fenómenos que pueden utilizar el mismo canal, pero que presentan problemas jurídicos distintos; una llamada comercial no consentida, una llamada automatizada, una comunicación fraudulenta y una llamada que manipula el identificador del emisor no necesariamente deben recibir idéntica respuesta, algunas conductas requieren reglas sobre consentimiento; otras, autenticación, identificación, bloqueo, cooperación entre operadores o sanciones específicas. Esta diferenciación resulta relevante porque parte del debate peruano agrupó bajo la denominación “spam” comunicaciones comerciales, llamadas automatizadas, números enmascarados y supuestos de fraude que podían exigir instrumentos regulatorios diferentes.

Las experiencias latinoamericanas examinadas muestran una mayor presencia de mecanismos de oposición y registros de exclusión; Argentina cuenta con el Registro Nacional “No Llame” mediante el cual el consumidor inscribe su línea para dejar de recibir ofertas o publicidad telefónica, el mecanismo permite exteriorizar la oposición del usuario sin establecer una prohibición absoluta de toda comunicación comercial. Su efectividad, sin embargo, depende de que el registro sea conocido, consultado por las empresas, actualizado y respaldado por una fiscalización capaz de sancionar los incumplimientos.

Chile utiliza la herramienta “No Molestar”, gestionada por el Servicio Nacional del Consumidor, mediante la cual el usuario solicita la suspensión de comunicaciones promocionales enviadas por determinadas empresas a través de llamadas, correos electrónicos, mensajes de texto, WhatsApp u otros servicios de mensajería, el modelo facilita una oposición individualizada por empresa y canal, pero mantiene una carga reactiva sobre el consumidor y depende del cumplimiento empresarial posterior; México presenta una lógica semejante mediante el Registro Público para Evitar Publicidad, aplicable principalmente a llamadas y mensajes publicitarios, su simplicidad constituye una ventaja,

aunque su eficacia también depende del alcance de los canales cubiertos, de la difusión del registro y de la capacidad de control de la autoridad.

Colombia ofrece un modelo mixto, integrado por el Registro de Números Excluidos y por reglas que comprenden llamadas telefónicas, mensajes de texto, correos electrónicos y mensajería mediante aplicaciones o plataformas web, este régimen permite excluir contactos comerciales, pero mantiene excepciones para comunicaciones relacionadas con la prestación del servicio, facturación u otras interacciones no promocionales, su amplitud por canales constituye un elemento útil, aunque requiere coordinación entre autoridades, consulta efectiva del registro y mecanismos técnicos de implementación.

Estas experiencias permiten identificar ventajas y límites en los modelos de exclusión, su principal ventaja consiste en reconocer una herramienta sencilla para que el consumidor manifieste su oposición, su debilidad es que trasladan al usuario la carga de activar la protección y pueden resultar ineficaces si el proveedor no consulta el registro o si el emisor no puede ser identificado; la experiencia peruana anterior a 2018 ya mostró algunas de estas limitaciones, no obstante, ello no significa que los registros carezcan de utilidad, podrían cumplir una función complementaria para reforzar el consentimiento, centralizar revocatorias, identificar campañas recurrentes o facilitar la fiscalización de empresas que continúan contactando a consumidores que manifestaron expresamente su oposición.

El contraste comparado también demuestra que la identificación del emisor, la trazabilidad y el control tecnológico no son elementos secundarios, en especial frente a llamadas automatizadas, numeración enmascarada o comunicaciones realizadas por terceros, una prohibición sustantiva puede ser insuficiente si la autoridad no puede determinar quién originó el contacto, en nombre de qué proveedor se realizó y qué base jurídica fue utilizada; por ello, las reglas sobre numeración diferenciada, autenticación,

conservación de evidencia y responsabilidad por terceros pueden resultar tan relevantes como la exigencia de consentimiento.

La experiencia internacional tampoco respalda necesariamente una respuesta basada únicamente en sanciones máximas, los modelos revisados articulan registros, deberes de identificación, mecanismos de oposición, obligaciones de consulta, reglas especiales por canal y medidas de fiscalización; desde esta perspectiva, la calificación de la infracción como muy grave en la Ley N.º 32323 puede cumplir una función disuasoria, pero debería integrarse con criterios de graduación que consideren la reiteración, la cantidad de comunicaciones, la intencionalidad, el uso de sistemas automatizados, la atención de revocatorias y la colaboración del proveedor, una política sancionadora progresiva permite distinguir entre incumplimientos aislados, deficiencias subsanables y campañas masivas o deliberadamente invasivas.

El contraste comparado matiza, por tanto, la idea de que la protección eficaz del consumidor exige escoger entre una prohibición intensa y la ausencia de tutela, los ordenamientos combinan técnicas jurídicas y operativas: consentimiento previo, excepciones por relaciones existentes, mecanismos de oposición, registros de exclusión, identificación del emisor, reglas para tecnologías automatizadas, trazabilidad y fiscalización diferenciada; ninguna de estas técnicas garantiza por sí sola la eficacia del sistema, su funcionamiento depende de su articulación y de la capacidad institucional para aplicarlas.

Esta constatación permite valorar las alternativas que pudieron ser examinadas en el expediente peruano, además de la prohibición aprobada, era posible analizar un paquete combinado que incorporara consentimiento cualificado, revocatoria centralizada, excepciones delimitadas para comunicaciones contractuales, registros de exclusión, identificación obligatoria del emisor, numeración diferenciada, reglas especiales para llamadas automatizadas, responsabilidad de terceros, fiscalización basada en riesgo y

sanciones progresivas; la investigación no sostiene que este paquete hubiera sido necesariamente superior ni que debiera copiarse un modelo extranjero, su importancia radica en mostrar que existían opciones intermedias y complementarias cuya eficacia, costos y viabilidad podían ser comparados antes de seleccionar la fórmula de mayor intensidad.

En consecuencia, el principal límite del expediente legislativo no consiste en que el Congreso haya elegido una prohibición reforzada, decisión que se encuentra dentro de su margen de configuración, sino en que no documentó suficientemente por qué esta fórmula debía preferirse frente a una combinación gradual de instrumentos; las referencias extranjeras incorporadas en algunos proyectos fueron principalmente ilustrativas y no estuvieron acompañadas de un análisis sobre su compatibilidad con las condiciones institucionales, tecnológicas y de fiscalización existentes en el Perú.

El aporte del análisis comparado es, finalmente, funcional: demuestra que la calidad de la regulación no depende de adoptar formalmente un modelo *opt-in* u *opt-out*, sino de articular consentimiento, oposición, identificación, trazabilidad, fiscalización y revisión posterior; la Ley N.º 32323 refuerza significativamente la posición jurídica del consumidor, pero su eficacia dependerá de que la prohibición se integre con reglas técnicas e institucionales capaces de identificar al responsable, acreditar el consentimiento y la iniciativa propia, atender revocatorias y diferenciar las comunicaciones comerciales prohibidas de las interacciones lícitas; en ese sentido, la experiencia comparada no ofrece una solución única, pero sí evidencia la necesidad de convertir la prohibición legal en un sistema regulatorio compuesto, verificable y administrable.

2.6. Proporcionalidad, Posiciones Favorables a la Prohibición y Objeciones a la Tesis

El análisis de proporcionalidad de la Ley N.º 32323 debe partir de una distinción entre la admisibilidad constitucional de una política protectora intensa y la suficiencia de la

justificación ofrecida para escogerla; el legislador conserva un margen de configuración para responder a problemas sociales y regular conductas que afectan a los consumidores, sin embargo, dicho margen no es ilimitado cuando la intervención restringe libertades económicas, impone cargas de cumplimiento y activa la potestad sancionadora administrativa. En esos casos corresponde examinar la legitimidad de la finalidad, la aptitud de la medida, la comparación con alternativas menos restrictivas y el balance entre beneficios y afectaciones.

La finalidad perseguida por la Ley N.º 32323 es constitucionalmente legítima, las comunicaciones comerciales no consentidas pueden afectar la tranquilidad, la privacidad, la libertad de elección y la autodeterminación informativa del consumidor; estas afectaciones adquieren mayor relevancia en contextos de asimetría, en los que los proveedores disponen de bases de datos, tecnologías de comunicación masiva y mayores capacidades para organizar campañas, mientras que el consumidor debe identificar al responsable, manifestar su oposición y, en ocasiones, iniciar una denuncia para detener los contactos, la intervención estatal encuentra, por tanto, fundamento en la función protectora reconocida por el artículo 65 de la Constitución y en la necesidad de corregir prácticas capaces de distorsionar la libertad real de elección.

La medida también presenta idoneidad *prima facie*, exigir que el contacto comercial directo se origine en la iniciativa propia del consumidor y se sustente en un consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco puede contribuir a reducir llamadas, mensajes y comunicaciones promocionales no autorizadas, la revocatoria inmediata refuerza esa aptitud, pues permite retirar la autorización sin expresión de causa; para superar el juicio de idoneidad no es necesario demostrar que la norma eliminará completamente el problema, sino que existe una relación razonable entre el instrumento y la finalidad protectora.

Esta conclusión no equivale a afirmar que la norma será necesariamente eficaz en la práctica, la reducción efectiva de las comunicaciones depende de la identificación del emisor, la trazabilidad del consentimiento, la conservación de evidencia, la delimitación de la responsabilidad de terceros y la capacidad institucional de fiscalización; la idoneidad constitucional se refiere a la aptitud inicial de la medida, mientras que su eficacia real deberá ser verificada mediante la implementación y una futura evaluación *ex post*, la ausencia actual de evidencia sobre sus resultados impide formular afirmaciones definitivas acerca de la magnitud de sus beneficios.

Existen argumentos relevantes a favor de la decisión legislativa de adoptar una prohibición intensa, el primero es que el modelo de consentimiento previo vigente desde 2018 no logró impedir la persistencia del problema, el ordenamiento peruano transitó desde un régimen de exclusión en 2010 hacia un modelo de consentimiento previo en 2018 y, finalmente, hacia una regla más estricta en 2025; esta evolución puede interpretarse como una respuesta al insuficiente cumplimiento práctico de los modelos anteriores y a la necesidad de reforzar la posición del consumidor.

También debe considerarse que la sola exigencia de consentimiento previo puede perder eficacia cuando las autorizaciones se incorporan en cláusulas extensas, formularios ambiguos o procesos digitales cuya finalidad comercial no resulta suficientemente visible, en esas condiciones, el proveedor puede disponer formalmente de una autorización sin que exista una decisión plenamente consciente del consumidor; exigir iniciativa propia reduce esa posibilidad y traslada al proveedor una carga probatoria más exigente respecto del origen y alcance de la habilitación.

La regla intensa también puede justificarse por los costos que enfrenta el consumidor para protegerse, un sistema basado exclusivamente en la oposición obliga al destinatario a solicitar la exclusión, bloquear números, conservar pruebas o formular denuncias frente a

cada proveedor, una prohibición clara puede ser más sencilla de comunicar y aplicar desde la perspectiva del usuario, la regla general es que el proveedor no debe iniciar el contacto comercial, salvo que pueda acreditar iniciativa propia y consentimiento cualificado; el legislador pudo considerar razonablemente que esta claridad preventiva ofrecía mayor protección que un sistema dependiente de reacciones posteriores.

Estos argumentos confirman que la prohibición intensa no es, por su propia naturaleza, constitucionalmente inadmisibles, el legislador podía concluir que la persistencia del problema, la asimetría entre las partes y las dificultades para controlar la obtención del consentimiento justificaban una política más preventiva; la tesis no pretende sustituir esa decisión política ni exigir que el Congreso mantuviera el régimen de 2018, su cuestionamiento se dirige a la calidad y suficiencia de la comparación que respaldó la opción finalmente escogida.

En efecto, la persistencia de llamadas o mensajes no consentidos no demuestra por sí sola que la alternativa más intensa fuera la única eficaz, igualmente que la ineficacia práctica del modelo precedente podía derivar de distintas causas: falta de fiscalización, deficiencias probatorias, dificultades para identificar al emisor, ausencia de trazabilidad, limitada coordinación institucional o escasa capacidad sancionadora; cada causa podía requerir una combinación diferente de instrumentos, por ello, era necesario comparar la prohibición con opciones como el reforzamiento del consentimiento, la identificación obligatoria del emisor, la numeración diferenciada, la regulación de terceros, los mecanismos centralizados de revocatoria o la fiscalización basada en riesgo.

La investigación no cuenta con evidencia suficiente para afirmar que cualquiera de estas alternativas habría alcanzado un nivel de protección comparable con una restricción menor, en consecuencia, no puede concluir categóricamente que la Ley N.º 32323 sea constitucionalmente innecesaria o que incumpla materialmente el juicio de necesidad; el

hallazgo es documental, el expediente no permite verificar que se haya efectuado una comparación suficientemente rigurosa entre la alternativa aprobada y otras opciones que fueran, simultáneamente, de eficacia comparable, menos restrictivas y jurídica y técnicamente viables.

Esta diferencia resulta esencial, la falta de una comparación documentada constituye un déficit de justificación legislativa, pero no demuestra automáticamente que existiera una alternativa constitucionalmente preferible, para sostener que la ley no supera el juicio de necesidad sería necesario identificar una medida concreta, acreditar que ofrece una eficacia equivalente y demostrar su menor afectación y viabilidad; la naturaleza cualitativa y documental de la investigación no permite realizar esa comprobación empírica.

El balance de proporcionalidad en sentido estricto debe desarrollarse, por ello, de manera subsidiaria, entre los beneficios previsibles se encuentran el fortalecimiento del control del consumidor, la reducción potencial de contactos invasivos, la mayor exigencia sobre la calidad del consentimiento y la posibilidad de revocarlo inmediatamente; la reforma también eleva el estándar de diligencia aplicable a proveedores y terceros que ejecutan campañas comerciales.

Frente a estos beneficios aparecen riesgos igualmente relevantes, una interpretación excesivamente amplia podría alcanzar comunicaciones contractuales, operativas, informativas, de atención al cliente o vinculadas con relaciones jurídicas existentes, la regla también puede generar cargas de conservación de evidencia, control de terceros y gestión de revocatorias; además, una prohibición severa puede ser difícil de fiscalizar cuando las llamadas se realizan mediante números enmascarados, rutas internacionales o agentes informales, y podría desplazar parte de las prácticas hacia canales menos controlables, la falta de trazabilidad incrementa, asimismo, el riesgo de sancionar al proveedor aparente sin identificar al responsable efectivo de la comunicación.

La existencia de estos riesgos no permite cerrar la ponderación en sentido negativo, tampoco puede afirmarse que los beneficios compensen definitivamente todas las cargas, porque la tesis no dispone de mediciones sobre reducción de comunicaciones, costos de cumplimiento, impacto sobre pequeñas empresas, afectación de contactos lícitos o capacidad real de fiscalización; el resultado debe limitarse a identificar beneficios esperados y riesgos previsibles cuya magnitud deberá ser evaluada cuando exista evidencia suficiente sobre la aplicación de la ley.

Las reglas complementarias propuestas por la investigación no constituyen condiciones de validez constitucional ni dan lugar a una categoría de “proporcionalidad condicionada”, su finalidad es mejorar la seguridad jurídica y la proporcionalidad administrativa de la aplicación, delimitar las comunicaciones promocionales, precisar el tratamiento de relaciones contractuales previas, definir estándares de prueba, establecer responsabilidades por terceros y graduar las sanciones según la gravedad, reiteración e impacto de la conducta; estas medidas pueden reducir riesgos regulatorios, pero la tesis no posee competencia para imponer una interpretación conforme vinculante ni para condicionar la vigencia de la ley.

En conclusión, la Ley N.º 32323 persigue una finalidad constitucionalmente legítima y presenta idoneidad *prima facie* para reducir determinadas comunicaciones comerciales no consentidas, existen argumentos atendibles a favor de una política intensa, relacionados con la persistencia del problema, la asimetría entre consumidores y proveedores, la opacidad del consentimiento y la claridad preventiva de la regla, sin embargo, el expediente no permite verificar una comparación suficientemente rigurosa de alternativas para justificar plenamente la necesidad de la medida elegida; la ponderación final solo puede formularse subsidiariamente como un balance de beneficios esperados y riesgos previsibles, sin concluir que la ley sea constitucionalmente innecesaria, desproporcionada o inválida, el

cuestionamiento de la tesis se sitúa, por tanto, en la insuficiencia de la justificación regulatoria y en la necesidad de evaluar posteriormente los efectos reales de su implementación.

2.7. Administrabilidad, Coordinación Institucional e Implementación

Los resultados muestran que la eficacia de la Ley N.º 32323 no depende únicamente de la claridad de la prohibición ni de la gravedad de la consecuencia sancionadora, sino de su administrabilidad, este criterio permite determinar si la norma puede ser comprendida por sus destinatarios, cumplida mediante procedimientos razonables y fiscalizada con los recursos técnicos e institucionales disponibles; desde la doctrina regulatoria, Baldwin, Cave y Lodge (2012) señalan que los mecanismos de cumplimiento y fiscalización forman parte del propio diseño de la regulación, pues una norma formalmente válida puede perder eficacia cuando no existen instrumentos para detectar el incumplimiento, identificar a los responsables y aplicar medidas correctivas, en consecuencia, la fiscalización y el cumplimiento no constituyen una etapa secundaria, sino una dimensión estructural de la Ley N.º 32323.

Esta conclusión coincide con el aporte de Bautista (2021), quien, desde una perspectiva técnico-operativa, evidencia que el control de llamadas automatizadas, malintencionadas o fraudulentas requiere sistemas de filtrado, bloqueo, identificación e integración de información, su estudio confirma que los problemas asociados al uso abusivo de canales telefónicos no se resuelven exclusivamente mediante una regla jurídica, sino que requieren infraestructura técnica y coordinación organizacional; aunque su objeto no coincide plenamente con las comunicaciones comerciales no consentidas, su aporte resulta funcional para esta investigación, una prohibición puede establecer el estándar de conducta, pero su cumplimiento depende de la capacidad para reconstruir técnicamente el origen, recorrido y finalidad de la comunicación.

En el caso de la Ley N.º 32323, el primer problema de administrabilidad es la identificación del proveedor beneficiario, no siempre quien realiza materialmente la llamada o envía el mensaje es el proveedor cuyos productos o servicios se promocionan, la comunicación puede ser ejecutada por un centro de llamadas, una agencia de marketing, un intermediario, una empresa vinculada o un tercero que utiliza una base de datos obtenida por otra organización; por ello, identificar únicamente el número emisor resulta insuficiente. La autoridad debe establecer quién diseñó la campaña, quién seleccionó a los destinatarios, quién proporcionó la base de datos, en nombre de quién se efectuó el contacto y quién obtuvo o esperaba obtener el beneficio comercial; la fiscalización exige, así, reconstruir la cadena completa de la comunicación y no limitarse a individualizar a su ejecutor inmediato.

La intervención de terceros tampoco debe producir una imputación automática al proveedor beneficiario ni permitir que este se desvincule completamente alegando que la campaña fue tercerizada, la atribución de responsabilidad debe considerar su grado de control y participación: si encargó la campaña, entregó la base de datos, aprobó los guiones, definió los destinatarios, recibió reportes o se benefició directamente de los resultados; este criterio evita dos extremos igualmente problemáticos: que la tercerización se convierta en un mecanismo de evasión de responsabilidad y que cualquier comunicación realizada sin conocimiento del proveedor le sea atribuida sin analizar culpabilidad, deber de supervisión y medidas razonables de cumplimiento.

Un segundo problema se relaciona con la prueba de la iniciativa propia del consumidor, este elemento no se confunde con la mera existencia de una relación comercial, una consulta anterior o un registro de datos en poder del proveedor, para aplicar la excepción legal debe acreditarse que el consumidor realizó voluntariamente una actuación dirigida a contactar al proveedor y que esa actuación guardaba relación con la posterior comunicación comercial; en entornos digitales, esta prueba puede resultar compleja cuando el contacto se

produce mediante formularios, páginas web, códigos QR, redes sociales, campañas indirectas o interacciones que no conservan registros suficientes, la ausencia de criterios uniformes puede generar incertidumbre tanto para el consumidor como para los proveedores y la autoridad.

Algo semejante ocurre con el consentimiento, la Ley N.º 32323 exige que sea libre, previo, informado, expreso e inequívoco y que comprenda un medio determinado, por ello, no debería bastar una cláusula general, una casilla premarcada o una autorización que no permita conocer el canal, la finalidad y el proveedor autorizado; la trazabilidad exige registros verificables que permitan determinar cuándo se otorgó el consentimiento, qué información recibió el consumidor, qué medio habilitó, durante cuánto tiempo debía operar y si fue posteriormente modificado o revocado; la carga probatoria debe recaer principalmente en quien afirma encontrarse dentro de la excepción, pero ello no elimina la necesidad de establecer estándares claros sobre conservación, integridad y valor probatorio de los registros.

La revocatoria inmediata plantea un desafío adicional, para que produzca efectos reales, no basta con que el consumidor comunique su decisión a un área determinada del proveedor, la revocatoria debe actualizarse en todas las bases utilizadas por la organización y transmitirse oportunamente a centros de llamadas, agencias, aliados comerciales y demás terceros que ejecuten campañas, la interoperabilidad adquiere, entonces, una función esencial, debe evitar que una autorización eliminada en un sistema continúe activa en otro; cuando las bases se encuentran fragmentadas o tercerizadas, puede producirse una brecha entre la voluntad expresada por el consumidor y el cese efectivo de las comunicaciones.

La numeración y la identificación del emisor también forman parte de la administrabilidad, la utilización de numeración diferenciada para comunicaciones comerciales puede permitir que el consumidor reconozca anticipadamente la naturaleza del

contacto y facilitar que la autoridad identifique campañas realizadas desde canales autorizados, sin embargo, la numeración especial no constituye una solución autosuficiente, debe complementarse con registros de titularidad, identificación del proveedor beneficiario, asociación entre números y campañas, conservación de evidencia y mecanismos frente al uso de líneas no autorizadas, de lo contrario, los infractores podrían migrar hacia números rotativos, llamadas internacionales, canales digitales o mecanismos de suplantación.

La literatura sobre *robocalls*, *autodialers* y *spoofing* refuerza la necesidad de utilizar respuestas diferenciadas; los *autodialers* pueden emplearse en actividades lícitas, pero también permiten ejecutar campañas masivas con escasa intervención humana; el *spoofing*, por su parte, dificulta identificar al emisor al mostrar un número distinto del realmente utilizado y puede estar vinculado con fraude o suplantación, por ello, no toda comunicación irregular puede ser tratada exclusivamente como una infracción de consumo; frente a llamadas automatizadas pueden requerirse registros de campaña y evidencia sobre marcación masiva, frente a la manipulación del identificador, mecanismos de autenticación y bloqueo, y, frente a comunicaciones fraudulentas, coordinación con autoridades de telecomunicaciones, seguridad digital o persecución penal.

Esta diversidad explica la necesidad de competencias institucionales diferenciadas; el Indecopi debe evaluar la práctica comercial, el respeto de la prohibición, la revocatoria y la responsabilidad frente al consumidor; el Ministerio de Transportes y Comunicaciones interviene en la regulación de numeración, redes y condiciones técnicas; Osiptel, en la supervisión de los operadores y servicios públicos de telecomunicaciones; y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, en la licitud del tratamiento, la finalidad, el consentimiento y la circulación de bases de datos. La coordinación no implica confundir sus competencias, sino establecer mecanismos para que cada entidad actúe dentro de su

especialidad y comparta la información necesaria cuando una misma campaña presenta dimensiones de consumo, telecomunicaciones y protección de datos.

Para ello se requieren protocolos de intercambio de información, derivación de denuncias, conservación de evidencia, interoperabilidad de bases y actuaciones conjuntas en sectores de mayor riesgo, esta articulación debe evitar que el consumidor sea obligado a identificar previamente cuál es la autoridad competente o a iniciar procedimientos paralelos para obtener protección, también debe prevenir criterios contradictorios sobre consentimiento, identificación, revocatoria y responsabilidad por terceros.

La coordinación, sin embargo, no puede convertirse en duplicidad sancionadora; una misma campaña puede vulnerar simultáneamente normas de consumo, protección de datos y telecomunicaciones, pero la intervención de distintas autoridades debe respetar la identidad de sujeto, hecho y fundamento, así como los principios de razonabilidad, proporcionalidad y prohibición de doble sanción, por ello, antes de iniciar procedimientos concurrentes debe precisarse qué bien jurídico y qué obligación específica examina cada entidad. La coordinación debe mejorar la eficacia del sistema, no multiplicar desordenadamente los procedimientos administrativos.

La capacidad institucional constituye otro límite relevante; el volumen potencial de llamadas y mensajes hace inviable una fiscalización sustentada exclusivamente en denuncias individuales y revisiones manuales, la supervisión debería adoptar un enfoque basado en riesgo que priorice proveedores reincidentes, campañas masivas, incumplimientos reiterados de revocatorias, bases de datos sin trazabilidad, tercerización intensiva, ocultamiento del emisor y sectores con mayor concentración de reclamos, de esta manera, la autoridad podría asignar sus recursos según la gravedad, probabilidad, masividad e impacto de las conductas, en lugar de tratar todos los casos de forma indiferenciada.

Las herramientas de tecnología supervisora pueden contribuir a este objetivo mediante el análisis de reclamos, registros de llamadas, audios y patrones de reincidencia, no obstante, estas herramientas deben utilizarse para detectar riesgos y priorizar fiscalizaciones, no para sustituir la valoración individual de la prueba ni la motivación de la sanción; el empleo de sistemas automatizados debe respetar la protección de datos personales, la finalidad del tratamiento, la seguridad de la información y el derecho de defensa, la tecnología puede fortalecer la fiscalización, pero no reemplazar las garantías propias del procedimiento sancionador.

El desarrollo técnico-regulatorio posterior confirma la importancia de estas condiciones de implementación, el Decreto Legislativo N.º 1723 incorporó reglas sobre el adecuado uso de la numeración y la trazabilidad de llamadas y mensajes de texto, posteriormente, se prepublicaron proyectos relacionados con su reglamento y con numeración específica para identificar comunicaciones comerciales o publicitarias; este desarrollo no demuestra por sí mismo que la Ley N.º 32323 sea inválida o inaplicable, evidencia que la prohibición requería una arquitectura complementaria para hacer identificables las comunicaciones y reducir el anonimato. Al cierre documental de la investigación, dicho proceso continuaba siendo progresivo y no permitía afirmar que existiera una implementación técnica plenamente consolidada.

En conclusión, el principal reto de la Ley N.º 32323 no consiste únicamente en sancionar una llamada o un mensaje, sino en convertir la prohibición en un sistema verificable, ello exige identificar al proveedor beneficiario, regular la intervención de terceros, acreditar la iniciativa propia y el consentimiento, ejecutar revocatorias interoperables, implementar mecanismos de numeración y autenticación, delimitar competencias y fiscalizar de acuerdo con el riesgo; la administrabilidad depende, por tanto, de la articulación entre reglas jurídicas, infraestructura técnica y capacidad institucional, sin

estas condiciones, la intensidad de la prohibición puede coexistir con dificultades probatorias y una fiscalización fragmentaria; con ellas, la norma puede transformarse en una herramienta de protección efectiva y jurídicamente controlable.

2.8. Discusión Sobre las Cargas Jurídicas y los Riesgos Regulatorios Previsibles

Los resultados permiten identificar cargas jurídicas, beneficios esperados y riesgos regulatorios asociados a la implementación de la Ley N.º 32323, sin embargo, estos elementos deben interpretarse dentro de los límites metodológicos de la investigación; la tesis no realizó una evaluación *ex post*, no midió costos reales de cumplimiento, no verificó pérdidas de empleo, no comprobó efectos sobre la competencia ni determinó causalmente un desplazamiento hacia otros canales. Por ello, las dificultades examinadas tienen carácter previsible o potencial y no constituyen consecuencias empíricamente comprobadas.

Desde la perspectiva de los consumidores, la reforma presenta beneficios jurídicos relevantes, la exigencia de iniciativa propia y consentimiento cualificado refuerza el control sobre los canales de contacto y desplaza hacia el proveedor la carga de demostrar la licitud de la comunicación, la revocatoria inmediata permite, además, que la voluntad actual del consumidor prevalezca sobre autorizaciones otorgadas anteriormente; estos elementos pueden contribuir a proteger la tranquilidad, la privacidad, la libertad de elección y la autodeterminación informativa, reduciendo la posición pasiva que tradicionalmente asumía el destinatario frente a campañas comerciales no solicitadas.

No obstante, la magnitud de estos beneficios todavía no puede establecerse, la investigación no cuenta con datos posteriores suficientes para determinar si disminuyeron efectivamente las llamadas y mensajes no consentidos, si se redujeron los reclamos o si las revocatorias comenzaron a respetarse con mayor frecuencia, tampoco puede descartarse que la protección formal se vea limitada por dificultades para identificar al emisor, probar la

intervención del proveedor beneficiario o fiscalizar comunicaciones realizadas mediante terceros, números enmascarados o canales internacionales; por ello, el fortalecimiento jurídico de la posición del consumidor debe diferenciarse de la eficacia práctica que la ley pueda alcanzar.

También deben considerarse los posibles efectos sobre comunicaciones lícitas, una interpretación excesivamente amplia podría inhibir contactos contractuales, operativos, informativos, de seguridad, cobranza legítima, confirmación de operaciones o respuesta a solicitudes formuladas por el propio consumidor, este riesgo no demuestra que la prohibición produzca necesariamente aislamiento informativo, pero evidencia la necesidad de delimitar con claridad la finalidad comercial o publicitaria de la conducta; la tutela frente a comunicaciones invasivas no debería impedir que el consumidor reciba información necesaria para la ejecución de una relación jurídica o para la protección de sus propios intereses.

Para los proveedores, la reforma supone previsiblemente nuevas cargas jurídicas y organizacionales, la acreditación de la iniciativa propia, el consentimiento válido, el medio autorizado y la inexistencia de revocatoria exige sistemas de trazabilidad, conservación de evidencia, gestión de bases de datos, control de terceros y revisión de campañas; la calificación de la conducta como infracción muy grave también puede incentivar la adopción de programas de cumplimiento, auditorías internas, capacitación y revisión de contratos con centros de llamadas o agencias de marketing.

Estas exigencias pueden generar costos de adecuación relacionados con la actualización de bases de datos, implementación de sistemas de consentimiento y revocatoria, conservación de registros, auditoría de campañas y adaptación de procedimientos frente a reclamos o fiscalizaciones, tales costos no son necesariamente injustificados, pueden constituir el precio razonable de prevenir prácticas invasivas y

garantizar que las comunicaciones se sustenten en una habilitación válida; sin embargo, su incidencia podría ser diferente según el tamaño, capacidad tecnológica y estructura comercial de cada empresa, pues las pequeñas y medianas empresas podrían enfrentar mayores dificultades relativas que los proveedores con sistemas de cumplimiento ya consolidados.

La investigación no cuantificó estos costos ni determinó su distribución sectorial, por ello, no puede afirmarse que sean desproporcionados, que generen barreras de entrada o que produzcan el retiro de determinados agentes, para comprobarlo sería necesario obtener información sobre inversión tecnológica, asesoría legal, gestión de revocatorias, auditoría de terceros, adecuación de bases de datos y costos administrativos, diferenciando entre sectores y tamaños empresariales, sin esa evidencia, solo puede sostenerse que existen mecanismos plausibles mediante los cuales la regulación podría afectar de manera desigual a los agentes del mercado.

Una cautela semejante debe aplicarse a los posibles efectos sobre competencia e información comercial, la Ley N.º 32323 puede incentivar formas de promoción menos invasivas, transparentes y respetuosas de la voluntad del consumidor, al mismo tiempo, una aplicación poco clara podría producir cargas asimétricas, inhibición preventiva de comunicaciones lícitas o desplazamiento de campañas hacia redes sociales, aplicaciones de mensajería, publicidad digital, intermediarios informales o números extranjeros; estos resultados no han sido comprobados, sino identificados como riesgos que deberían ser observados durante la implementación.

La posición de APEXO debe ser examinada bajo esta misma cautela, su representante sostuvo que una prohibición intensa podría afectar el empleo asociado a los centros de contacto y limitar el acceso de los consumidores a promociones beneficiosas, proponiendo regular antes que prohibir, estos argumentos expresan la perspectiva de un

actor directamente vinculado con el sector y permiten identificar posibles impactos distributivos; sin embargo, no constituyen evidencia suficiente de que la Ley N.º 32323 haya producido pérdidas de puestos de trabajo o una reducción efectiva de información útil, para aceptar o rechazar esa previsión serían necesarios datos sobre empleo, contratación, volumen de campañas, reconversión de actividades y evolución del sector antes y después de la implementación.

Los comentarios profesionales también identifican desafíos relacionados con la supervisión, la sanción y el control de sistemas automatizados o bases de datos utilizadas sin autorización; su utilidad consiste en incorporar al análisis preocupaciones surgidas desde la práctica jurídica y empresarial, especialmente sobre trazabilidad, control de terceros, claridad interpretativa y desarrollo técnico, sin embargo, estas publicaciones no demuestran por sí mismas que la norma sea ineficaz, económicamente inconveniente o generadora de determinados costos, pues tales afirmaciones requieren evidencia empírica y evaluación posterior.

En el ámbito institucional, la reforma puede incrementar la carga del Indecopi y de las entidades vinculadas con telecomunicaciones y protección de datos, la fiscalización exige verificar la finalidad del contacto, la identidad del proveedor beneficiario, la iniciativa del consumidor, la validez del consentimiento, el medio autorizado y la revocatoria; no obstante, la investigación tampoco calculó los recursos presupuestales, humanos o tecnológicos necesarios para cumplir estas funciones ni determinó el número adicional de procedimientos que podría generarse, el impacto institucional debe ser tratado, por tanto, como una exigencia previsible de capacidad y no como un costo estatal ya cuantificado.

Finalmente, la incertidumbre sobre conceptos como “iniciativa propia”, “medio determinado”, “telemercadeo” o “revocatoria con efecto inmediato” podría incrementar la litigiosidad y generar decisiones divergentes, una interpretación demasiado flexible puede

debilitar la prohibición, mientras que una interpretación excesivamente estricta puede inhibir comunicaciones lícitas; este riesgo tampoco puede considerarse materializado mientras no se analicen resoluciones administrativas, impugnaciones y criterios jurisprudenciales posteriores.

En consecuencia, los argumentos sobre empleo, competencia, costos de cumplimiento, inhibición de comunicaciones lícitas o desplazamiento hacia otros canales deben ser tratados como hipótesis plausibles y no como consecuencias comprobadas; la investigación identifica mecanismos mediante los cuales tales efectos podrían producirse, pero no dispone de evidencia suficiente para determinar su magnitud, distribución o causalidad. La conclusión metodológicamente sostenible es que la Ley N.º 32323 ofrece beneficios protectores esperados y genera riesgos previsibles que justifican una futura evaluación *ex post*, dicha evaluación deberá contrastar datos anteriores y posteriores a la implementación, diferenciar sectores y tamaños empresariales, medir reclamos, revocatorias, empleo, costos, sanciones y desplazamiento de canales, y determinar si la protección alcanzada guarda una relación razonable con las cargas generadas.

2.9. Aporte Original, Explicaciones Alternativas y Limitaciones

El aporte original de la investigación radica, en primer lugar, en la reconstrucción sistemática de las principales etapas del expediente legislativo de la Ley N.º 32323, el estudio no se limita al texto finalmente promulgado, sino que examina los proyectos de ley que le dieron origen, los dictámenes, textos sustitutorios, autógrafas, observaciones del Poder Ejecutivo, respuestas parlamentarias y acuerdos de insistencia; esta reconstrucción permite identificar cómo evolucionaron el problema público, la finalidad protectora y la alternativa normativa, así como determinar qué objeciones fueron incorporadas, cuáles recibieron respuesta y cuáles permanecieron insuficientemente desarrolladas.

Un segundo aporte consiste en aplicar retrospectivamente los componentes funcionales de un AIR ex ante al procedimiento de formación de la ley, esta aplicación no pretende reconstruir ficticiamente un documento que el Congreso no elaboró ni imponer retroactivamente las obligaciones procedimentales previstas principalmente para el Poder Ejecutivo; su finalidad es académica: ordenar la información pública disponible y determinar en qué medida el expediente incorporó elementos relacionados con el diagnóstico del problema, los objetivos regulatorios, las alternativas, los impactos previsibles, la implementación y el monitoreo posterior, la tesis utiliza estos componentes como categorías de análisis y no como requisitos formales de validez legislativa.

En esa línea, la investigación diferencia entre validez formal y calidad regulatoria; la ausencia de un AIR formal no determina automáticamente la inconstitucionalidad, nulidad o inaplicabilidad de la Ley N.º 32323, una ley puede haber sido aprobada conforme al procedimiento constitucional y, al mismo tiempo, presentar insuficiencias en la justificación de sus alternativas, impactos o condiciones de implementación, el análisis se concentra en la racionalidad y administrabilidad del diseño regulatorio, no en atribuir a la ausencia de una metodología específica efectos invalidantes que el ordenamiento no establece.

Otro aporte es la integración de ámbitos jurídicos que suelen ser examinados separadamente, la reforma incide simultáneamente en la protección del consumidor, el tratamiento de datos personales y el funcionamiento de las telecomunicaciones; el Indecopi debe fiscalizar la práctica comercial y el respeto de la voluntad del consumidor; la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales interviene respecto de consentimiento, finalidad, revocatoria y circulación de bases de datos; mientras que el MTC y Osiptel cumplen funciones vinculadas con numeración, redes, operadores e identificación técnica. El análisis permite sostener que la eficacia práctica de la ley depende de la articulación de estos regímenes y no únicamente de la aplicación aislada del artículo 58 del Código.

La investigación también aporta una dimensión propositiva, a partir de los problemas identificados, formula criterios interpretativos, lineamientos sobre consentimiento y revocatoria, reglas de identificación y trazabilidad, mecanismos para regular la intervención de terceros, protocolos de coordinación, criterios de proporcionalidad sancionadora y una matriz de indicadores para una futura evaluación ex post; este desarrollo permite pasar del diagnóstico de las insuficiencias hacia una propuesta de implementación jurídicamente controlable y técnicamente administrable.

Finalmente, la tesis diferencia entre impactos previsibles y resultados comprobados, los riesgos relacionados con empleo, competencia, costos de cumplimiento, litigiosidad, desplazamiento de canales o inhibición de comunicaciones lícitas no son presentados como consecuencias causalmente verificadas, se identifican como hipótesis regulatorias que requieren seguimiento, del mismo modo, los beneficios esperados para los consumidores no se confunden con una reducción ya demostrada de llamadas o mensajes no consentidos; esta distinción evita atribuir a una investigación documental resultados que solo podrían establecerse mediante mediciones posteriores.

Estos aportes deben confrontarse con explicaciones alternativas que pueden formularse respecto de la decisión legislativa, una primera explicación es que la prohibición intensa haya sido una respuesta deliberada a la insuficiencia práctica del régimen de consentimiento previo introducido en 2018, la persistencia de las comunicaciones no consentidas pudo llevar al Congreso a considerar que el problema no se solucionaría mediante ajustes menores y que era necesario trasladar el punto de partida hacia la iniciativa propia del consumidor; desde esta perspectiva, la reforma de 2025 representaría una decisión consciente de incrementar la intensidad protectora después de que los modelos anteriores no logran contener suficientemente la práctica.

Una segunda explicación es que el Congreso haya privilegiado la claridad de una prohibición general frente a un sistema complejo de excepciones, una regla según la cual el proveedor no puede iniciar el contacto, salvo que exista iniciativa y consentimiento cualificado, puede ser más sencilla de comunicar al consumidor que un régimen compuesto por múltiples canales, relaciones previas y excepciones sectoriales; esta claridad puede favorecer el conocimiento de los derechos, reducir la ambigüedad sobre quién debe iniciar el contacto y facilitar una política preventiva frente a prácticas comerciales invasivas.

También resulta plausible que el legislador haya decidido trasladar legítimamente los detalles técnicos al Poder Ejecutivo, la rápida evolución de la numeración, la autenticación del emisor, las llamadas automatizadas y los mecanismos contra la suplantación puede justificar que la ley defina el objetivo general y que las autoridades especializadas desarrollen posteriormente las reglas operativas, las leyes no están obligadas a contener todos los aspectos técnicos de su implementación, especialmente cuando estos requieren conocimiento sectorial y capacidad de actualización.

Asimismo, la falta de cuantificación no equivale necesariamente a ausencia total de deliberación, el expediente contiene información sobre el problema, argumentos constitucionales, opiniones institucionales y respuestas a observaciones, no todos los beneficios asociados con privacidad, tranquilidad o autodeterminación informativa pueden expresarse monetariamente, ni toda decisión legislativa requiere un cálculo económico exhaustivo; el Congreso es un órgano político y representativo que puede ponderar razones sociales y jurídicas, además de evidencia cuantitativa.

Finalmente, la urgencia protectora puede justificar decisiones bajo condiciones de incertidumbre, el legislador no siempre dispone de información completa y puede adoptar medidas preventivas cuando considera que la inacción prolongaría afectaciones a los consumidores, el margen de configuración normativa permite seleccionar políticas públicas

para enfrentar conductas socialmente problemáticas, aunque dicho margen continúe sujeto a razonabilidad, proporcionalidad y respeto de otros bienes jurídicos.

Estas explicaciones alternativas impiden reducir el análisis a la afirmación de que el Congreso actuó sin razones, pueden justificar política y constitucionalmente la decisión de reforzar la protección, así como explicar por qué se prefirió una regla intensa, sin embargo, no eliminan completamente el argumento central de la tesis; la insuficiencia práctica del régimen anterior no determina por sí sola que la prohibición escogida fuera la única alternativa eficaz; la claridad de la regla no resuelve sus cargas probatorias; la remisión técnica al Ejecutivo no sustituye la previsión de competencias y recursos; y la urgencia no impide identificar mecanismos de implementación y seguimiento, por tanto, reconocer estas explicaciones no contradice la conclusión de que la justificación regulatoria pudo ser más sistemática en materia de alternativas, impactos, administrabilidad y evaluación posterior.

Las conclusiones de la investigación deben interpretarse, además, dentro de sus límites metodológicos, el estudio se basa en fuentes documentales públicas y no incorpora entrevistas a legisladores, funcionarios, consumidores, proveedores o especialistas, por ello, no puede reconstruir motivaciones internas que no hayan quedado documentadas; la ausencia de un elemento en el expediente público significa que no fue posible verificarlo documentalmente, pero no permite afirmar de manera absoluta que nunca haya sido discutido en espacios informales, reuniones técnicas o deliberaciones no registradas.

La investigación tampoco realiza mediciones de campo, cuantificación de costos, análisis econométricos ni evaluación ex post, en consecuencia, no determina cuánto costará la adecuación empresarial, si existirán pérdidas de empleo, si la reforma modificará la competencia, si reducirá efectivamente las comunicaciones no consentidas o si desplazará las campañas hacia canales digitales, tales efectos se presentan como impactos previsibles y no como resultados causalmente comprobados; su verificación requerirá información

posterior sobre reclamos, revocatorias, sanciones, empleo, costos de cumplimiento, comportamiento empresarial y uso de diferentes canales.

El derecho comparado cumple igualmente una función auxiliar, las experiencias de la Unión Europea, Estados Unidos, Argentina, Chile, México y Colombia permiten identificar técnicas regulatorias y contrastar alternativas, pero no demuestran que una solución extranjera pueda trasladarse automáticamente al Perú; cada sistema responde a instituciones, capacidades técnicas, distribución de competencias y contextos de mercado diferentes, por ello, la comparación sirve para formular preguntas y opciones, no para establecer la superioridad de un modelo.

Finalmente, debido a la reciente implementación de la Ley N.º 32323 y al desarrollo progresivo de sus reglas técnicas, todavía no existe información suficiente para valorar de manera definitiva su eficacia práctica; la tesis ofrece una evaluación jurídico-regulatoria del diseño y de sus condiciones previsibles de aplicación, pero no sustituye una futura revisión basada en resultados, precisamente por ello, uno de sus aportes es proponer indicadores que permitan verificar posteriormente si la reforma redujo las comunicaciones no consentidas, mejoró el cumplimiento de revocatorias, generó costos razonables y evitó efectos no previstos.

Cabe precisar, además, que las propuestas técnicas formuladas no fueron sometidas a pruebas de factibilidad, simulaciones operativas ni estimaciones presupuestales, por lo que su viabilidad definitiva deberá ser evaluada por las autoridades sectoriales competentes; la investigación tampoco dispuso de una línea de base integral previa a la entrada en vigor de la Ley N.º 32323 que reuniera información homogénea sobre llamadas, mensajes, reclamos, sanciones, costos empresariales y capacidad institucional, a ello se le suma el carácter dinámico de las normas y proyectos emitidos o prepublicados durante 2025 y 2026 que

limita la estabilidad temporal de algunas conclusiones y exige su actualización conforme avance la implementación.

En síntesis, la originalidad de la investigación se encuentra en integrar la reconstrucción legislativa, la aplicación retrospectiva de los componentes funcionales del AIR, el análisis constitucional, la administrabilidad y las propuestas de evaluación futura; al mismo tiempo, el estudio reconoce explicaciones alternativas favorables a la opción legislativa y delimita expresamente aquello que sus fuentes y metodología no permiten demostrar. Esta combinación fortalece la conclusión central, la Ley N.º 32323 responde a un problema público real y puede representar una opción protectora constitucionalmente admisible, pero la documentación pública no permite verificar una evaluación plenamente integrada de alternativas, impactos previsibles, implementación y seguimiento.

2.10. Balance General de la Discusión

La discusión permite formular un balance más preciso que la afirmación según la cual la Ley N.º 32323 constituye simplemente un avance protector con dificultades de implementación, los resultados confirman, en primer lugar, que las comunicaciones comerciales no consentidas configuran un problema público jurídicamente relevante, su carácter masivo, reiterado o contrario a la voluntad del destinatario puede afectar la tranquilidad, la privacidad, la autodeterminación informativa y la libertad de elección del consumidor; en consecuencia, el reforzamiento de la intervención estatal posee fundamento constitucional y coincide con las investigaciones nacionales que destacan la centralidad del consentimiento, la tutela de la privacidad y la necesidad de mecanismos técnicos y de fiscalización efectiva.

La tesis también confirma que la existencia formal de una prohibición no garantiza por sí sola su cumplimiento, la eficacia de la protección depende de que la autoridad pueda

identificar al emisor y al proveedor beneficiario, acreditar la finalidad comercial del contacto, verificar la iniciativa propia y el consentimiento del consumidor, comprobar la revocatoria e imputar responsabilidad cuando intervienen terceros, por ello, la regulación no puede reducirse a una disposición sancionadora, sino que requiere infraestructura técnica, trazabilidad, coordinación institucional y capacidad real de supervisión.

En segundo lugar, los resultados matizan la idea de que la Ley N.º 32323 haya cubierto un vacío normativo absoluto; antes de 2025, el ordenamiento peruano ya había transitado por un modelo de exclusión mediante registro, incorporado en 2010, y por un modelo de consentimiento previo, vigente desde 2018, la reforma no reguló por primera vez las llamadas, mensajes de texto, comunicaciones electrónicas masivas o actividades de telemarketing, sino que incrementó la intensidad de la protección al exigir que el contacto comercial se origine en la iniciativa propia del consumidor y se encuentre acompañado de un consentimiento cualificado.

Esta precisión permite distinguir entre existencia normativa, cumplimiento y eficacia, la persistencia de comunicaciones no consentidas bajo el régimen anterior puede revelar deficiencias de fiscalización, trazabilidad o cumplimiento empresarial, pero no demuestra que hubiera ausencia total de regulación, tampoco acredita automáticamente que la alternativa más intensa fuera la única capaz de afrontar el problema; el cambio de 2025 debe entenderse, por tanto, como una intensificación de la tutela frente a las limitaciones prácticas de los modelos precedentes, y no como el tránsito desde una situación carente de protección hacia una primera respuesta legal.

La discusión también matiza las posiciones que atribuyen efectos invalidantes a la ausencia de un AIR formal, el marco peruano del AIR ex ante ha sido configurado principalmente para la producción normativa del Poder Ejecutivo; por ello, la tesis no sostiene que el Congreso estuviera jurídicamente obligado a someter la Ley N.º 32323 al

mismo procedimiento ni que la falta de un AIR produzca automáticamente su inconstitucionalidad, nulidad o inaplicabilidad, los componentes del AIR se utilizan como un parámetro académico y funcional para examinar la calidad de la justificación legislativa, la comparación de alternativas, la previsión de impactos, la implementación y el monitoreo.

Del mismo modo, la investigación contradice una conclusión categórica según la cual el Congreso no habría realizado análisis alguno, el expediente demuestra que existieron proyectos de ley, dictámenes, opiniones institucionales, observaciones del Poder Ejecutivo, respuestas parlamentarias, modificaciones del texto y acuerdos de insistencia, hubo deliberación jurídica y política, sin embargo, sus elementos aparecieron distribuidos y fragmentados, sin conformar una evaluación metodológicamente integrada que relacionara el problema público, los objetivos, las alternativas, los impactos, la implementación y la revisión posterior.

El hallazgo más preciso no es, entonces, que el Parlamento haya carecido completamente de razones, sino que la documentación pública no permite verificar una evaluación suficientemente sistemática de la alternativa escogida; el Congreso identificó un problema real, formuló una finalidad protectora, recibió opiniones y respondió observaciones, no obstante, no desarrolló con igual profundidad una comparación entre la prohibición aprobada y otras opciones regulatorias, ni una evaluación articulada de sus cargas, riesgos, capacidades institucionales y mecanismos de seguimiento.

Frente a las posiciones que consideran suficiente una respuesta prohibitiva intensa, la tesis reconoce que el legislador dispone de un margen de configuración para adoptar políticas preventivas, la persistencia del problema, la asimetría entre consumidores y proveedores, las dificultades para controlar la obtención del consentimiento y los costos que enfrenta el consumidor para oponerse o denunciar pueden justificar una regla más estricta,

asimismo, una prohibición general puede resultar más sencilla de comunicar que un sistema compuesto por múltiples excepciones.

Sin embargo, la legitimidad de esos argumentos no elimina la necesidad de justificar adecuadamente la intensidad de la intervención, la persistencia del problema no demuestra, por sí misma, que la prohibición fuera la única alternativa eficaz; la claridad formal de la regla no resuelve sus problemas probatorios; y la posibilidad de trasladar detalles técnicos al Poder Ejecutivo no sustituye la necesidad de prever competencias, recursos y mecanismos de coordinación. Cuanto mayor es la intensidad de la medida y su consecuencia sancionadora, mayor es también la exigencia de explicar cómo será aplicada sin alcanzar comunicaciones lícitas ni generar cargas de difícil cumplimiento.

La discusión tampoco permite concluir definitivamente que la ley sea constitucionalmente innecesaria o desproporcionada, la reforma persigue una finalidad legítima y presenta idoneidad *prima facie* para reducir determinadas comunicaciones comerciales no consentidas; el expediente, sin embargo, no permite verificar una comparación suficientemente rigurosa con alternativas de eficacia comparable, menos restrictivas y técnica y jurídicamente viables, por ello, la proporcionalidad en sentido estricto solo puede desarrollarse como un balance subsidiario entre beneficios esperados y riesgos previsibles, sin formular una conclusión definitiva sobre la constitucionalidad de la medida.

Entre los beneficios esperados se encuentran el fortalecimiento del control del consumidor, la mayor exigencia sobre la calidad del consentimiento y la posibilidad de revocarlo inmediatamente; entre los riesgos previsibles figuran los costos de cumplimiento, la incertidumbre respecto de comunicaciones contractuales u operativas, la responsabilidad por terceros, el desplazamiento hacia canales menos fiscalizables y el incremento de la carga institucional, no obstante, estos elementos no constituyen consecuencias empíricamente comprobadas. La investigación no midió costos reales, pérdidas de empleo, efectos sobre

competencia o reducción efectiva de llamadas, por lo que dichos planteamientos deben permanecer como hipótesis sometidas a futura verificación.

El aporte original de la tesis consiste en integrar dimensiones que normalmente aparecen separadas, la investigación reconstruye las principales etapas del expediente legislativo; aplica retrospectivamente, sin efectos retroactivos, los componentes funcionales del AIR, diferencia validez formal y calidad regulatoria; articula protección del consumidor, datos personales y telecomunicaciones; contrasta el modelo peruano con técnicas extranjeras; y formula matrices de implementación e indicadores para una futura evaluación *ex post*; esta integración permite examinar no solo si la finalidad de la ley es legítima, sino también si su diseño es claro, proporcional, fiscalizable y administrable.

El derecho comparado refuerza esta conclusión al demostrar que los ordenamientos no suelen depender de una técnica aislada, los sistemas combinan consentimiento, oposición, registros de exclusión, excepciones por relaciones existentes, identificación del emisor, reglas frente a llamadas automatizadas, mecanismos contra la suplantación y fiscalización diferenciada; la experiencia comparada no determina qué modelo debe adoptar el Perú, pero evidencia que la eficacia normalmente depende de un conjunto articulado de instrumentos y no exclusivamente de la severidad de la prohibición.

Finalmente, quedan pendientes cuestiones que la investigación no puede resolver debido a su naturaleza documental y al carácter reciente de la reforma, será necesario evaluar si disminuyen las comunicaciones no consentidas y los reclamos, si se respetan las revocatorias, si la numeración y la trazabilidad permiten identificar a los responsables, si los costos de cumplimiento se distribuyen razonablemente, si aumenta la litigiosidad y si las prácticas se desplazan hacia canales digitales o agentes informales; la tesis propone indicadores para efectuar esa evaluación cuando exista información suficiente.

En síntesis, la Ley N.º 32323 debe ser comprendida como una intervención protectora constitucionalmente admisible, pero no como una solución regulatoria autosuficiente; la investigación confirma la existencia del problema y la legitimidad de reforzar la protección; matiza la existencia de un vacío normativo previo y los efectos atribuidos a la ausencia de AIR; contradice las afirmaciones absolutas sobre inexistencia de deliberación o innecesariedad demostrada; aporta una reconstrucción integral, funcional y propositiva; y deja pendiente la comprobación empírica de la eficacia, los costos y los efectos de la reforma. La conclusión central no es que la ley sea inválida, sino que la calidad y sostenibilidad de su protección dependerán de la claridad interpretativa, la trazabilidad, la coordinación institucional, la fiscalización proporcional y la futura revisión de sus resultados.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El diseño jurídico-regulatorio introducido por la Ley N.º 32323 constituye una respuesta protectora legítima frente a las comunicaciones comerciales no consentidas, pero no una solución regulatoria autosuficiente; el expediente legislativo público no permite verificar una evaluación suficientemente integrada de las alternativas consideradas, la justificación de la intensidad de la medida y sus condiciones técnicas, probatorias e institucionales de implementación, esta insuficiencia evidencia un déficit de justificación regulatoria documentada, pero no determina por sí sola la invalidez, inconstitucionalidad o inaplicabilidad de la ley.

SEGUNDA: Las comunicaciones comerciales no consentidas constituyen un problema público real y jurídicamente relevante, pues pueden afectar la privacidad, la tranquilidad, la libertad de elección y la autodeterminación informativa del consumidor; la información institucional examinada acredita la persistencia de llamadas y mensajes realizados sin consentimiento válido o pese a la oposición o revocatoria del destinatario, no obstante, la existencia del problema justifica la intervención estatal, pero no determina automáticamente que cualquier alternativa regulatoria resulte necesaria, proporcional o administrable.

TERCERA: La Ley N.º 32323 no reguló por primera vez las llamadas, mensajes de texto, comunicaciones electrónicas masivas o servicios de telemarketing, el artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor transitó desde un modelo de exclusión mediante registro en 2010 hacia un régimen de consentimiento previo en 2018 y, finalmente, hacia una prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor en 2025; la reforma representa, por tanto, una intensificación de la protección existente y no la superación de un vacío normativo absoluto.

CUARTA: La Ley N.º 32323 persigue una finalidad constitucionalmente legítima y presenta idoneidad prima facie para contribuir a la reducción de determinadas comunicaciones comerciales no consentidas, sin embargo, el expediente legislativo no permite verificar una comparación suficientemente rigurosa con alternativas de eficacia comparable, menor intensidad restrictiva y viabilidad jurídica y técnica; por ello, la investigación identifica una insuficiencia en la justificación regulatoria de la necesidad, pero no concluye que la ley sea constitucionalmente innecesaria o desproporcionada. La razonabilidad de las sanciones concretas deberá evaluarse separadamente en cada procedimiento administrativo.

QUINTA: La reconstrucción retrospectiva de los componentes funcionales del AIR muestra que el expediente legislativo identificó el problema público, formuló una finalidad protectora, recibió opiniones y examinó determinadas alternativas y dificultades técnicas, sin embargo, estos elementos aparecieron de manera fragmentaria y no conformaron una evaluación integrada del diagnóstico, los objetivos, las alternativas, la implementación y el seguimiento posterior; el AIR se utilizó como parámetro académico y funcional de calidad regulatoria, no como requisito formal de validez exigible al Congreso, las referencias a costos o efectos económicos contenidas en las fuentes no constituyen impactos medidos por la investigación.

SEXTA: Los principales desafíos de implementación se relacionan con la acreditación de la iniciativa propia del consumidor, la trazabilidad del consentimiento, la ejecución inmediata de la revocatoria, la identificación del emisor y del proveedor beneficiario, la responsabilidad por la intervención de terceros y la diferenciación entre comunicaciones promocionales y comunicaciones contractuales, operativas o de seguridad; su atención requiere una coordinación diferenciada entre el Indecopi, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Osiptel y la Autoridad Nacional de Protección de Datos

Personales, así como mecanismos de fiscalización basados en riesgo y respetuosos de las garantías del procedimiento sancionador.

SÉPTIMA: La implementación de la Ley N.º 32323 debe fortalecerse mediante criterios interpretativos sobre el alcance de la prohibición, estándares de consentimiento y trazabilidad, mecanismos simples de revocatoria, reglas técnicas de identificación y numeración, deberes de supervisión sobre terceros, protocolos de coordinación institucional, criterios de proporcionalidad sancionadora e indicadores para una futura evaluación ex post. Estas propuestas constituyen un producto analítico-propositivo de la investigación y deberán ser sometidas a evaluación técnica, operativa y presupuestal por las autoridades competentes antes de su implementación.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones se formulan por destinatario, a fin de que las propuestas desarrolladas no queden en un plano general, sino que puedan vincularse con competencias concretas; en ese sentido, se diferencian recomendaciones dirigidas al Indecopi, al MTC, a Osipitel, a la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, al Congreso de la República, a los proveedores y a futuras investigaciones.

PRIMERA: Se recomienda que la implementación de la Ley N.º 32323 no se limite a la aplicación de la prohibición, sino que se articule mediante un desarrollo administrativo, técnico e institucional complementario que garantice su claridad, fiscalización y administrabilidad; este desarrollo deberá comprender criterios interpretativos, estándares probatorios, mecanismos técnicos de identificación y trazabilidad, coordinación interinstitucional y condiciones para una futura evaluación ex post. Las medidas específicas y las entidades responsables se detallan en las siguientes recomendaciones.

SEGUNDA: Se recomienda que el Indecopi emita lineamientos interpretativos sobre el alcance de los principales conceptos incorporados por la Ley N.º 32323, de forma especial la “iniciativa propia del consumidor”, “contactarse directamente”, “medio determinado”, “telemarketing”, “medios análogos” y “revocatoria con efecto inmediato”. Esto permitiría reducir la inseguridad jurídica y evitar interpretaciones contradictorias.

TERCERA: Se recomienda establecer estándares mínimos para acreditar el consentimiento válido del consumidor, dichos estándares deberían exigir, como mínimo, la conservación de información sobre fecha, hora, canal, finalidad, proveedor responsable, medio autorizado, texto aceptado por el consumidor y evidencia de que no existió revocatoria; de esta manera el cumplimiento de la norma no dependería de afirmaciones genéricas del proveedor, sino de evidencia objetiva y verificable.

CUARTA: Se recomienda que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, dentro de su competencia en política sectorial de comunicaciones, numeración, Plan Técnico Fundamental de Numeración y reglamentación técnica, consolide el desarrollo normativo necesario para la identificación de llamadas y mensajes comerciales o publicitarios; dicho desarrollo debe sustentarse en criterios de calidad regulatoria y, en particular, en una evaluación previa de necesidad, alternativas, viabilidad técnica, costos de implementación, cargas para operadores y proveedores, impacto sobre usuarios y mecanismos de fiscalización. La regulación complementaria debe permitir que la Ley N.º 32323 sea aplicable de manera efectiva, trazable y verificable, evitando que la prohibición legal dependa únicamente de criterios generales sin desarrollo técnico suficiente.

QUINTA: Se recomienda que el Indecopi y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, dentro de sus respectivas competencias, emitan criterios sobre la responsabilidad del proveedor beneficiario cuando las comunicaciones comerciales sean ejecutadas por centros de llamadas, agencias de marketing, intermediarios u otros terceros; asimismo, los proveedores deberían incorporar en sus contratos cláusulas mínimas de cumplimiento, deberes de supervisión, auditoría de bases de datos, trazabilidad de campañas y mecanismos para comunicar y ejecutar inmediatamente las revocatorias. La intervención de terceros no debería permitir la elusión de responsabilidad ni dar lugar a imputaciones automáticas sin examinar el control, la participación y la diligencia del proveedor.

SEXTA: Se recomienda fortalecer la coordinación entre Indecopi, MTC, Osiptel y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales; esta coordinación debería materializarse mediante protocolos de intercambio de información, derivación de denuncias, actuaciones coordinadas de fiscalización y criterios comunes para abordar casos que involucren a la vez consumo, telecomunicaciones y tratamiento de datos personales.

SÉPTIMA: Se recomienda adoptar un modelo de fiscalización basado en riesgo; la autoridad debería priorizar los casos con mayor impacto colectivo, como proveedores reincidentes, incumplimiento reiterado de revocatorias, uso de bases de datos no verificadas, llamadas automatizadas, ocultamiento del emisor o afectación a consumidores vulnerables. Esto permitiría utilizar los recursos públicos de manera más eficiente.

OCTAVA: Se recomienda que la aplicación de sanciones respete criterios de proporcionalidad, aunque la Ley N.º 32323 califique la conducta como infracción muy grave, la sanción concreta debe graduarse considerando el volumen de comunicaciones, reincidencia, intencionalidad, beneficio ilícito, incumplimiento de revocatorias, colaboración con la autoridad, medidas correctivas y programas de cumplimiento.

NOVENA: Se recomienda que los proveedores implementen sistemas simples, accesibles e inmediatos para recibir, registrar y ejecutar la revocatoria del consentimiento en todos sus canales y bases de datos; cuando intervengan centros de llamadas, agencias o terceros contratados, el proveedor beneficiario deberá asegurar la comunicación oportuna de la revocatoria y el cese efectivo del contacto. El Indecopi y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales deberían emitir criterios armonizados y supervisar, dentro de sus respectivas competencias, la operatividad y trazabilidad de estos mecanismos.

DÉCIMA: Se recomienda que, luego de un periodo razonable de implementación, el Indecopi coordine la elaboración de un informe interinstitucional para una futura evaluación ex post de la Ley N.º 32323, sin perjuicio de las competencias propias de cada entidad; el Indecopi debería sistematizar información sobre reclamos, denuncias, procedimientos sancionadores, sanciones y reincidencia; el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Osiptel, información sobre numeración, identificación, trazabilidad y funcionamiento técnico de las comunicaciones; y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, información sobre consentimiento, oposición, revocatoria y tratamiento

de datos personales. El informe debería examinar también los costos de cumplimiento y los efectos no previstos, precisando la metodología, el periodo y las fuentes utilizadas.

Cuando se disponga de series temporales comparables y de una fuente válida de variación en la implementación, dicho informe podrá evaluar la viabilidad de emplear diseños cuasiexperimentales, como el método de diferencias en diferencias, para estimar efectos atribuibles a la intervención.

UNDÉCIMA: Se recomienda que el Congreso de la República incorpore, en reformas legislativas de alta intensidad regulatoria, una memoria mínima de análisis regulatorio que identifique el problema público, la evidencia disponible, los objetivos perseguidos, las alternativas consideradas, los impactos previsibles, los costos de cumplimiento, las condiciones de implementación y los mecanismos de evaluación posterior; esta recomendación no supone exigir al Congreso el procedimiento formal de AIR, sino fortalecer la calidad de la deliberación legislativa cuando se adopten medidas con efectos administrativos, económicos, sancionadores e institucionales relevantes.

DUODÉCIMA: Se recomienda que el Indecopi lidere campañas de información y educación dirigidas a los consumidores sobre sus derechos frente a las comunicaciones comerciales no consentidas, los mecanismos de revocatoria y los canales para presentar reclamos o denuncias; estas acciones deberían coordinarse con la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, el MTC y Osiptel cuando comprendan materias de datos personales, identificación de comunicaciones o telecomunicaciones, asimismo, los proveedores y sus asociaciones empresariales deberían desarrollar programas de capacitación para su personal, centros de llamadas y terceros contratados sobre consentimiento, trazabilidad, identificación, revocatoria y deberes de supervisión.

REFERENCIAS

- Alexy, R. (2022). *Teoría de los derechos fundamentales* (3.^a ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- APEXO. (2025). *Ley de eliminación de llamadas spam: La solución es regular, no prohibir*.
<https://apexo.pe/ley-de-eliminacion-de-llamadas-spam-la-solucion-es-regular-no-prohibir/>
- Aranda, F. (2022). The legal regulation of spam: An international comparative study. *Journal of Innovations in Digital Marketing*, 3(1), 3–13.
<https://doi.org/10.51300/jidm-2022-44>
- Arias, F., & Peña, A. (2015). La nueva teoría de la legislación. *IUS ET VERITAS*, 25(51), 196–206. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15695>
- Atienza, M. (2017). *Las razones del derecho: Teorías de la argumentación jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/710/2.pdf>
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice* (2nd ed.). Oxford University Press.
<https://global.oup.com/academic/product/understanding-regulation-9780199576081>
- Banco Mundial. (2017). *World development report 2017: Governance and the law*.
<https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7>
- Banco Mundial. (2020). *Regulatory sandboxes and innovation hubs: Tools for financial inclusion and consumer protection*.
<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/387401606153410777/regulatory-sandboxes-and-innovation-hubs>

- Bautista, R. (2021). *Integración de sistemas para el control de llamadas malintencionadas a líneas del Estado peruano, en una empresa de telecomunicaciones* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Repositorio Institucional de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/backend/api/core/bitstreams/a088950d-d5a1-490a-99df-452f38e7ee2f/content>
- Bernal, C. (2014). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales: El principio de proporcionalidad como criterio para determinar el contenido de los derechos fundamentales vinculantes para el legislador* (4.^a ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Black, J. (2002). Critical reflections on regulation. *Australian Journal of Legal Philosophy*, 27, 1–35. <https://researchonline.lse.ac.uk/id/eprint/17913/>
- Callaway, B., & Sant'Anna, P. H. C. (2021). Difference-in-differences with multiple time periods. *Journal of Econometrics*, 225(2), 200–230. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2020.12.001>
- Carbonell, M. (Coord.). (2007). *El principio de proporcionalidad en el Estado constitucional*. Universidad Externado de Colombia.
- Carter, E. (2023). Confirm not command: Examining fraudsters' use of language to compel victim compliance in their own exploitation. *The British Journal of Criminology*, 63(6), 1405–1422. <https://doi.org/10.1093/bjc/azac098>
- Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos. (2023a). *Dictamen de insistencia recaído en las observaciones formuladas por la Presidencia de la República del Perú a la autógrafa de ley que modifica la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la*

prohibición de las comunicaciones spam. Congreso de la República del Perú.

<https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTUzOTEx/pdf>

Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

(2023b). *Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N.os 2942/2022-CR, 3131/2022-*

CR y 3541/2022-CR, Ley que modifica la Ley N.º 29571, Código de Protección y

Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones

spam. Congreso de la República del Perú. [https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-](https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzIxODg2/pdf)

[service/archivo/MzIxODg2/pdf](https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzIxODg2/pdf)

Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

(2024a). *Dictamen de insistencia recaído en las observaciones formuladas por la*

Presidencia de la República del Perú mediante Oficio N.º 137-2024-PR a la

autógrafo de ley que modifica la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del

Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones spam. Congreso

de la República del Perú. [https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-](https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzIxODM5/pdf)

[service/archivo/MzIxODM5/pdf](https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzIxODM5/pdf)

Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

(2024b). *Dictamen de nuevo proyecto recaído en la autógrafo observada de la ley*

que modifica la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a

fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones spam. Congreso de la República

del Perú. <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzIxODQ0/pdf>

Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2024, 10 de abril). *Resolución CRC 7356 de*

2024, por la cual se modifican disposiciones sobre el Registro de Números Excluidos

contenidas en el Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se

dictan otras disposiciones. [https://www.crcom.gov.co/es/normatividad/resolucion-](https://www.crcom.gov.co/es/normatividad/resolucion-7356)

[7356](https://www.crcom.gov.co/es/normatividad/resolucion-7356)

Comisión Europea. (2002). *Communication from the Commission on impact assessment* (COM(2002) 276 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52002DC0276>

Comisión Europea. (2021). *Better regulation guidelines* (SWD(2021) 350 final). https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria. (2020). *Informe anual de mejora regulatoria*. Gobierno de México. <https://conamer.gob.mx/docs-bin/cnmr/CDMX.pdf>

Congreso de la Nación Argentina. (1993). *Ley N.º 24.240, Defensa del Consumidor*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24240-638/actualizacion>

Congreso de la Nación Argentina. (2000). *Ley N.º 25.326, Protección de los Datos Personales*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25326-64790/actualizacion>

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1480 de 2011, por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44306>

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley Estatutaria 1581 de 2012, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>

Congreso de la República de Colombia. (2023, 10 de julio). *Ley 2300 de 2023, por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores*. Diario Oficial, 52.453. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213990>

Congreso de la República del Perú. (1997, 10 de diciembre). *Ley N.º 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa*. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú. (2001, 11 de abril). *Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú. (2005, 12 de abril). *Ley N.º 28493, Ley que regula el uso del correo electrónico comercial no solicitado (SPAM)*. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú. (2010, 2 de setiembre). *Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor*. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú. (2011, 3 de julio). *Ley N.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales*. Diario Oficial El Peruano.

Congreso de la República del Perú. (2021). *Manual de técnica legislativa* (3.ª ed.). Congreso de la República del Perú. <https://www3.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/Manual-Tecnicas-Legislativas/index.html>

Congreso de la República del Perú. (2022a). *Proyecto de Ley N.º 2942/2022-CR, Ley que modifica la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, respecto a la prohibición de las llamadas spam*. https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NDM4Njg=/pdf/PL_2942

Congreso de la República del Perú. (2022b). *Proyecto de Ley N.º 3131/2022-CR, Ley que modifica el artículo 58 de la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de proteger los datos personales de los ciudadanos y mejorar la idoneidad del servicio al cliente*. <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NDcyMTk=/pdf>

Congreso de la República del Perú. (2022c). *Proyecto de Ley N.º 3541/2022-CR, Ley que combate el spam telefónico y modifica los literales d) y e) del artículo 58.1 de la Ley*

N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

<https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTgyMTg=/pdf>

Congreso de la República del Perú. (2023a). *Autógrafo de ley que modifica la Ley N.º 29571,*

Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de

las comunicaciones spam. [https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-](https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTA2MzQ=/pdf)

[service/archivo/OTA2MzQ=/pdf](https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTA2MzQ=/pdf)

Congreso de la República del Perú. (2023b, 14 de setiembre). *Diario de los Debates del*

Pleno del Congreso de la República: Debate y aprobación del dictamen de

insistencia recaído en los Proyectos de Ley N.os 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y

3541/2022-CR, que propone modificar la Ley N.º 29571, Código de Protección y

Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones

spam.

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/0e1efb6b447e52a2](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/0e1efb6b447e52a2052582d30057d953/05256d6e0073dfe905258a2b00558552?OpenDocument=)

[052582d30057d953/05256d6e0073dfe905258a2b00558552?OpenDocument=](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/0e1efb6b447e52a2052582d30057d953/05256d6e0073dfe905258a2b00558552?OpenDocument=)

Congreso de la República del Perú. (2023c). *Nueva autógrafa de ley que modifica la Ley N.º*

29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la

prohibición de las comunicaciones spam. [https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-](https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTI5MTQ0/pdf)

[service/archivo/MTI5MTQ0/pdf](https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTI5MTQ0/pdf)

Congreso de la República del Perú. (2024a). *Autógrafo de ley que modifica la Ley N.º 29571,*

Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de

las comunicaciones spam. [https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-](https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTk2MTEx/pdf)

[service/archivo/MTk2MTEx/pdf](https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTk2MTEx/pdf)

Congreso de la República del Perú. (2024b, 6 de junio). *Diario de los Debates del Pleno del*

Congreso de la República: Debate y aprobación del dictamen de nuevo proyecto

recaído en los Proyectos de Ley N.os 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-

CR, que propone modificar la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones spam.

<https://www2.congreso.gob.pe/sicr/diariodebates/Publicad.nsf/064c07d196c23bb8052577fa005d6513/05256d6e0073dfe905258b38005f9c2a?OpenDocument=>

Congreso de la República del Perú. (2025a, 29 de abril). *Diario de los Debates del Pleno del Congreso de la República: Debate y aprobación por insistencia de la autógrafa de ley observada, recaída en los Proyectos de Ley N.os 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR, que propone modificar la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones spam.*

<https://www2.congreso.gob.pe/sicr/diariodebates/publicad.nsf/2b66b8a68552546d05256f1000575a5c/05256d6e0073dfe905258c7c000a568a?OpenDocument=>

Congreso de la República del Perú. (2025b, 9 de mayo). *Ley N.º 32323, Ley que modifica la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones SPAM.* Diario Oficial El Peruano.

<https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjg2Mzkw/pdf>

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (1992, 24 de diciembre). *Ley Federal de Protección al Consumidor.* Diario Oficial de la Federación.

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfpc/LFPC_orig_24dic92_ima.pdf

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2018). *Ley General de Mejora Regulatoria.* Diario Oficial de la Federación.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5522604&fecha=18/05/2018

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2025, 20 de marzo). *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*. Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>

Congreso Nacional de Chile. (1997, 7 de marzo). *Ley N.º 19.496, establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=61438>

Congreso Nacional de Chile. (1999, 28 de agosto). *Ley N.º 19.628, sobre protección de la vida privada*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=141599>

Constitución Política del Perú. (1993). Congreso Constituyente Democrático del Perú. Diario Oficial El Peruano.

Cranor, L., & LaMacchia, B. (1998). Spam! *Communications of the ACM*, 41(8), 74–83. <https://doi.org/10.1145/280324.280336>

Dunlop, C., & Radaelli, C. (Eds.). (2016). *Handbook of regulatory impact assessment*. Edward Elgar Publishing.

Echecopar. (2025). *Se publicó ley que amplía la prohibición de las comunicaciones SPAM*. <https://echecopar.com/publicaciones-se-publico-ley-que-amplia-la-prohibicion-de-las-comunicaciones-spam/>

Executive Order No. 12291, 3 C.F.R. 127 (1981). <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12291.html>

Executive Order No. 12866, 58 Fed. Reg. 51735 (1993). <https://www.archives.gov/files/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf>

EY Perú. (2025). *Ley 32323 que modifica el Código de Consumo, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones spam*. https://www.ey.com/es_pe/technical/tax-alert/ley-modifica-codigo-consumo

Federal Communications Commission. (2003). *Rules and regulations implementing the Telephone Consumer Protection Act of 1991*, FCC 03-153. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-03-153A1.pdf>

Federal Communications Commission. (2011). *Rules and regulations implementing the Truth in Caller ID Act of 2009*, FCC 11-100. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-11-100A1.pdf>

Federal Communications Commission. (2019). *Truth in Caller ID rules*. Federal Register. <https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/30/2019-18229/truth-in-caller-id-rules>

Federal Communications Commission. (2024). *Telephone Consumer Protection Act (TCPA) rules and regulations*. <https://docs.fcc.gov/public/attachments/FCC-24-24A1.pdf>

Federal Communications Commission. (s. f.-a). *Caller ID spoofing*. <https://www.fcc.gov/consumers/guides/spoofing>

Federal Communications Commission. (s. f.-b). *Stop unwanted robocalls and texts*. <https://www.fcc.gov/consumers/guides/stop-unwanted-robocalls-and-texts>

Federal Trade Commission. (2003). *CAN-SPAM Act: A compliance guide for business*. <https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/cases/2007/11/canspam.pdf>

Federal Trade Commission. (2023). *National Do Not Call Registry*. <https://www.donotcall.gov/>

Federal Trade Commission. (s. f.). *Telemarketing Sales Rule (16 C.F.R. Part 310)*. <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/rules/telemarketing-sales-rule>

- Ferrara, E. (2019). The history of digital spam. *Communications of the ACM*, 62(8), 82–91.
<https://doi.org/10.1145/3299768>
- García, A., & Palacios, A. (2024). *El spam telefónico y la vulneración al derecho a la privacidad en Perú, 2023* [Tesis de grado, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional de la Universidad César Vallejo.
<https://hdl.handle.net/20.500.12692/151120>
- García, M. (2022). *Limitación al derecho a la tranquilidad por el spam telefónico en Perú* [Tesis de grado, Universidad César Vallejo]. Repositorio Institucional de la Universidad César Vallejo. <https://hdl.handle.net/20.500.12692/112955>
- Goodman-Bacon, A. (2021). Difference-in-differences with variation in treatment timing. *Journal of Econometrics*, 225(2), 254–277.
<https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2021.03.014>
- Government Accountability Office. (2019). *Fake caller ID schemes: Information on federal agencies' efforts to enforce laws, educate the public, and support technical initiatives* (GAO-20-153). <https://www.gao.gov/products/gao-20-153>
- GSA Legal. (2025). *Ley anti-spam*. <https://gsalegal.pe/ley-anti-spam/258>
- Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Education.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (2025, 30 de abril). *El rol de Indecopi ante las llamadas spam*.
<https://consumidor.gob.pe/2025/04/30/el-rol-de-indecopi-ante-las-llamadas-spam/>
- Maggi, F. (2010). Are the con artists back? A preliminary analysis of modern phone frauds. In *2010 IEEE 10th International Conference on Computer and Information Technology* (pp. 824–831).

https://trustial.org/publications/maggi_phonephishing_2010/maggi_phonephishing_2010.pdf

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2022, 6 de octubre). *Decreto Supremo N.º 007-2022-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/minjus/normas-legales/3832473-007-2022-jus>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2025, 29 de setiembre). *Resolución Ministerial N.º 683-2025-MTC/01.03, que dispone 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 publicitaria*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/7237477-683-2025-mtc-01-03>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2026a, 15 de abril). *Resolución Ministerial N.º 195-2026-MTC/01.03, que dispone la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1723, su exposición de motivos y el proyecto de Resolución Ministerial que modifica el Plan Técnico Fundamental de Numeración*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/8020213-195-2026-mtc-01-03>

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2026b, 15 de abril). *Resolución Ministerial N.º 196-2026-MTC/01.03, que dispone la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba la norma sobre la numeración para la identificación de llamadas y mensajes de texto realizados para brindar información con fines comerciales y/o publicitarios, su exposición de motivos y el proyecto de Resolución Ministerial que modifica el Plan Técnico Fundamental de Numeración*. Diario

Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/8025455-196-2026-mtc-01-03>

Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. (2025). *Orden TDF/149/2025, de 12 de febrero, por la que se establecen medidas para combatir las estafas de suplantación de identidad a través de llamadas telefónicas y mensajes de texto fraudulentos y para garantizar la identificación de la numeración utilizada para la prestación de servicios de atención al cliente y realización de llamadas comerciales no solicitadas*. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/eli/es/o/2025/02/12/tdf149/con>

Moustakas, E., Ranganathan, C., & Duquenoy, P. (2006). E-mail marketing at the crossroads: A stakeholder analysis of unsolicited commercial e-mail (spam). *Internet Research*, 16(1), 38–52. <https://doi.org/10.1108/10662240610642532>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (1995). *Recommendation of the Council on improving the quality of government regulation*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2005). *OECD guiding principles for regulatory quality and performance*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2012). *Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria*. <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). *OECD regulatory policy outlook 2015*. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-policy-outlook-2015.htm>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). *Recomendación del Consejo sobre gobierno abierto*. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018). *Regulatory policy outlook 2018*. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Implementación del análisis de impacto regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de caso 2014–16*. <https://doi.org/10.1787/9789264305809-es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020a). *Evaluación de impacto regulatorio: Principios de mejores prácticas de la OCDE para la política regulatoria*. <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020b). *Manual de integridad pública de la OCDE*. <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). *Regulatory policy outlook 2021*. <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>
- Pandit, S., Sarker, K., Perdisci, R., Ahamad, M., & Yang, D. (2023). Combating robocalls with phone virtual assistant mediated interaction. In *32nd USENIX Security Symposium*. <https://www.usenix.org/system/files/usenixsecurity23-pandit.pdf>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2002). *Directiva 2002/58/CE relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas*. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 201, 37–47. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32002L0058>
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2016). *Reglamento (UE) 2016/679, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos)*. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 119/1. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/eng>

- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). *Reglamento (UE) 2024/1689, por el que se establecen normas armonizadas sobre inteligencia artificial y se modifican diversos reglamentos y directivas de la Unión Europea (Ley de Inteligencia Artificial)*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 2024/1689. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng>
- Pietri, M., Mamei, M., & Colajanni, M. (2025). Telecom spam and scams in the 5G and artificial intelligence era: Analyzing economic implications, technical challenges and global regulatory efforts. *International Journal of Information Security*, 24, 139. <https://doi.org/10.1007/s10207-025-01062-8>
- Presidencia de la República del Perú. (2006, 4 de enero). *Decreto Supremo N.º 031-2005-MTC, Reglamento de la Ley N.º 28493 que regula el envío del correo electrónico comercial no solicitado (SPAM)*. Diario Oficial El Peruano.
- Presidencia de la República del Perú. (2013, 22 de marzo). *Decreto Supremo N.º 003-2013-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales*. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/egesg/normas-legales/1941246-003-2013-jus>
- Presidencia de la República del Perú. (2016, 10 de noviembre). *Decreto Legislativo N.º 1246, Decreto Legislativo que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa*. Diario Oficial El Peruano.
- Presidencia de la República del Perú. (2017, 2 de enero). *Decreto Legislativo N.º 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa*. Diario Oficial El Peruano.
- Presidencia de la República del Perú. (2019, 1 de diciembre). *Decreto Supremo N.º 021-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia de la República del Perú. (2020, 10 de mayo). *Decreto Legislativo N.º 1497, Decreto Legislativo que establece medidas para promover y facilitar condiciones regulatorias que contribuyan a reducir el impacto en la economía peruana por la emergencia sanitaria producida por el COVID-19*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia de la República del Perú. (2023a). *Oficio N.º 112-2023-PR, mediante el cual se formulan observaciones a la autógrafa de ley que modifica la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones spam*. <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTcwMzA=/pdf>

Presidencia de la República del Perú. (2023a, 28 de mayo). *Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia de la República del Perú. (2023b). *Oficio N.º 318-2023-PR, mediante el cual se formulan observaciones a la autógrafa de ley que modifica la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones spam*. <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTg1ODYw/pdf>

Presidencia de la República del Perú. (2024a, 30 de noviembre). *Decreto Supremo N.º 016-2024-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia de la República del Perú. (2024b). *Oficio N.º 137-2024-PR, mediante el cual se formulan observaciones a la autógrafa de ley que modifica la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones spam*. <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjAyMzAz/pdf>

Presidencia de la República del Perú. (2026, 7 de febrero). *Decreto Legislativo N.º 1723, Decreto Legislativo que establece reglas, medidas y/o mecanismos para el adecuado uso de la numeración en llamadas y mensajes de texto y su trazabilidad, a fin de evitar el anonimato y comunicaciones ilícitas en perjuicio de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2013, 9 de enero). *Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2018, 19 de diciembre). *Decreto Supremo N.º 123-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2021a, 3 de abril). *Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM, Reglamento que desarrolla el marco institucional que rige el proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2021b, 15 de julio). *Resolución Ministerial N.º 151-2021-PCM, Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio ex ante*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2022, 19 de octubre). *Resolución Ministerial N.º 285-2022-PCM, Resolución que aprueba el Manual del Evaluador del AIR Ex Ante*. Diario Oficial El Peruano.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2022, 21 de agosto). *Decreto Supremo N.º 103-2022-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030*. Diario Oficial El Peruano.

- Presidencia del Consejo de Ministros. (2025, 25 de febrero). *Decreto Supremo N.º 023-2025-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria*. Diario Oficial El Peruano.
- Procuraduría Federal del Consumidor. (s. f.). *Registro Público para Evitar Publicidad (REPEP)*. <https://repep.profeco.gob.mx/>
- Rao, J., & Reiley, D. (2012). The economics of spam. *Journal of Economic Perspectives*, 26(3), 87–110. <https://doi.org/10.1257/jep.26.3.87>
- República Argentina. (s. f.). *Ley 26.951 – Registro Nacional “No Llame”*. <https://www.argentina.gob.ar/ley-26951-completo>
- Rubio, M. (2011). *El test de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Salazar & Zúñiga Abogados. (2025). *Modifican el Código de Protección y Defensa del Consumidor para ampliar la prohibición de las comunicaciones spam*. <https://sza.pe/modifican-el-codigo-de-proteccion-y-defensa-del-consumidor-a-fin-de-ampliar-la-prohibicion-de-la-comunicaciones-spam>
- Sánchez, H. (2024). *Condiciones legislativas para incorporar las llamadas excesivas del proveedor como afectaciones del derecho al consumidor a la tranquilidad y privacidad* [Tesis de licenciatura, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo]. Repositorio Institucional de la Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. <http://hdl.handle.net/20.500.12423/7728>
- Servicio Nacional del Consumidor. (s. f.). *No Molestar*. Gobierno de Chile. <https://www.sernac.cl/portal/618/w3-propertyvalue-62998.html>
- Sunstein, C. (2018). *The cost-benefit revolution*. MIT Press.

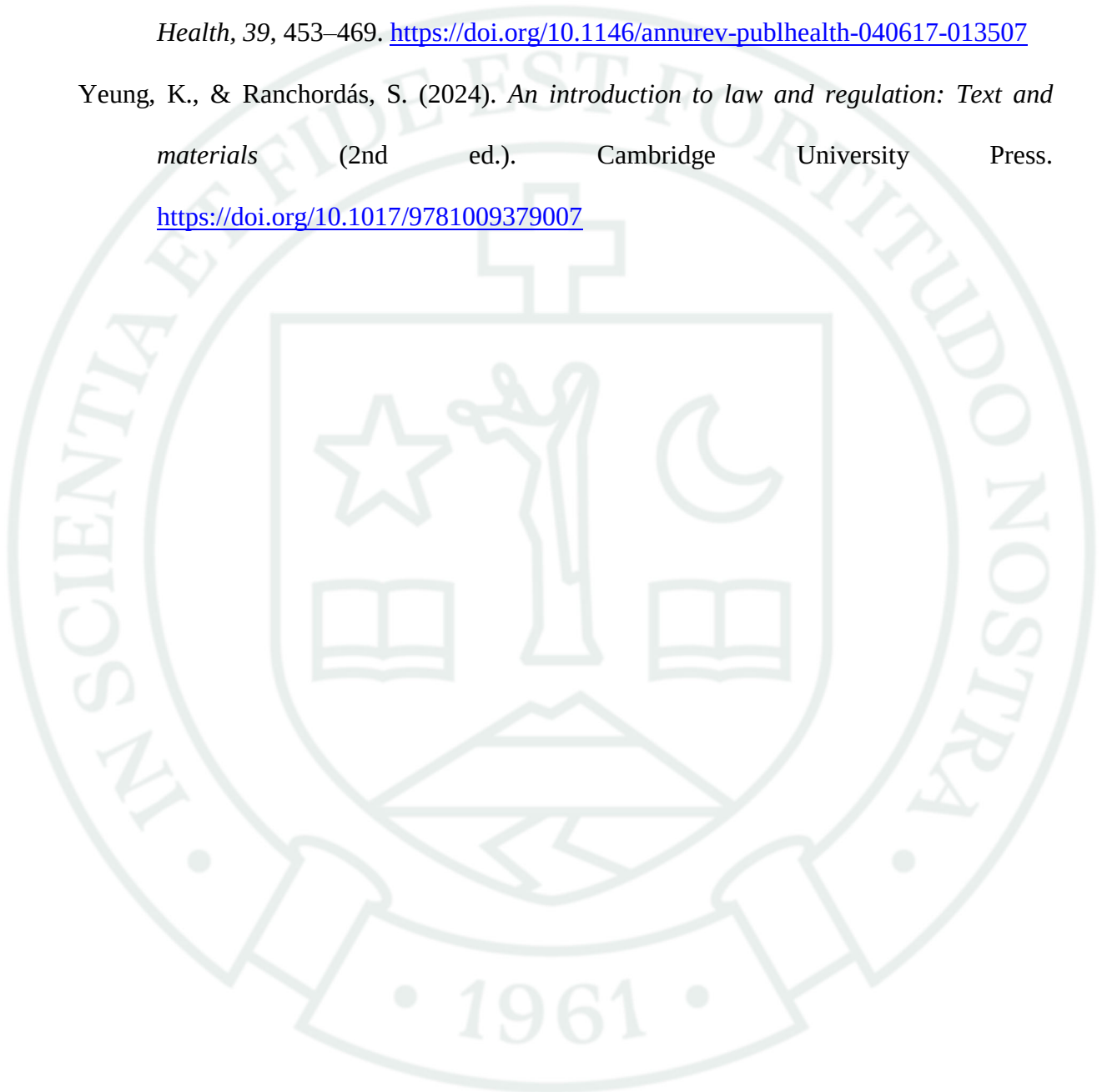
- Triantafyllopoulos, A., Spiesberger, A., Tsangko, I., Jing, X., Distler, V., Dietz, F., Alt, F., & Schuller, B. (2025). Vishing: Detecting social engineering in spoken communication – A first survey & urgent roadmap to address an emerging societal challenge. *Computer Speech & Language*, 94, 101802.
<https://doi.org/10.1016/j.csl.2025.101802>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2003a). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 01797-2002-HD/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2003b). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 02863-2002-AA/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/02863-2002-AA.html>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2006). *Sentencia recaída en los Expedientes N.º 00025-2005-AI/TC y N.º 00026-2005-AI/TC (acumulados)*.
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00025-2005-AI%2000026-2005-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2007). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 04739-2007-PHD/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/04739-2007-HD.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2010a). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 00300-2010-HD/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00300-2010-HD.html>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2010b). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 00746-2010-PHD/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00746-2010-HD.html>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2021). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 02140-2020-PHD/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/02140-2020-HD.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2022). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 02839-2021-HD/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/02839-2021-HD.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú. (2024). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 00026-2021-AI/TC*. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00026-2021-AI.html>

- Tribunal Constitucional del Perú. (2025). *Sentencia recaída en el Expediente N.º 01116-2022-PHD/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/01116-2022-HD.pdf>
- Truecaller. (2021, 16 de diciembre). *Truecaller insights: Top 20 countries affected by spam calls in 2021*. Truecaller Blog. <https://www.truecaller.com/blog/insights/top-20-countries-affected-by-spam-calls-in-2021>
- Tu, H., Doupé, A., Zhao, Z., & Ahn, G. (2016). SoK: Everyone hates robocalls: A survey of techniques against telephone spam. In *2016 IEEE Symposium on Security and Privacy* (pp. 320–338). <https://doi.org/10.1109/SP.2016.27>
- United States Congress. (1991). *Telephone Consumer Protection Act of 1991*, Pub. L. No. 102-243. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-105/pdf/STATUTE-105-Pg2394.pdf>
- United States Congress. (2003). *Controlling the Assault of Non-Solicited Pornography and Marketing Act of 2003 (CAN-SPAM Act of 2003)*, Pub. L. No. 108-187. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-932/pdf/COMPS-932.pdf>
- United States Congress. (2010). *Truth in Caller ID Act of 2009*, Pub. L. No. 111-331. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ331/pdf/PLAW-111publ331.pdf>
- United States Congress. (2019). *Telephone Robocall Abuse Criminal Enforcement and Deterrence Act (Pallone-Thune TRACED Act)*, Pub. L. No. 116-105, 133 Stat. 3274. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-116publ105/pdf/PLAW-116publ105.pdf>
- Varas Meléndez, E. M. (2023, 10 de enero). *Comisión de Defensa del Consumidor busca crear ventanilla única del consumidor y aprueba dictamen contra llamadas spam*. Congreso de la República del Perú. <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/damos->

[cuenta/comision-de-defensa-del-consumidor-busca-crear-ventanilla-unica-del-consumidor-y-aprueba-dictamen-contra-llamadas-spam/](#)

Wing, C., Simon, K., & Bello-Gomez, R. A. (2018). Designing difference in difference studies: Best practices for public health policy research. *Annual Review of Public Health*, 39, 453–469. <https://doi.org/10.1146/annurev-publhealth-040617-013507>

Yeung, K., & Ranchordás, S. (2024). *An introduction to law and regulation: Text and materials* (2nd ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009379007>



ANEXOS

ANEXO 1: Matriz de análisis normativo

Norma	Fuente oficial	Periodo / fecha	Materia regulada	Relación con la tesis	Categorías aplicadas
Constitución Política del Perú	El Peruano / Congreso de la República	1993	Derechos fundamentales, régimen económico, protección al consumidor y límites a la intervención estatal.	Proporciona el marco constitucional para analizar privacidad, autodeterminación informativa, libertad de empresa, protección al consumidor y proporcionalidad.	Protección del consumidor, intimidad, autodeterminación informativa, libertad de empresa, proporcionalidad, razonabilidad.
Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General	El Peruano / SPIJ	2001	Procedimiento administrativo, potestad sancionadora, razonabilidad, legalidad y debido procedimiento.	Sirve como marco general para evaluar la fiscalización y eventual sanción administrativa por comunicaciones comerciales no consentidas.	Potestad sancionadora, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, administrabilidad.
Ley N.º 28493, Ley que regula el uso del correo electrónico comercial no solicitado	El Peruano / SPIJ	2005	Correo electrónico comercial no solicitado.	Constituye el primer antecedente normativo peruano específico sobre correo electrónico comercial no solicitado	Comunicación no solicitada, consentimiento, identificación del emisor, sanción, antecedentes normativos.
Decreto Supremo N.º 031-2005-MTC, Reglamento de la Ley N.º 28493	El Peruano / MTC	2005	Reglamento sobre correo electrónico comercial no solicitado.	Desarrolla obligaciones técnicas y formales aplicables al correo electrónico comercial no solicitado.	Implementación, identificación, cumplimiento, coordinación institucional.
Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor	El Peruano / SPIJ	2010	Protección del consumidor y métodos comerciales agresivos o engañosos.	Norma base modificada por la Ley N.º 32323, contiene el artículo 58 objeto de estudio.	Protección al consumidor, métodos comerciales agresivos, infracción, sanción, consentimiento.

Ley N.º 29733, Ley de Protección de Datos Personales	El Peruano / SPIJ	2011	Tratamiento de datos personales, consentimiento y derechos del titular.	Permite analizar el uso de datos de contacto, consentimiento, revocatoria y oposición en campañas comerciales.	Datos personales, consentimiento, revocatoria, oposición, responsabilidad del tratamiento.
Decreto Supremo N.º 003-2013-JUS, Reglamento de la Ley N.º 29733	El Peruano / MINJUSD H	2013	Reglamento de protección de datos personales.	Marco reglamentario histórico para analizar consentimiento, tratamiento de datos y obligaciones del responsable.	Consentimiento, tratamiento de datos, banco de datos, responsabilidad.
Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM	El Peruano / PCM	2021	Mejora de calidad regulatoria y AIR ex ante.	Proporciona estándares metodológicos para evaluar racionalidad, evidencia, alternativas e impactos regulatorios.	AIR, calidad regulatoria, análisis ex ante, alternativas, impactos.
Resolución Ministerial N.º 151-2021-PCM	El Peruano / PCM	2021	Manual para la aplicación del AIR ex ante.	Sirve como fuente metodológica para reconstruir retrospectivamente los componentes del AIR.	Problema público, objetivos, alternativas, impactos, implementación, monitoreo.
Decreto Legislativo N.º 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria	El Peruano / PCM	2023	Sistema de mejora de la calidad regulatoria.	Refuerza el marco jurídico peruano sobre calidad regulatoria y análisis de impacto.	Calidad regulatoria, racionalidad normativa, evaluación, mejora continua.
Decreto Supremo N.º 016-2024-JUS	El Peruano / MINJUSD H	2024	Nuevo Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales.	Resulta relevante por su regulación sobre tratamiento de datos, primer contacto, consentimiento, oposición y revocatoria.	Datos personales, primer contacto, oposición, revocatoria, compatibilidad normativa.
Ley N.º 32323	El Peruano / Congreso de la República	2025	Modificación del artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.	Es la norma central de la investigación; introduce la prohibición general acotada al contacto comercial directo no iniciado por el consumidor.	Prohibición, iniciativa propia, consentimiento cualificado, revocatoria inmediata, infracción muy grave.

Resolución Ministerial N.º 683-2025-MTC/01.03	El Peruano / MTC	2025	Prepublicación de proyecto normativo sobre numeración para identificar llamadas comerciales o publicitarias.	Evidencia el inicio del desarrollo técnico-regulatorio posterior a la Ley N.º 32323.	Numeración, identificación, trazabilidad, implementación técnica.
Decreto Supremo N.º 023-2025-PCM	El Peruano / PCM	2025	Reglamento de la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.	Complementa el marco metodológico sobre calidad regulatoria, instrumentos de mejora y evaluación.	Calidad regulatoria, AIR, evaluación, implementación, gobernanza regulatoria.
Decreto Legislativo N.º 1723	El Peruano / MTC	2026	Reglas, medidas y mecanismos para el adecuado uso de la numeración en llamadas y mensajes de texto y su trazabilidad.	Muestra que la eficacia de la Ley N.º 32323 requiere desarrollo posterior en numeración, identificación y trazabilidad.	Numeración, trazabilidad, identificación del emisor, telecomunicaciones, implementación.
Resolución Ministerial N.º 195-2026-MTC/01.03	El Peruano / MTC	2026	Prepublicación del proyecto de reglamento del Decreto Legislativo N.º 1723.	Forma parte del desarrollo reglamentario posterior para hacer operativa la trazabilidad y uso adecuado de numeración.	Implementación, reglamentación, trazabilidad, coordinación técnica.
Resolución Ministerial N.º 196-2026-MTC/01.03	El Peruano / MTC	2026	Prepublicación del proyecto de norma sobre numeración para identificar llamadas y mensajes comerciales o publicitarios.	Relevante para la identificación de comunicaciones comerciales y el desarrollo técnico del artículo 58.3.	Numeración especial, identificación, mensajes comerciales, trazabilidad, fiscalización.

Nota. Elaboración propia. Esta matriz no reproduce el contenido completo de cada norma, sino que identifica su relevancia metodológica para el análisis jurídico-regulatorio de la Ley N.º 32323.

ANEXO 2: Matriz de reconstrucción del expediente legislativo de la Ley N.º 32323

Documento o etapa	Periodo / fecha	Etapas legislativa	Contenido relevante	Categorías AIR aplicadas	Valoración metodológica
Proyecto de Ley N.º 2942/2022-CR	2022	Iniciativa legislativa	Propuso modificar el Código de Protección y Defensa del Consumidor respecto de llamadas comerciales no consentidas o no deseadas.	Problema público, finalidad protectora, alternativa normativa.	Permitió identificar una primera formulación del problema y la opción legislativa de reforzar la protección del consumidor.
Proyecto de Ley N.º 3131/2022-CR	2022	Iniciativa legislativa	Planteó modificar el artículo 58 del Código para proteger datos personales y mejorar la idoneidad del servicio al cliente.	Problema público, datos personales, consentimiento, protección del consumidor.	Permitió vincular el problema con tratamiento de datos personales y consentimiento del consumidor.
Proyecto de Ley N.º 3541/2022-CR	2022	Iniciativa legislativa	Propuso combatir el denominado “spam telefónico” y modificar los literales d) y e) del artículo 58.1 del Código.	Problema público, técnica normativa, medios de contacto, sanción.	Permitió observar una preocupación legislativa por llamadas telefónicas y mecanismos de contacto comercial directo.
Acumulación de proyectos	2022–2023	Organización parlamentaria	Los proyectos fueron acumulados por recaer sobre el mismo artículo y materia común: comunicaciones comerciales no deseadas.	Delimitación del problema, coherencia normativa, ámbito de aplicación.	Evidenció que el problema fue tratado de forma conjunta, aunque con enfoques diversos.
Dictamen inicial de la Comisión de Defensa del Consumidor	2023	Dictamen de comisión	Acumuló iniciativas, desarrolló fundamentos de protección al consumidor y formuló texto sustitutorio.	Problema público, finalidad, necesidad, proporcionalidad, alternativa normativa.	Constituyó el primer esfuerzo sistemático de argumentación parlamentaria, aunque no equivalente a un AIR ex ante completo.

Texto sustitutorio aprobado en comisión	2023	Formulación normativa	Propuso una nueva redacción del artículo 58 del Código, orientada a reforzar la prohibición de comunicaciones comerciales no consentidas.	Técnica normativa, alcance de prohibición, consentimiento, sanción.	Permitió analizar la transición hacia un modelo más restrictivo frente al contacto comercial directo.
Primera autógrafo de ley	2023	Aprobación parlamentaria inicial	Recogió la fórmula legislativa aprobada por el Congreso y remitida al Poder Ejecutivo.	Diseño normativo, alcance, implementación.	Sirvió como base para identificar los primeros cuestionamientos del Poder Ejecutivo.
Primera observación del Poder Ejecutivo	2023	Control político-normativo	Formuló objeciones sobre coherencia normativa, proporcionalidad, necesidad o técnica legislativa.	Proporcionalidad, alternativas, coherencia normativa, impactos.	Evidenció que la finalidad protectora no agotaba la justificación de la medida y que existían cuestionamientos técnicos.
Primer dictamen de insistencia	2023	Respuesta parlamentaria	La Comisión respondió a las observaciones y defendió la constitucionalidad y necesidad de la reforma.	Respuesta a observaciones, proporcionalidad, finalidad legítima.	Permitió evaluar si la respuesta congresal corrigió o no los déficits advertidos.
Nueva autógrafo de ley	2023	Reformulación parlamentaria	El Congreso aprobó una nueva versión de la autógrafo luego del debate generado por las observaciones.	Técnica normativa, coherencia, alcance de la prohibición.	Muestra que el texto tuvo modificaciones sucesivas, aunque no necesariamente una evaluación regulatoria estructurada.
Segunda observación del Poder Ejecutivo	2023–2024	Control político-normativo	Se formularon nuevos cuestionamientos al texto aprobado por el Congreso.	Proporcionalidad, implementación, compatibilidad normativa.	Permite identificar persistencia de problemas técnicos y constitucionales en el diseño normativo.
Dictamen de proyecto nuevo o respuesta parlamentaria posterior	2024	Revisión congresal	La Comisión respondió nuevamente a los cuestionamientos y mantuvo la necesidad de reforzar la tutela del consumidor.	Finalidad protectora, coherencia, alternativas, impactos.	Evidencia continuidad del debate, aunque no una metodología AIR con matriz de alternativas, costos e indicadores.

Tercera autógrafo de ley	2024	Aprobación parlamentaria posterior	Recogió una nueva versión del texto legal, manteniendo el núcleo de protección frente a comunicaciones comerciales no consentidas.	Diseño regulatorio, prohibición, excepción, sanción.	Sirvió para evaluar la persistencia de la fórmula intensa de intervención.
Oficio N.º 137-2024-PR	2024	Observación del Poder Ejecutivo	Cuestionó aspectos vinculados con coherencia normativa, proporcionalidad, necesidad, alternativas o implementación.	Proporcionalidad, análisis costo-beneficio, alternativas, implementación.	Fuente relevante para demostrar que existió análisis y controversia, pero también cuestionamientos sobre su suficiencia.
Dictamen final de insistencia	2025	Insistencia parlamentaria	La Comisión defendió la aprobación de la reforma y respondió a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo.	Respuesta a observaciones, proporcionalidad, impactos, implementación, monitoreo.	Evidencia que el Congreso no actuó sin deliberación, pero que el análisis no alcanzó el nivel de sistematicidad de un AIR ex ante.
Debate y aprobación en el Pleno	2025	Aprobación definitiva	El Pleno aprobó la insistencia que permitió la promulgación congresal de la Ley N.º 32323.	Decisión final, justificación parlamentaria, intensidad regulatoria.	Permite analizar la decisión final como cierre del iter legislativo y evaluar su racionalidad regulatoria.
Publicación de la Ley N.º 32323	2025	Vigencia normativa	Publicación oficial de la ley que modifica el artículo 58 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.	Resultado normativo, implementación, fiscalización, evaluación futura.	Constituye el punto de partida para evaluar impactos previsibles, desarrollo técnico-regulatorio y necesidad de implementación complementaria.

Nota. Elaboración propia con base en el expediente legislativo de los Proyectos de Ley Nos. 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR, los dictámenes de comisión, autógrafas, observaciones del Poder Ejecutivo, dictámenes de insistencia y documentos parlamentarios revisados.

ANEXO 3: Matriz jurisprudencial

Sentencia	Año	Tema principal utilizado en la tesis	Criterio relevante para la investigación	Categoría aplicada	Uso en el análisis
STC Exp. N.º 01797-2002-HD/TC	2003	Autodeterminación informativa y habeas data.	Reconoce la protección frente al uso o manipulación de datos personales y la vincula con intimidad, identidad y control de información personal.	Autodeterminación informativa, datos personales, intimidad.	Sustenta que el uso de datos de contacto para comunicaciones comerciales no consentidas compromete bienes constitucionales relevantes.
STC Exp. N.º 02863-2002-AA/TC	2003	Intimidad, vida privada y límites frente a injerencias.	Desarrolla la protección de la esfera personal frente a intervenciones no justificadas.	Intimidad, vida privada, protección constitucional.	Permite vincular llamadas o mensajes invasivos con afectación de tranquilidad, privacidad y esfera personal del consumidor.
STC Exps. Nos. 00025-2005-AI/TC y 00026-2005-AI/TC, acumulados	2006	Test de proporcionalidad.	Estructura el análisis de finalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.	Proporcionalidad, razonabilidad, control constitucional.	Sirve de base para el Resultado 3 sobre proporcionalidad de la intervención legislativa.
STC Exp. N.º 04739-2007-PHD/TC	2008	Habeas data y control sobre información personal.	Refuerza la dimensión instrumental del habeas data como mecanismo de control sobre datos personales.	Habeas data, datos personales, control informativo.	Sustenta la relación entre consentimiento, tratamiento de datos y comunicaciones comerciales.
STC Exp. N.º 00300-2010-HD/TC	2010	Acceso y control de información personal.	Reafirma la tutela constitucional frente al tratamiento o circulación de información personal.	Autodeterminación informativa, datos personales.	Sirve para fundamentar que el consumidor debe mantener control sobre el uso de sus datos de contacto.

STC Exp. 00746-2010-PHD/TC	N.º 2010	Habeas data y autodeterminación informativa.	Desarrolla criterios sobre acceso, conocimiento o control de información personal.	Datos personales, control del titular, habeas data.	Refuerza la importancia del consentimiento y la trazabilidad del tratamiento de datos.
STC Exp. 02140-2020-PHD/TC	N.º 2021	Protección de datos y habeas data.	Actualiza la lectura constitucional sobre control de información personal y protección de datos.	Autodeterminación informativa, datos personales, habeas data.	Se utiliza para reforzar la dimensión contemporánea de la protección de datos frente a prácticas masivas.
STC Exp. 02839-2021-HD/TC	N.º 2022	Habeas data, información personal y tutela constitucional.	Permite identificar la continuidad jurisprudencial sobre protección y control de datos personales.	Datos personales, titularidad, control informativo.	Apoya el análisis del consentimiento como presupuesto de licitud del tratamiento de datos de contacto.
STC Exp. 00026-2021-AI/TC	N.º 2024	Proporcionalidad y potestad sancionadora administrativa.	Reafirma la importancia de la razonabilidad y proporcionalidad en intervenciones normativas y sancionadoras.	Proporcionalidad, sanción administrativa, razonabilidad.	Sirve para diferenciar la proporcionalidad de la intervención legislativa y la proporcionalidad en la aplicación sancionadora.
STC Exp. 01116-2022-PHD/TC	N.º 2025	Habeas data y protección de información personal.	Permite actualizar la línea jurisprudencial sobre autodeterminación informativa y control de datos personales.	Habeas data, datos personales, autodeterminación informativa.	Se utiliza para reforzar que el contacto comercial basado en datos personales exige garantías de consentimiento, finalidad y revocatoria.

Nota. Elaboración propia con base en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú citada en la investigación. La matriz no reproduce los fundamentos completos de cada sentencia, sino que identifica el criterio relevante utilizado para el análisis de la Ley N.º 32323.

ANEXO 4: Matriz de derecho comparado

Jurisdicción	Fuente oficial o normativa principal	Canales regulados	Regla predominante	Excepciones o clientes existentes	Autoridad competente	Sanciones / fiscalización y cumplimiento	Limitaciones identificadas
Unión Europea	Directiva 2002/58/CE sobre privacidad y comunicaciones electrónicas; Reglamento General de Protección de Datos; normativa nacional de transposición.	Correo electrónico, SMS, fax, sistemas automatizados de llamada y llamadas humanas según transposición nacional.	Predominio del consentimiento previo para comunicaciones electrónicas de marketing directo, con variaciones nacionales.	Excepción de cliente existente cuando los datos fueron obtenidos en el contexto de una venta y se promocionan productos o servicios similares, siempre que exista posibilidad sencilla y gratuita de oposición.	Autoridades nacionales de protección de datos o autoridades sectoriales, según el Estado miembro.	Sanciones administrativas conforme a la legislación nacional y, cuando corresponda, articulación con protección de datos.	Diferencias de transposición, variación en llamadas humanas, dificultades frente a prácticas transfronterizas y automatizadas.
Estados Unidos	Telephone Consumer Protection Act; CAN-SPAM Act; Telemarketing Sales Rule; Truth in Caller ID Act; TRACED Act.	Correo comercial, telemarketing, llamadas automatizadas, mensajes de texto, robocalls, robotexts, autodialers y spoofing.	Modelo fragmentado por canal: opt-out en correo comercial; reglas más estrictas para robocalls, robotexts, autodialers y llamadas pregrabadas.	Consentimiento previo en determinados supuestos, registros de exclusión, excepciones por tipo de comunicación, relación previa o finalidad.	Federal Trade Commission y Federal Communications Commission.	Multas, acciones administrativas, fiscalizaciones y cumplimiento sectoriales, mecanismos de bloqueo y autenticación de llamadas.	Dispersión normativa, complejidad técnica, comunicaciones fraudulentas, suplantación y transfronterizas.

Argentina	Ley N.º 26.951, Registro Nacional “No Llame”; normativa de defensa del consumidor y datos personales.	Servicios de telefonía en sus distintas modalidades para publicidad, oferta, venta o regalo de bienes o servicios no solicitados.	Modelo de exclusión mediante inscripción del usuario en un registro.	de La inscripción expresa la voluntad del usuario de no recibir llamadas publicitarias; no supone prohibición absoluta de toda comunicación comercial.	Autoridad de aplicación del Registro Nacional “No Llame” y autoridades competentes en consumo o datos personales, según corresponda.	Denuncias y sanciones conforme al régimen aplicable de defensa del consumidor y normativa especial.	Depende del conocimiento ciudadano, consulta efectiva por empresas, actualización del registro y fiscalización.
Chile	Herramienta “No Molestar” del Servicio Nacional del Consumidor; Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores; normativa de datos personales.	Correo electrónico, llamadas, SMS, WhatsApp u otros servicios de mensajería utilizados con fines promocionales o publicitarios.	Modelo de oposición del consumidor frente a empresas determinadas.	de No alcanza necesariamente comunicaciones de cobranza, contractuales, operativas o no promocionales reguladas por reglas distintas.	Servicio Nacional del Consumidor.	Gestión de solicitudes, reclamos, avisos de incumplimiento, fiscalización y acciones conforme al régimen de consumo.	Mantiene una carga reactiva sobre el consumidor y depende del cumplimiento empresarial posterior a la solicitud.
México	Registro Público para Evitar Publicidad; Ley Federal de Protección al Consumidor; normativa de datos personales.	Principalmente llamadas telefónicas y mensajes publicitarios de proveedores.	Modelo de exclusión publicitaria mediante registro del consumidor.	de El consumidor registra su número para no recibir publicidad; no implica prohibición general de toda comunicación comercial.	Procuraduría Federal del Consumidor.	Denuncias, medidas y sanciones conforme al régimen de protección al consumidor.	Alcance limitado por canales, difusión del registro, consulta efectiva por proveedores y fiscalización.

Colombia	Registro de Números Excluidos; Ley 2300 de 2023; normativa de comunicaciones, consumidor y datos personales.	Llamadas, SMS, correos electrónicos, mensajería por aplicaciones y otros canales de contacto comercial o publicitario.	Modelo mixto: registro de exclusión, límites por canal, reglas de horarios y restricciones a la insistencia.	La inscripción no impide comunicaciones relacionadas con prestación del servicio, facturación, información contractual u obligaciones legales.	Comisión de Regulación de Comunicaciones para el Registro de Números Excluidos; Superintendencia de Industria y Comercio y otras autoridades según materia.	Fiscalización y sanciones conforme al régimen sectorial, de consumo o de datos personales aplicable.	Requiere coordinación institucional, implementación técnica, consulta efectiva del registro y delimitación de comunicaciones no promocionales.
Perú	Ley N.º 32323; Código de Protección y Defensa del Consumidor; Ley de Protección de Datos Personales; normas MTC sobre numeración y trazabilidad.	Centros de llamada, sistemas de llamado telefónico, mensajes de texto, mensajes electrónicos masivos y telemarketing con finalidad comercial o publicitaria.	Prohibición general acotada al contacto comercial directo no iniciado por el consumidor, con excepción basada en iniciativa propia y consentimiento cualificado.	La excepción exige iniciativa propia del consumidor y consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco. No prohíbe toda publicidad ni el funcionamiento de centros de llamadas como actividad económica.	Indecopi en protección al consumidor; MTC en política sectorial, numeración y reglamentación técnica; Osiptel y ANPD según competencia.	La infracción se califica como muy grave; aplicación mediante fiscalización administrativa, criterios sancionadores y desarrollo técnico complementario.	Requiere reglas técnicas, trazabilidad, identificación del emisor, coordinación institucional, criterios interpretativos y evaluación posterior.

Nota. *Elaboración propia. La comparación se utiliza con finalidad auxiliar y no pretende describir exhaustivamente cada sistema jurídico. Las categorías opt-in, opt-out o modelo híbrido se emplean solo como referencias analíticas generales, pues los regímenes varían según canal regulado, relación previa con el consumidor, excepción aplicable, autoridad competente, sanciones y capacidad de fiscalización y cumplimiento.*

ANEXO 5: Matriz de reconstrucción retrospectiva de componentes AIR aplicada a la Ley N.º 32323

Componente AIR	Pregunta guía	Fuente revisada	Hallazgo documental	Inferencia de la tesis	Resultado vinculado
Delimitación del problema público	¿Se identificó con claridad el problema que justificaba la intervención estatal?	Proyectos de ley, dictámenes, información de Indecopi, fuentes sobre llamadas identificadas como spam y debate legislativo.	Se identificó un problema real asociado a llamadas, mensajes y comunicaciones comerciales no consentidas que afectan privacidad, tranquilidad y libertad de elección.	El problema público existía, pero su delimitación fue general y no siempre diferenció causas, canales, actores, modalidades técnicas y fenómenos conexos.	Resultado 1.
Evidencia utilizada	¿La magnitud del problema fue sustentada con evidencia suficiente y verificable?	Reportes institucionales, referencias a Truecaller, información de Indecopi, dictámenes legislativos y debate público.	Se utilizaron datos sobre reclamos, fiscalización y reportes sobre comunicaciones comerciales no consentidas o llamadas identificadas como spam.	La evidencia permitió justificar la existencia del problema, pero no se advierte una sistematización suficiente ni una línea de base regulatoria.	Resultados 1 y 4.
Objetivos regulatorios	¿Se formularon objetivos claros, medibles y vinculados con el problema?	Proyectos de ley, dictámenes, autógrafas y observaciones del Poder Ejecutivo.	La finalidad protectora fue reiterada: proteger al consumidor frente a comunicaciones comerciales no consentidas.	El objetivo fue legítimo, pero no aparece operacionalizado mediante metas, indicadores, línea de base o criterios de medición futura.	Resultado 4.
Alternativas regulatorias	¿Se compararon alternativas regulatorias y no regulatorias antes?	Dictámenes, textos sustitutorios, observaciones del Poder Ejecutivo y derecho comparado.	Se discutió la necesidad de proteger al consumidor, pero no se observa una matriz	No se evidencia comparación suficiente entre prohibición general del contacto comercial directo no iniciado por el consumidor y opciones	Resultados 3 y 4.

Alternativas regulatorias	no	de elegir la medida final? ¿Se evaluaron medidas distintas a una prohibición legal?	Expediente legislativo, documentos institucionales y experiencias comparadas.	sistemática de alternativas. No se aprecia un desarrollo suficiente de alternativas como autorregulación, corregulación, campañas informativas, mecanismos de bloqueo o fiscalización basada en riesgo.	de menos restrictivas o complementarias. El análisis legislativo se concentró en la modificación legal y no en un paquete gradual o mixto de medidas.	Resultado 4.
Impactos jurídicos previsibles		¿Se evaluaron efectos sobre derechos, deberes, infracciones y seguridad jurídica?	Ley N.º 32323, Código de Consumo, Ley de Datos Personales, jurisprudencia del TC y observaciones del Ejecutivo.	La norma incide en protección del consumidor, datos personales, libertad de empresa, comunicaciones lícitas y potestad sancionadora.	Se requería mayor previsión sobre delimitación de comunicaciones prohibidas, comunicaciones lícitas, carga probatoria, terceros y tipicidad sancionadora.	Resultados 3, 5 y 6.
Impactos económicos previsibles		¿Se analizaron costos para proveedores, centros de llamadas, operadores o consumidores?	Dictámenes, opiniones públicas, literatura profesional, análisis institucional y resultados de la investigación.	Se mencionaron beneficios para consumidores y preocupaciones empresariales, pero sin cuantificación suficiente.	No se advierte una estimación estructurada de costos de cumplimiento, reconversión de canales, cargas para pymes o efectos sobre centros de llamadas.	Resultado 6.
Impactos institucionales previsibles		¿Se evaluó la capacidad de fiscalización y coordinación de	Documentos de Indecopi, MTC, Osiptel, ANPD/MINJUSDH,	La implementación involucra consumo, datos personales, telecomunicaciones, numeración, trazabilidad	La ley requería una arquitectura institucional más precisa para evitar duplicidades, vacíos de	Resultados 5 y 7.

	entidades públicas?	Ley N.º 32323 y normas posteriores.	y fiscalización administrativa.	fiscalización y superposición competencial.	
Implementación técnica	¿Se previeron reglas técnicas para identificar y fiscalizar comunicaciones comerciales?	Ley N.º 32323, RM N.º 683-2025-MTC/01.03, Decreto Legislativo N.º 1723, RM N.º 195-2026-MTC/01.03 y RM N.º 196-2026-MTC/01.03.	La norma incorporó un mandato de desarrollo técnico posterior y luego se activaron medidas sobre numeración, identificación y trazabilidad.	La implementación posterior confirma que la prohibición legal no era autosuficiente y requería desarrollo técnico-regulatorio adicional.	Resultados 5 y 7.
Cumplimiento y carga probatoria	¿Se definió cómo acreditar iniciativa propia, consentimiento y revocatoria?	Ley N.º 32323, Ley de Datos Personales, reglamento de datos personales y propuestas de la tesis.	La ley exige iniciativa propia y consentimiento cualificado, pero no desarrolla detalladamente los estándares de prueba.	Es necesario establecer registros, trazabilidad, conservación de evidencia y protocolos de revocatoria inmediata.	Resultado 7.
Fiscalización y cumplimiento	¿Se diseñó una estrategia de fiscalización proporcional y basada en riesgo?	Documentos de Indecopi, normas de consumo, propuestas de fiscalización y literatura sobre fiscalización y cumplimiento.	Indecopi cuenta con competencias de protección al consumidor, pero la ley requiere coordinación con otras entidades.	La fiscalización debe priorizar reincidencia, campañas masivas, incumplimiento de revocatorias, uso de terceros y sectores de alto riesgo.	Resultados 5 y 7.
Proporcionalidad de la intervención legislativa	¿La medida era adecuada, necesaria y proporcional frente al problema?	Jurisprudencia TC, expediente legislativo, observaciones del Poder Ejecutivo y análisis de la tesis.	La finalidad protectora es constitucionalmente legítima y la medida presenta idoneidad prima facie, sin embargo, el expediente no contiene una comparación suficientemente rigurosa entre la alternativa	La investigación no concluye que la medida sea constitucionalmente innecesaria ni inválida, identifica una insuficiencia de justificación en el expediente legislativo y desarrolla el balance de proporcionalidad en sentido	Resultado 3.

			aprobada y otras opciones.	estricto de manera subsidiaria, a partir de beneficios esperados y riesgos previsibles.	
Proporcionalidad sancionadora	¿La calificación de infracción muy grave permite graduación razonable?	Ley N.º 32323, Código de Consumo, LPAG, jurisprudencia constitucional y propuestas de la tesis.	La vulneración de la prohibición o revocatoria se califica como infracción muy grave.	La aplicación sancionadora requiere criterios de graduación para diferenciar errores aislados, reincidencia, campañas masivas y conductas deliberadas.	Resultado 7.
Monitoreo y evaluación futura	¿La ley incorporó indicadores para medir resultados?	Ley N.º 32323, expediente legislativo, documentos institucionales y matriz de indicadores propuesta.	No se advierte una línea de base, indicadores, obligación de reporte ni plazo de evaluación ex post incorporados en la ley.	Se requiere una futura evaluación ex post sobre reclamos, revocatorias, sanciones, costos, numeración, trazabilidad y efectos no previstos.	Resultado 4 y Resultado 7.
Control de consistencia interna, triangulación y trazabilidad documental	¿Las matrices guardan correspondencia con los objetivos y permiten vincular los hallazgos con fuentes identificables?	Normas, expedientes, sentencias, documentos institucionales, fuentes comparadas y doctrina citada.	Los hallazgos documentales fueron contrastados con fuentes verificables y diferenciados de las inferencias analíticas de la investigación.	Las matrices presentan correspondencia entre objetivos, categorías, fuentes y resultados. La triangulación y la trazabilidad fortalecen la consistencia del análisis, pero no constituyen una validación externa del instrumento.	Capítulo III y anexos metodológicos.

Nota. Elaboración propia. La matriz aplica retrospectivamente categorías del AIR ex ante con finalidad analítica. No se utiliza para afirmar la invalidez formal de la Ley N.º 32323, sino para evaluar su calidad regulatoria, racionalidad, proporcionalidad, administrabilidad e implementación.