



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

Derecho
Facultad de Derecho

**¿A QUIÉN ACUDIR? UN ANÁLISIS SOBRE LA POTENCIAL
DUPLICIDAD DE SANCIONES POR LA FALTA DE OBTENCIÓN DEL
CONSENTIMIENTO PARA EL ENVÍO DE PUBLICIDAD COMERCIAL**

**Tesis presentada para optar al
Título Profesional de Abogada**

**Presentada por
Renata Ximena Figueroa Sebastian**

Asesora: Fiorella Elizabeth Zumaeta Castro
[0000-0001-6371-7701](tel:0000-0001-6371-7701)

Lima, noviembre 2025

REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO FACULTAD DE DERECHO

A través del presente documento la Facultad de Derecho deja constancia de que la Tesis: “¿A QUIÉN ACUDIR? UN ANÁLISIS SOBRE LA POTENCIAL DUPLICIDAD DE SANCIONES POR LA FALTA DE OBTENCIÓN DEL CONSENTIMIENTO PARA EL ENVÍO DE PUBLICIDAD COMERCIAL” presentada por la Srta. Renata Ximena Figueroa Sebastian, con DNI 73186491, para optar el Título Profesional de Abogado, fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin el 17 de noviembre del año 2025; obteniendo el siguiente resultado:

20% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para ca...

Filtrado desde el informe

- Bibliografía
- Texto citado

Fuentes principales

- 16% Fuentes de Internet
- 15% Publicaciones
- 5% Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

Marcas de integridad

N.º de alertas de integridad para revisión

No se han detectado manipulaciones de texto sospechosas.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo. Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.

Fuentes principales

Las fuentes con el mayor número de coincidencias dentro de la entrega. Las fuentes superpuestas no se mostrarán.

1	Internet	
hdl.handle.net		6%
2	Internet	
pirhua.udep.edu.pe		2%
3	Internet	
www.informatica-juridica.com		2%
4	Internet	
docta.ucm.es		<1%
5	Trabajos del estudiante	
Pontificia Universidad Catolica del Peru		<1%
6	Publicación	
Pacheco Gomez, Rosario de los Milagros. "Corre INDECOPI, corre: ¿resulta eficaz ...		<1%
7	Internet	
revistas.pucp.edu.pe		<1%
8	Publicación	
Barbosa Jaime, Viviana Lucia. "Generando confianza en el comercio electronico : ...		<1%
9	Publicación	
Amaya Ayala, Leoni Raul. "Evaluacion de la funcionalidad y efectividad de los proc...		<1%
10	Publicación	
Tafur Asenjo, Karina del Pilar. "La desprotección del consumidor frente a las vent...		<1%
11	Publicación	
Edison Patricio Cisneros-Corrales. "Regímenes supranacionales: una comparación...		<1%

Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid::1:3407576782

Fecha de entrega

11 nov 2025, 11:53 p.m. GMT-5

Fecha de descarga

17 nov 2025, 12:31 p.m. GMT-5

Nombre del archivo

Figuroa_Renata_Tesis_Derecho_2025.pdf

Tamaño del archivo

1.5 MB

180 páginas

54.285 palabras

309.238 caracteres

De acuerdo con la política vigente, el porcentaje obtenido de similitud con otras fuentes está dentro de los márgenes permitidos.

Se emite el presente documento para los fines estipulados en el Reglamento de Grados y Títulos de la Facultad al que pertenece el interesado.

Lima, 17 de noviembre de 2025



Fiorella Elizabeth Zumaeta Castro
Asesora
ORCID 0000-0001-6371-7701

*A mis padres Lourdes y Christian,
A quienes me escucharon y aconsejaron,
A Fiorella por la asesoría, y
A Crosby por la paciencia y el apoyo en este proceso.*

RESUMEN

En el marco del ordenamiento jurídico peruano, el envío de comunicaciones comerciales sin el consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco del destinatario constituye una infracción sancionable tanto por la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, conforme a lo establecido en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, como por el INDECOPI, en virtud de lo dispuesto en el Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Esta doble regulación ha generado cuestionamientos respecto de una posible vulneración del principio *non bis in ídem*, así como de la competencia del INDECOPI para sancionar el envío de comunicaciones comerciales no consentidas. No obstante, hasta la fecha, las respuestas brindadas por ambas autoridades para rechazar estos cuestionamientos han carecido de profundidad y de un desarrollo argumentativo sólido.

En ese sentido, la presente tesis tiene como objetivo analizar si la sanción al envío de comunicaciones comerciales sin el consentimiento podría constituir una vulneración al principio *non bis in ídem*, considerando la concurrencia de los tres elementos que lo constituyen: identidad de sujeto, de hecho y de fundamento. Especialmente, el análisis se centrará en la identidad de fundamento, con el propósito de determinar cuál es el bien jurídico tutelado por el Código de Protección y Defensa del Consumidor. Para ello, se empleará una metodología cualitativa, descriptiva y jurídico-empírica, que permitirá examinar tanto el desarrollo normativo en la materia como las resoluciones emitidas por ambas autoridades.

A partir de las conclusiones obtenidas en el presente análisis y, de corresponder, se identificará cuál es la autoridad competente para sancionar el envío de comunicaciones comerciales no consentidas. Con ello, se busca contribuir a la consolidación de un marco jurídico peruano más coherente, uniforme y justo para los administrados.

ABSTRACT

In the Peruvian legal system, sending commercial communications without the recipient's free, prior, informed, express, and unequivocal consent constitutes a sanctionable offense. This conduct may be penalized both by the National Authority for the Protection of Personal Data, pursuant to Law No. 29733, the Personal Data Protection Law, and by INDECOPI, under the provisions of the Consumer Protection and Defense Code.

This dual regulatory framework has raised concerns regarding a potential violation of the *non bis in ídem* principle, as well as questions about INDECOPI's authority to sanction the unauthorized sending of commercial communications. However, to date, the responses provided by both authorities to dismiss these concerns have lacked depth and robust legal reasoning.

In this regard, the present thesis aims to analyze whether, in certain scenarios, a violation of the *non bis in ídem* principle could be established, based on the concurrence of its three constitutive elements: identity of subject, act, and legal basis. The analysis will focus particularly on the identity of the legal basis, with the objective of determining the legal interest protected by the Consumer Protection and Defense Code. A qualitative, descriptive, and legal-empirical methodology will be employed to examine both the regulatory framework and the decisions issued by both authorities.

Based on the findings of this analysis, and where appropriate, the competent authority to sanction the unauthorized sending of commercial communications will be identified. This research seeks to contribute to the consolidation of a more coherent, uniform, and fair Peruvian legal framework for those subject to it.

GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS

Anterior Reglamento de la LPDP	:	Reglamento de la Ley N° 29733, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2013-JUS
Autoridad de Datos	:	Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales
Código de Consumo	:	Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor
Congreso de la República	:	Congreso de la República del Perú
Directiva 2005/29/CE	:	Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo
DPDP	:	Dirección de Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DGTAIPD	:	Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
INDECOPI	:	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
Ley Antispam	:	Ley N° 28493, Ley que regula el uso de correo electrónico comercial no solicitado (spam)
LPDP	:	Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales
Normativa de Protección de Datos	:	Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, y el Reglamento de la Ley N°

		29733, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2024-JUS
Nueva Ley Antispam	:	Ley N° 32323, Ley que Modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a Fin de Ampliar la Prohibición de las Comunicaciones Spam
Reglamento de la LPDP	:	Reglamento de la Ley N° 29733, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2024-JUS
Sala de Protección al Consumidor	:	Sala Especializada en Protección al Consumidor del INDECOPI
TUO de la LSPC	:	Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema de Protección al Consumidor, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2009-PCM

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	iv
ABSTRACT	v
GLOSARIO DE TÉRMINOS Y ABREVIATURAS	vi
TABLA DE CONTENIDO	viii
ÍNDICE DE TABLAS.....	x
ÍNDICE DE FIGURAS.....	xii
ÍNDICE DE ANEXOS	xiii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD SPAM EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO	6
1.1 Regulación de la publicidad <i>spam</i>	6
1.1.1 Cuestión previa: Concepto de publicidad.....	6
1.1.2 ¿Qué es la publicidad <i>spam</i> ?	8
1.1.3 Evolución de la regulación de la publicidad <i>spam</i> en el Perú	9
1.2 Regulación sobre protección de datos personales	18
1.2.1 Definición de dato personal.....	18
1.2.2 El derecho fundamental a la protección de datos personales	19
1.2.3 Principios de la protección de datos personales	21
1.2.4 Derechos de los titulares de los datos personales	24
1.2.5 Tratamiento de datos personales para publicidad y prospección comercial	25
1.3 Regulación sobre protección de los derechos del consumidor	27
1.3.1 Principio de soberanía del consumidor	27
1.3.2 Métodos comerciales agresivos o engañosos	28
1.3.3 Definición de consumidor	32
1.3.4 El rol del Estado de defender el interés de los consumidores y usuarios.....	32

1.4 El problema de la normativa actual.....	35
CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE LA POSIBLE CONFIGURACIÓN DE UNA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE NON BIS IN ÍDEM.....	44
2.1 El principio de non bis in ídem.....	44
2.2 Análisis de la triple identidad, a efectos de la configuración de una vulneración al principio de <i>non bis in ídem</i> , respecto de la normativa sobre las comunicaciones comerciales no consentidas.....	50
2.3 Conclusión	115
CAPÍTULO III. ¿A QUIÉN ACUDIR?	117
3.1 La regulación de la insistencia en el envío de la publicidad comercial en el Código de Consumo	117
3.2 Consecuencias de la vulneración del principio de <i>non bis in ídem</i> por el envío de publicidad no consentida.....	121
3.3 ¿A qué autoridad deberíamos recurrir?.....	129
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	135
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	138
ANEXOS	162

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Cambio normativo de la publicidad spam en materia de protección al consumidor..16
Tabla 2.	Ejemplos que evidencian cuestionamientos sobre la aplicación del marco normativo vigente..... 35
Tabla 3.	Regulación actual sobre el envío de publicidad comercial no consentida 38
Tabla 4.	Sujetos que pueden ser sancionados por el envío de publicidad comercial sin consentimiento..... 60
Tabla 5.	Supuestos de métodos comerciales agresivos o engañosos regulados por el artículo 58 del Código de Consumo..... 65
Tabla 6.	Resoluciones de INDECOPI en las que se analicen las distintas prácticas configuradas como métodos comerciales agresivos o engañosos 66
Tabla 7.	Pronunciamientos de INDECOPI sobre la identidad de hechos 72
Tabla 8.	Comparación de los elementos distintivos del hecho infractor conforme cada normativa..... 76
Tabla 9.	Características del consentimiento según cada cuerpo normativo 77
Tabla 10.	Objeto de las principales regulaciones extranjeras sobre la protección de datos personales..... 81
Tabla 11.	Objeto de las principales regulaciones extranjeras sobre los métodos comerciales agresivos o engañosos 85
Tabla 12.	Principales regulaciones extranjeras sobre la publicidad spam como método comercial agresivo o engañoso 97
Tabla 13.	Ejemplos de resoluciones de INDECOPI por presunta vulneración del inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo en donde enfatizaron la falta de consentimiento102
Tabla 14.	

Ejemplos de resoluciones de INDECOPI en el que analizan el bien jurídico protegido del inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo109

Tabla 15.

Resumen sobre la configuración de una vulneración al principio de non bis in ídem.....115

Tabla 16.

Autoridades de otros ordenamientos jurídicos que fiscalizan el envío de comunicaciones comerciales130

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	
Estructura del derecho a la autodeterminación informativa	21
Figura 2.	
Cuestionamiento de las empresas investigadas por INDECOPI sobre su competencia.....	37
Figura 3.	
Registro de resoluciones de INDECOPI derivadas a la Autoridad de Datos sobre el envío de comunicaciones comerciales no consentidas	41
Figura 4.	
Empresas investigadas por INDECOPI y la Autoridad de Datos sobre el envío de comunicaciones comerciales no consentidas	42

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1.

Compendio de Resoluciones Emitidas por las Oficinas Resolutivas de INDECOPI ...
..... 163

Anexo 2.

Compendio de Resoluciones Emitidas por la Autoridad de Datos 166

INTRODUCCIÓN

A. Planteamiento del problema

La publicidad es una herramienta comúnmente empleada por proveedores de productos y/o servicios para informar a la sociedad sobre sus ofertas en el mercado. Hasta hace unos años, la publicidad llegaba principalmente a la sociedad a través de canales de comunicación más tradicionales como la televisión o los medios impresos. Sin embargo, con el crecimiento del internet y, en general, de una sociedad digital, ahora los proveedores emplean otros medios como las redes sociales o los sitios web (Janssens et. al, 2014, p. 265). De igual forma, con la evolución tecnológica del sector de telefonía móvil, los proveedores también están invirtiendo en el marketing móvil para llegar a usuarios mediante sus dispositivos móviles (Küster et. al, 2017, p. 23).

Dado que la publicidad a través de estos nuevos medios resulta más rentable y de fácil acceso para los proveedores, existe una tendencia a preferir el uso de estas plataformas para atraer la atención del público e influir en su decisión de consumo (Karunaratne y Thilini, 2022, p. 287). En mi opinión, una de las razones por las que también existe esta tendencia es porque estas plataformas permiten mostrar contenido de manera más personalizada, lo cual se traduce en una mayor rentabilidad para los proveedores y un mejor acceso a la información para los ciudadanos. Por ello, no es de extrañarse que la sociedad se vea expuesta a un gran número de piezas publicitarias a través de correos electrónicos, mensajes de texto, redes sociales, llamadas, juegos en línea, entre otros.

No obstante, el problema surge cuando la cantidad de mensajes publicitarios difundidos a través de estos nuevos medios aumenta en masa, los cuales, en muchos casos, suelen ser no solicitados por los receptores del mensaje (Janssens et. al, 2014, p. 265). Esta práctica se le conoce como publicidad *spam*.

Ante estos casos, se suele contactar a los proveedores para solicitar que cesen el envío de publicidad. De acuerdo con la “Encuesta de comunicaciones sin consentimiento 2022” de la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, el 40% de las personas encuestadas que fueron contactados con fines comerciales sin haber brindado su consentimiento -o sin mantener una relación como clientes con el proveedor- iniciaron trámites

para dejar de recibir dichas comunicaciones (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual [INDECOPI], 2022). Sin embargo, a pesar de los constantes reclamos, resulta común que algunos proveedores continúen enviando publicidad a consumidores masiva sin contar con la autorización respectiva. Ante esta situación, ¿qué medidas podemos tomar?

En el Perú, existen dos entidades públicas a las que se pueden recurrir para denunciar estos hechos: la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, la "Autoridad de Datos" e "INDECOPI", respectivamente).

Por un lado, la Autoridad de Datos sanciona a los titulares de bancos de datos o responsables del tratamiento por realizar el tratamiento de datos personales sin haber obtenido el consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco del titular de los datos (Ley N° 29733, Art. 13, 2011), incluyendo los casos en los que el tratamiento tiene fines de promoción de sus productos y servicios. Por el otro lado, INDECOPI sanciona a aquellos proveedores que emplean centros de llamada, sistemas de llamado telefónico o sistemas de envío de mensajes masivos para promover productos y servicios a cualquier consumidor salvo que este se contacte directamente y manifieste su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco (Código de Protección y Defensa del Consumidor, Art. 58, 2010).

Si bien contar con dos entidades públicas a las que se puede recurrir para denunciar este tipo de prácticas podría resultar ventajoso para el receptor del mensaje, esto también puede dar lugar a un traslape normativo en el cual se sanciona dos veces la ausencia del debido consentimiento para el tratamiento de datos con fines comerciales o de promoción (Senno, 2021, p. 402).

Efectivamente, la regulación actual puede originar que los proveedores de productos y/o servicios sean sancionados dos veces por el envío de publicidad comercial no consentida. Esta situación podría derivar en la afectación financiera de los proveedores, teniendo en cuenta los altos montos de las multas que imponen ambas entidades públicas, así como el desincentivo a realizar actividades comerciales legítimas.

Por otra parte, también podría tener efectos negativos para los propios consumidores, puesto que no resultaría irrazonable que los proveedores encarezcan los precios de los productos y/o

servicios que ofrecen en aras de internalizar los costos del riesgo de la duplicidad de sanciones. De igual forma, podría afectar el uso de herramientas de comunicación legítimas que permiten a los usuarios acceder a información oportuna de productos y servicios en los que pueden estar interesados. Además, el Estado podría estar desperdiciando recursos limitados de los ciudadanos al duplicar esfuerzos para sancionar un mismo hecho de manera innecesaria.

Finalmente, esta situación de doble sanción genera desconfianza en el sistema regulatorio por la inseguridad jurídica generada, así como por la ausencia de una armonización normativa.

B. Objetivos

Frente a esta problemática, los objetivos de la presente tesis son *(i)* analizar si se pueden dar casos de duplicidad de sanciones por el envío de publicidad comercial no consentidas a través de llamadas telefónica, mensajes de texto o mensajes de correo electrónico, en atención a la regulación establecida en la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, "Código de Consumo"), y la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales (en adelante, "LPDP"), con su respectivo reglamento; y, en caso de haberlo, *(ii)* determinar cuál sería la entidad pública competente para sancionar esta infracción: INDECOPI o la Autoridad de Datos.

Con la intención de alcanzar dicho objetivo, la presente tesis se estructura en tres (03) capítulos. El Capítulo I definirá la problemática actual en torno a la aplicación de ambas disposiciones para sancionar el envío de comunicaciones comerciales no consentidas. Para tal efecto, en primer lugar, se describirá la evolución de la regulación de la publicidad *spam* en el Perú desde la publicación de la Ley N° 28493, Ley que regula el uso de correo electrónico comercial no solicitado (*spam*) (en adelante, "Ley Antispam") hasta la actualidad. El propósito es identificar el objetivo regulatorio que se ha perseguido a lo largo de su desarrollo normativo, así como los fundamentos que han motivado sus distintas modificaciones. Por último, se explicarán los principios y conceptos de mayor importancia recogidos en el Código de Consumo, y en la LPDP, junto con su reglamento.

En el Capítulo II, se analizará si la imposición de sanciones por parte de la Autoridad de Datos e INDECOPI, ante el envío de publicidad no consentida, podría configurar una vulneración al principio de *non bis in ídem*. Para ello, se examinará la concurrencia de los tres elementos que

permiten determinar dicha vulneración en ambos ordenamientos: identidad de sujeto, identidad de hecho e identidad de fundamento. Especialmente, se pondrá énfasis en este último elemento, a fin de establecer si existe una coincidencia sustancial en los bienes jurídicos protegidos por ambas disposiciones.

Sobre la base de las conclusiones desarrolladas en el capítulo anterior, el Capítulo III se centrará en la evaluación de las resoluciones emitidas por la Autoridad de Datos y por INDECOPI, con el objetivo de identificar posibles contradicciones en los criterios aplicados y determinadas controversias en torno a sus competencias. Asimismo, se propondrá cuál es la entidad que debería asumir la competencia exclusiva para sancionar el envío de publicidad comercial no consentida. Para ello, se mencionará el grado de especialización de cada autoridad, así como las medidas adoptadas en otros ordenamientos jurídicos.

C. Metodología de investigación

La presente tesis adopta un enfoque metodológico cualitativo, descriptivo y jurídico-empírico. Ello, en tanto se permite analizar el desarrollo normativo relacionado con el envío de comunicaciones comerciales no consentida, así como examinar las resoluciones emitidas por la Autoridad de Datos e INDECOPI. Lo anterior, con el objetivo de identificar los fundamentos jurídicos y criterios adoptados por ambas autoridades.

Para lograr dicho objetivo, este análisis se enfoca en el ordenamiento peruano -sin perjuicio de las referencias a otros ordenamientos jurídicos-, dado que el propósito central de la presente tesis es determinar si la imposición de sanciones por parte de ambas autoridades podría configurar una vulneración al principio de *non bis in ídem*, en el contexto del envío de publicidad sin consentimiento en el Perú. De igual manera, se considerarán las resoluciones emitidas a partir de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1390, por ser la normativa que introduce el concepto del consentimiento en el Código de Consumo.

D. Hipótesis

La hipótesis de la presente tesis sostiene que la doble sanción por el envío de comunicaciones comerciales no consentidas mediante correo electrónico, mensajes de texto o llamadas telefónicas, como supuesto de infracción contemplado tanto en el Código de Consumo como

en la LPDP, podría infringir el principio de *non bis in ídem* para las empresas. Asimismo, que, ante dicha situación, es recomendable que la autoridad competente para sancionar esta práctica sea la Autoridad de Datos, debido a su especialización en materia de protección de datos personales, que es el ámbito que busca ser resguardado con ambas regulaciones.

CAPÍTULO I. REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD SPAM EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

1.1 Regulación de la publicidad *spam*

1.1.1 Cuestión previa: Concepto de publicidad

Antes de abordar el problema de la presente tesis, es fundamental entender qué pretende regular la normativa en cuestión. Ello es la publicidad. El término "publicidad", como bien se conoce, puede abarcar una variedad de significados. Desde una visión más general, se puede definir como la acción de hacer público un hecho o acto. Asimismo, y de manera más específica, también se entiende como publicidad a la difusión de un mensaje informativo con el propósito de persuadir a su receptor (Vega, 2006, p. 69).

En lo que respecta a esta última definición, se encuentra aquella publicidad dirigida más específicamente a promocionar productos y/o servicios en un mercado (Velasco, 2023, p. 399). A este tipo de publicidad se le conoce como publicidad comercial, y es la que comúnmente percibe la sociedad en su día a día (Rodríguez, 2004, p. 18).

Aunque, en determinados contextos, se puede tener una percepción negativa de la publicidad comercial, esta presenta aspectos positivos que no deben pasarse por alto. La publicidad comercial es considerada por algunos como uno de los motores para el desarrollo económico, puesto que fomenta la existencia de medios informáticos y, en especial, permite a los empresarios a ofertar sus bienes y/o servicios a través de estos (Vega, 2006, p. 67). A mi parecer, la publicidad es la principal promotora de la celebración de transacciones en tanto es una de las formas más eficaces para poner en conocimiento los bienes y/o servicios que se ofertan en el mercado.

Efectivamente, la publicidad comercial tiene un valor informativo que permite a la sociedad ser más instruida en cuanto a lo que consume. Ello, en tanto que es un medio que permite sugerir y brindar información a los interesados en un producto y/o servicio, durante la fase precontractual, para que deliberen la posibilidad de celebrar un contrato (Romero, 2008, p. 6). En ese sentido, el empleo de la publicidad comercial puede generar la reducción de las asimetrías informativas en el mercado. Además, debido a su papel para promover contrataciones, es conocida como una de las principales manifestaciones de la actividad empresarial.

En consecuencia, la publicidad comercial también se encuentra protegida por el reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales como, por ejemplo, el derecho de propiedad, la libertad de expresión y a la libertad de empresa (Velasco, 2023, p. 400). En ese sentido, la publicidad comercial también encuentra cobijo en lo más alto de la cúspide normativa porque, de acuerdo con la Constitución Política del Perú, el Estado, en su rol económico, debe asegurar estos derechos y libertades (Constitución Política del Perú, Art. 59, 1993).

No obstante, como todo derecho y libertad fundamental, esta no es absoluta. Existen límites a su ejercicio como es el caso, por ejemplo, de la protección de los consumidores y usuarios (Constitución Política del Perú, Art. 65, 1993) y la leal competencia (Constitución Política del Perú, Art. 61, 1993).

Como resultado, no es de extrañarse que el marco legal peruano prevea límites a la publicidad comercial con el objetivo, entre otros, de eliminar o corregir conductas y/o prácticas que afecten los legítimos intereses de los consumidores (Código de Protección y Defensa del Consumidor, Art. II, 2010) y de reprimir todo acto de competencia desleal que afecte el adecuado funcionamiento del proceso competitivo (Decreto Legislativo No 1044, Art. 1, 2008).

Ciertamente, dado que la publicidad comercial ha experimentado un crecimiento significativo como consecuencia de la competencia continua entre las empresas para mantenerse en mercados saturados, ello ha ocasionado paralelamente que la mayoría de la sociedad se declare en contra de la publicidad (Priego et. Al, 2021, p. 16). Esto se debe, entre otras razones, a dos prácticas comunes empleadas por proveedores que podrían resultar perjudiciales para sus receptores.

Por un lado, existen prácticas publicitarias que generan falsas expectativas a sus receptores por incluir, de manera intencionada o no, información errónea, inexacta o ambigua, o por omitir información relevante durante la toma de una decisión de consumo. Es evidente que el malestar que pueden generar estas prácticas es la inducción en error o confusión sobre el producto y/o servicio adquirido que resulte en un perjuicio económico (Vega, 2006, p. 80). Ello, toda vez que no estarían recibiendo el producto y/o servicio que esperaban adquirir. Asimismo, se estaría afectando al proceso competitivo al existir una desviación de la preferencia de los consumidores por razones ajenas a la eficiencia.

Por otro lado, se presenta un escenario distinto. A diferencia de los casos de omisión o entrega de información errónea, algunos proveedores podrían incurrir en una comunicación excesiva o

reiterada, lo que puede dificultar una adecuada toma de decisiones de consumo ante la presión que es ejercida sobre los destinatarios de las ofertas comerciales. Una de estas manifestaciones, y la cual se abordará en la siguiente sección, es la publicidad *spam*.

1.1.2 ¿Qué es la publicidad *spam*?

Una de las prácticas más comunes que emplean los proveedores para promocionar productos y/o servicios es el envío de comunicaciones comerciales masivas, lo cual puede provocar una sobrecarga de información para los destinatarios, así como una sobreexposición a piezas publicitarias, más aún, cuando estas comunicaciones no han sido solicitadas. A esta práctica se le conoce como publicidad *spam* que, según la Agencia Española de Protección de Datos (s.f.), se puede materializar principalmente a través de correos electrónicos, *pop-ups*, mensajes de texto, mensajes multimedia, llamadas automáticas, entre otros.

En el ordenamiento jurídico peruano, el término *spam* empezó a tomar relevancia a inicios de este siglo. Por ejemplo, en el 2004, el Congreso de la República del Perú (en adelante, el “Congreso de la República”) mencionó que incluso desde dicho momento nos encontrábamos ante una problemática por el uso indiscriminado de los correos electrónicos por el envío de mensajes no solicitados. En ese sentido, define el término *spam* como al correo electrónico no deseado, el cual está constituido principalmente por anuncios comerciales (Congreso de la República, 2004).

Si bien el término hacía referencia únicamente al envío de correos electrónicos, posteriormente, se incorporó otros medios de contacto como llamadas. Así, en el 2008, el Congreso de la República estableció que dichas comunicaciones consisten en el envío de mensajes de texto o llamadas que no fueros solicitados para ofertar determinados bienes o servicios.

Este tipo de prácticas suele generar molestias en quienes reciben constantemente estas comunicaciones (Romero, 2008, p. 12). Por esa razón, el Congreso de la República del Perú (2024) señaló que las llamadas *spam* mortifican y perturban la tranquilidad de los usuarios, así como su salud. En términos generales, estas comunicaciones son consideradas un problema para la intimidad y dignidad humana

En efecto, es razonable considerar que el envío masivo de estas comunicaciones comerciales puede ser una molestia para las personas, por lo que regular esta práctica puede encontrarse justificada. Una prueba de ello es que, en la “Encuesta de comunicaciones sin consentimiento 2022” de la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, los encuestados indicaron que se sienten insatisfechos sobre la magnitud de las llamadas y la insistencia con las que estas se realizan.

En la siguiente sección, se abordará la evolución normativa relativa a la publicidad no solicitada, examinando los principales criterios jurídicos y argumentos de los legisladores que han motivado las distintas modificaciones del marco legal aplicable.

1.1.3 Evolución de la regulación de la publicidad *spam* en el Perú

- Primeras aproximaciones:

La regulación de la publicidad *spam* no ha sido un tema ajeno para el ordenamiento jurídico peruano. Influenciados por la normativa europea, desde principios del siglo 21, los legisladores peruanos han intensificado sus esfuerzos por controlar estas prácticas. Como resultado, a principios de los años 2000, se presentaron más de cinco (05) proyectos de ley que tenían por objeto regular el envío de publicidad comercial no solicitada a través de correos electrónicos¹.

Así, por ejemplo, se presentó el Proyecto de Ley N° 11424/2004-CR que buscaba proteger los derechos a la intimidad, la información y la privacidad de las personas, los cuales son reconocidos como derechos personalísimos en tratados internacionales, frente al uso indiscriminado del correo electrónico para el envío de mensajes no solicitados (Congreso de la República, 2004). Este proyecto de ley proponía que los usuarios tuvieran la posibilidad de rechazar expresamente la recepción de correos electrónicos no solicitados al momento de firmar o renovar contratos vinculados a la prestación de un servicio por parte del proveedor. Además, obligaba a los proveedores de servicios de correo electrónico a implementar plataformas de bloqueo para estos correos no solicitados.

¹ En el Diario de Debates de la Segunda Legislatura Ordinaria de 2004, el Congreso de la República (2004) mencionó que se presentaron los Proyectos de Ley N° 6624/2002-CR, 7114/2002-CR, 7356/2002-CR, 8696/2003-CR, 8749/2003-CR, 9252/2003-CR, 9341/2003-CR, 9648/2003-CR y 11424/2004-CR.

En el marco de las propuestas legislativas presentadas en el año 2005, se promulgó la Ley Antispam con el objeto de regular el envío de comunicaciones comerciales publicitarias o promocionales no solicitada a través de correos electrónicos (Ley N° 28493, Art. 1, 2005). Cabe destacar que, durante el debate legislativo sobre la Ley Antispam, se mencionó que su finalidad era regular la información que reciben los usuarios, quienes tienen el derecho de elegir el tipo de publicidad que desean recibir, conforme al inciso 6 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú (Congreso de la República, 2004).

La Ley Antispam, modificada por la Ley N° 29246 y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 031-2005-MTC, establecen el derecho de los usuarios a rechazar, aceptar y/o revocar la recepción de correos electrónicos comerciales, salvo en aquellos casos en los que dicha autorización resulte imprescindible para garantizar la adecuada prestación del servicio de correo electrónico (Ley N° 28493, Art. 3, 2005). Asimismo, dispuso que los proveedores de servicios de correo electrónico deben implementar sistemas de bloqueo para la recepción o transmisión de correos electrónicos no solicitados (Ley N° 28493, Art. 4, 2005).

Para lograr dicho objetivo, se prohibió el uso de herramientas destinadas a la obtención de correos electrónicos sin autorización previa (Decreto Supremo N° 031-2005-MTC, Art. 13, 2005). Esto incluía, por ejemplo, la comercialización de bases de datos, la implementación de sistemas de recopilación de datos de páginas web de terceros, así como la utilización de programas que generan automáticamente listas de contacto mediante algoritmos.

Asimismo, se designó al INDECOPI como la entidad competente para sancionar las infracciones contra este cuerpo normativo. Según el Congreso de la República (2004), la elección del INDECOPI se fundamentó en su amplia experiencia en materia de competencia y de abuso de posición de dominio.

De manera similar, y en respuesta al avance de las tecnologías de la comunicación, mediante Decreto Legislativo N° 1045, que aprueba la Ley Complementaria del Sistema de Protección al Consumidor, se prohibió a los proveedores ofrecer bienes o servicios a través de visitas, llamadas telefónicas u otros métodos análogos de manera impertinente (Decreto Legislativo N° 1045, Art. 6, 2008). Ciertamente, en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1045, el Congreso de la República (2008) señaló que, debido a la modernidad, surgía una

problemática bastante frecuente que es el constante envío a los consumidores de ofertas de bienes o servicios que no fueron solicitados.

Esta disposición también fue incluida en el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema de Protección al Consumidor, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2009-PCM (en adelante, "TUO de la LSPC").

Adicionalmente, en la Quinta Disposición del Anexo del TUO de la LSPC, se estableció que “los proveedores que utilicen *call centers*, sistemas de llamado telefónico, de envío de mensajes de texto a celulares o correos electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como quienes presten el servicio de telemarketing, deben excluir aquellos números telefónicos y correos electrónicos que hayan sido registrados en una lista implementada por INDECOPI” (Decreto Supremo N° 006-2009-PCM, Quinta Disposición, 2009).

Como resultado, se implementó el registro denominado “Gracias... No insista” mediante la Directiva N° 005-2009/COD-INDECOPI, posteriormente modificada por la Resolución N° 159-2012-INDECOPI/COD. Este mecanismo permitía a los consumidores registrar hasta cinco (05) direcciones de correos electrónicos, números de teléfonos o celulares en un banco de datos para evitar la recepción de promociones o para recibir publicidad comercial de determinados rubros. En sus primeros días de funcionamiento, INDECOPI recibió un total de ocho mil setecientos cincuenta y seis (8,656) solicitudes de consumidores para su anotación en el registro (RPP, 2009).

Cabe destacar que, en esa misma Directiva, se incluyó que, en los casos en que se configure una relación de consumo, el proveedor queda autorizado para enviar publicidad comercial durante un período de doce (12) meses contados desde la adquisición del producto y/o servicio. No obstante, este envío podría cesar en cualquier momento si el consumidor manifiesta expresamente su deseo de no recibir dichas comunicaciones.

En el año 2010, con la entrada en vigencia del Código de Consumo, se derogó el TUO de la LSPC. En ese momento, antes de las posteriores modificaciones al Código de Consumo, el inciso e) del numeral 58.1 del artículo 58 contemplaba las mismas obligaciones establecidas en la Quinta Disposición del Anexo del TUO de la LSPC, aunque, a partir de ahí, fueron reguladas bajo la figura de métodos comerciales agresivos.

Cabe mencionar que, en el Proyecto 3580/2009-CR, Proyecto de Ley de Código de Defensa del Consumidor y de la Protección de la Economía Popular, originalmente no se tuvo en cuenta esta práctica (el mero envío de publicidad no solicitada), sino que ampliaron la prohibición de ofrecer bienes o servicios a través de visitas, llamadas telefónicas u otros métodos análogos de manera impertinente (el uso de medios o mecanismos impertinentes para el envío de publicidad)-el cual se conoce como inciso d) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Consumo-. La incorporación de esta práctica (el mero envío de publicidad no solicitada) como una infracción fue resultado del proyecto de ley presentado por el Presidente Constitucional de la República en ese entonces. Sin embargo, dicho proyecto no incluyó una justificación específica que explicara los motivos de su inclusión como método comercial agresivo.

El Código de Consumo mantuvo la obligación de respetar el registro "Gracias... No insista". No obstante, pese a los esfuerzos realizados, el registro "Gracias... No insista" no tuvo el impacto esperado. Según el Congreso de la República (2018), en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1390, se reconoció que la cobertura del registro fue mínima, puesto que solo se registraron el 0.61% de las líneas celulares y el 4.10% de las líneas fijas activas en el Perú (en mi opinión, ello no necesariamente evidencia una falta de funcionamiento). No obstante, únicamente trescientos treinta y seis (336) proveedores accedieron a dicho registro a nivel nacional (Congreso de la República, 2022).

Algunos consideraban que el fracaso del registro "Gracias... No insista" se debió a la falta de conocimiento sobre su existencia, al desinterés en el tema o al tiempo que tomaba completar la inscripción. Otros, en cambio, pensaban que este registro debería haberse implementado solo para quienes deseaban recibir publicidad comercial, y no al revés (Congreso de la República, 2022).

- Regulación actual

En el año 2011, con el objetivo de garantizar el derecho fundamental a la autodeterminación informativa, establecida en el numeral 6 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, se promulgó la LPDP y, posteriormente, en el año 2013, se aprobó su reglamento, mediante Decreto Supremo N° 003-2013-JUS (en adelante, "Anterior Reglamento de la LPDP"). De acuerdo con este marco normativo, los datos personales, como el correo electrónico y el número telefónico, solo pueden ser tratados para las finalidades consentidas por sus titulares.

De esta manera, se protege el derecho de las personas a que sus datos personales no sean recopilados ni tratados para finalidades no autorizadas.

Con la entrada en vigencia de la LPDP, los legisladores consideraron que el registro “Gracias... No insista” había sido superado por dicha normativa, puesto que esta obliga a los proveedores a contar con el consentimiento previo y expreso para el envío de publicidad comercial, lo cual constituye un mecanismo de opt-in, frente al registro que es un mecanismo de opt-out. En esa línea, particularmente, argumentaron que la normativa de protección de datos personales modificó tácitamente -o incluso derogado de manera implícita- la prohibición contenida en el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo (Congreso de la República, 2018).

Efectivamente, la regulación sobre el registro “Gracias... No insista” contravenía las normas de protección de datos personales. Mediante Opinión Consultiva de fecha 13 de enero de 2015, la Autoridad de Datos determinó que, aunque los proveedores cumplan con lo contemplado en la Ley Antispam y el registro “Gracias... No insista”, para realizar el envío de publicidad, se requiere el consentimiento previo de los consumidores (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MINJUSDH], 2015). Esto se debe a que la LPDP y el Anterior Reglamento de la LPDP -incluso, el actual reglamento- no se permiten mecanismos de consentimiento que no impliquen una manifestación expresa por parte del titular.

En ese contexto, el Decreto Legislativo N° 1390 modificó el inciso e) del artículo 58.1 del Código de Consumo para alinearlos con la normativa actual de protección de datos personales. A diferencia de la normativa anterior en materia de protección al consumidor, la nueva regulación requería que los proveedores obtengan el consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco de los consumidores antes de utilizar sus números telefónicos y direcciones electrónicas para la promoción de productos y/o servicios (Decreto Legislativo N° 1390, Art.1, 2018). Además, se estableció que “este consentimiento puede ser revocado en cualquier momento, en conformidad con la normativa de protección de datos personales vigente” (Decreto Legislativo N° 1390, Art.1, 2018).

No obstante, a pesar de las regulaciones sobre la publicidad *spam*, el Perú ha sido clasificado como el segundo país más afectado por las llamadas *spam*, con los ciudadanos recibiendo un promedio de dieciocho (18) llamadas al mes (Congreso de la República, 2022). Como

evidencia de ello, entre el 2020 al 2023, INDECOPI impuso setenta y ocho (78) sanciones a cincuenta y tres (53) proveedores por realizar llamadas *spam* (Congreso de la República, 2024).

Según el Congreso de la República (2022), anteriormente, solo se regulaba la obtención del consentimiento previo, pero no se especificaba cómo debía obtenerse dicho consentimiento. Esto explicaría por qué aún los ciudadanos continuarían recibiendo publicidad *spam*. En consecuencia, en los últimos años, se sometieron a discusión los Proyectos de Ley N° 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR, que proponían prohibir a los proveedores promocionar sus productos y/o servicios a través de llamadas o mensajes, a menos que los consumidores soliciten explícitamente ser contactados para fines publicitarios. El objetivo de estos proyectos de ley consistía en implementar una normativa más radical -en las propias palabras de los legisladores- que asegure que nadie reciba publicidad comercial sin haberla solicitado previamente (Congreso de la República, 2022).

El Poder Ejecutivo, en tres (03) ocasiones², observó estos proyectos de ley porque consideraban que contravenían la figura del primer contacto, reconocida en la LPDP, lo cual constituiría una vulneración del principio de coherencia normativa. Ciertamente, esta propuesta restringiría a los proveedores de contactarse, en una primera y única oportunidad, con los consumidores para solicitar su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales con fines publicitarios.

Este criterio que había sido adoptado por la Autoridad de Datos fue reconocido expresamente en el Reglamento de la Ley N° 29733, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2024-JUS (en adelante, el “Reglamento de la LPDP”). Por ese motivo, en varias oportunidades³, la Autoridad de Datos ha señalado que exigir el consentimiento de forma previa no implica que los responsables del tratamiento estén imposibilitados de contactarse en una oportunidad con los titulares de los datos personales para solicitar su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales con fines publicitarios. De ahí que concluye que estas propuestas de ley estarían eliminando esta posibilidad.

A pesar de ello, el 29 de abril de 2025, el Pleno del Congreso aprobó por insistencia la ley que modifica el Código de Consumo para ampliar la prohibición de las comunicaciones *spam*. Esta

² Las autógrafas de ley observadas por el Poder Ejecutivo se encuentran en el Oficio N° 112-2023-PR, el Oficio N° 318-2023-CR y el Oficio N° 137-2024-PR.

³ La Autoridad de Datos hizo observaciones al Proyecto de Ley N° 2942/2022-CR, mediante el Informe Jurídico N° 018-2024-JUS/DGTAIPD, la Opinión Consultiva N° 014-2024/DGTAIPD y el Informe Jurídico N° 006-2023-JUS/DGTAIPD.

modificación, según su justificación, busca proteger la salud emocional de las personas, que son acosadas y molestadas por proveedores de bienes y servicios, especialmente a través de los *call centers* (Congreso de la República, 2025).

A pesar de las observaciones sobre la vulneración al principio de coherencia normativa, los legisladores argumentaron que no existía tal afectación, puesto que la LPDP no restringiría la obligación de obtener el consentimiento únicamente por parte del proveedor, sino que también permite al consumidor otorgar el consentimiento por un primer y único contacto (Congreso de la República, 2024). Por ello, creyeron que la normativa en materia de protección al consumidor debe armonizarse a lo que se dispone en la normativa de datos personales. Asimismo, el Congreso de la República (2024) señala que la LPDP tiene como finalidad proteger a las personas naturales y no los intereses de las empresas. Por ello, consideran la coherencia normativa en materia de protección del consumidor implica la prevalencia de los intereses del consumidor y del derecho a su privacidad.

En ese sentido, el 09 de mayo de 2025, se publicó la Ley N° 32323, Ley que Modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a Fin de Ampliar la Prohibición de las Comunicaciones *Spam* (en adelante, la “Nueva Ley Antispam”). Con la entrada en vigencia de la Nueva Ley Antispam, los numerales 26.2 y 26.3 del artículo 26 del Reglamento de la LPDP, los cuales recogían la figura del primer contacto y habían entrado en vigencia en marzo de 2025, fueron derogados tácitamente, teniendo en cuenta que se trataba de una norma de rango infralegal.

Como es sabido, el 30 de noviembre de 2024, se publicó el Reglamento de la LPDP, el cual estableció, entre otros aspectos, que los responsables del tratamiento de datos personales podían solicitar el consentimiento de los titulares de los datos personales para tratar sus datos con fines publicitarios mediante un primer contacto. Es decir, los responsables del tratamiento de datos personales podían contactarse con los titulares de los datos para solicitar su consentimiento por primera y única vez. Para ello, podían recopilar datos personales de fuentes accesibles al público y lícitas, pero debían estar en capacidad de informar a los titulares sobre la fuente de recopilación (Decreto Supremo N° 016-2024-JUS, Art. 26, 2024).

Con esta última modificación, en los últimos años, se ha observado una serie de cambios normativos en la regulación de la publicidad *spam* en el ámbito de la protección al consumidor:

Tabla 1.**Cambio normativo de la publicidad *spam* en materia de protección al consumidor**

AÑO	NORMATIVA	OBLIGACIÓN
Se promulga la Ley Antispam		
2009	TUO de la LSPC	Los proveedores deberán excluir a todos aquellos números telefónicos y direcciones electrónicas que hayan sido incorporados a una lista implementada por INDECOPI (Decreto Supremo N° 006-2009-PCM, Quinta Disposición, 2009).
2010	Código de Consumo	Los proveedores tienen prohibido promover productos y servicios a todos aquellos números telefónicos y direcciones electrónicas que hayan sido incorporados en el registro implementado por INDECOPI (Código de Protección y Defensa del Consumidor, inciso e) del artículo 58.1, 2010).
Se promulga la LPDP y el Anterior Reglamento de la LPDP		
2018	Decreto Legislativo N° 1390 que modifica el Código de Consumo	Los proveedores tienen prohibido promover productos y servicios 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 ello (Decreto Legislativo N° 1390, Art. 1, 2018).
2025	Nueva Ley Antispam que modifica el Código de Consumo	Los proveedores tienen prohibido promover productos y servicios a cualquier número telefónico y dirección electrónica de algún consumidor salvo que, por iniciativa propia, se haya contactado directamente con el proveedor y haya manifestado su consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco para ello (Ley N° 32323, Artículo Único, 2025).

Nota: Elaborado con base en las disposiciones legales que han modificado el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo.

En resumen, como se puede observar, la regulación sobre la publicidad *spam* surgió como una medida de protección frente a prácticas que podían vulnerar la intimidad de las personas por

las constantes comunicaciones. En ausencia de una normativa específica sobre protección de datos personales en ese momento, se otorgaron competencias a INDECOPI para abordar esta problemática. Como resultado, dicha regulación se incorporó dentro del marco de protección al consumidor y se ha mantenido allí, incluso después de la promulgación de la LPDP, la cual fue motivo de que se haya modificado la normativa de protección al consumidor.

Ahora bien, ¿qué ocurrió con la Ley Antispam? La Autoridad de Datos y el INDECOPI opinan que esta norma habría sido derogada tácitamente. En la Opinión Consultiva N° 12-2019-JUS/DGTAIPD, la Autoridad de Datos determinó que la Ley Antispam fue derogada por el Decreto Legislativo N° 1390 porque permitía el envío de correos electrónicos con publicidad comercial sin el consentimiento de los usuarios, lo cual contravenía las disposiciones actuales, en especial, teniendo en cuenta que el correo electrónico es un dato personal (MINJUSDH, 2019).

Asimismo, la Sala Especializada en Protección al Consumidor del INDECOPI (en adelante, la “Sala de Protección al Consumidor”), mediante Resolución N° 0681-2022/SPC-INDECOPI, indicó que la Ley Antispam fue derogada con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1390, puesto que la primera norma permitía a los proveedores enviar correos electrónicos comerciales a los consumidores sin necesidad de obtener su consentimiento previo, siempre y cuando, los consumidores no hubieran manifestado expresamente su rechazo. Esta disposición contrastaría con la regulación actual que obliga a los proveedores a obtener el consentimiento previo de los consumidores.

Por otro lado, pese a la reciente promulgación de la Nueva Ley Antispam, continúan presentándose iniciativas legislativas orientadas a restringir el envío de comunicaciones comerciales de manera directa. Un ejemplo de ello es el Proyecto de Ley N° 13024/2025-CR, que propone modificar el inciso e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Consumo, eliminando la exigencia de contar con el consentimiento previo, libre, informado, expreso e inequívoco del consumidor para recibir este tipo de mensajes.

Así, teniendo en cuenta la normativa vigente en materia de comunicaciones *spam*, para la presente tesis, es crucial entender los conceptos, alcances y objetivos de las normas analizadas: la LPDP y el Código de Consumo recientemente modificado por la Nueva Ley Antispam. Un

análisis detallado de ambas normativas permitirá identificar sus objetivos y la manera en que se implementan en la práctica.

1.2 Regulación sobre protección de datos personales

1.2.1 Definición de dato personal

Los datos personales se definen como cualquier información que permite identificar a una persona natural. Esto significa que, con solo conocerlos, es posible identificar específicamente a un individuo. Ejemplos de tales datos incluyen el nombre completo y el número del Documento Nacional de Identidad.

Ciertamente, de acuerdo con el Reglamento de la LPDP, el dato personal es “aquella información puede ser numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica, sobre hábitos personales, de localización, identificadores en línea o de cualquier otro tipo concerniente a aspectos físicos, económicos, culturales o sociales de las personas naturales que las identifica o las hace identificables” (Decreto Supremo No 016-2024-JUS, Art. III, 2024).

Asimismo, se define como dato personal aquella información que no solo permite identificar a una persona de forma directa, sino también indirecta mediante la obtención de datos adicionales a través de medios razonablemente accesibles (MINJUSDH, 2021). Ejemplos de tales datos son el número de teléfono celular y el correo electrónico. En tales casos, aunque no es posible identificar a una persona natural únicamente con dicha información, es factible determinar la titularidad de estos datos mediante la consulta de directorios publicados o redes sociales. En efecto, mediante Opinión Consultiva N° 26-2019-JUS/DGTAIPD, la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, la “DGTAIPD”) reconoció que un número generado a partir de la combinación aleatoria de nueve dígitos constituye un dato personal si corresponde a una persona determinada (MINJUSDH, 2019).

Además, se establece que los datos personales son propiedad inalienable de las personas naturales, quienes poseen derechos sobre su tratamiento y uso. Esto es debido a que los datos generan una huella de cada individuo, permitiendo su identificación, puesto que esta

información está intrínsecamente ligada a los aspectos de su personalidad y a las actividades derivadas de su interacción cotidiana.

1.2.2 El derecho fundamental a la protección de datos personales

El reconocimiento del derecho a la protección de datos personales ha sido un proceso reciente que comenzó a mediados del siglo XX. Gracias a la jurisprudencia alemana y norteamericana, hoy en día este derecho se reconoce como un derecho autónomo en muchos países. Este derecho no surgió de la nada, sino que comienza a discutirse debido a los problemas que han surgido con las nuevas tecnologías. En esa línea, se comenta que el uso de estas herramientas puede vulnerar dos derechos fundamentales previamente reconocidos: la intimidad y la privacidad (Olivos, 2020, p. 84). Con objeto de proteger tales derechos, se reconoció el derecho fundamental a la autodeterminación informativa, el cual sustenta la normativa peruana de protección de datos personales. ¿Cómo surge el reconocimiento de este derecho fundamental en nuestro ordenamiento?

- Derecho a la intimidad personal y familiar

La Constitución Política del Perú, Art. 2 numeral 7 (1993) dispone que toda persona tiene derecho a la protección de su intimidad personal y familiar. Esta disposición busca salvaguardar a los individuos de intromisiones ilegales o abusivas en su vida privada o familiar, garantizando así el ejercicio pleno de su personalidad.

El Tribunal Constitucional (2012) ha reconocido este derecho como el derecho a mantener un espacio íntimo en el cual la persona pueda actuar de manera reservada y sin intervenciones externas que puedan afectar el desarrollo de su personalidad y su interacción con la sociedad. Ciertamente, este derecho se caracteriza por el rechazo a la intromisión no consentida en la esfera privada (Conde, 2005, p. 22).

Este derecho se encuentra dentro de la esfera del derecho a la vida privada, la cual, además de comprender el derecho a la intimidad, admite determinadas injerencias que pueden ser consideradas legítimas (Tribunal Constitucional, 2005). Ambos derechos no solo protegen las interferencias en ciertos ámbitos, sino que también permiten otorgar el control sobre la información que circula sobre cada uno.

En efecto, uno de los principales desafíos que enfrenta la intimidad personal es el constante avance de la tecnología, la cual, en mayor o menor medida, directa o indirectamente, nos obliga a proporcionar nuestra información (Orrego, 2013, p. 317). Ante esta situación, surge un nuevo derecho que permite a las personas controlar qué información se suministra y cómo se utiliza: el derecho a la autodeterminación informativa.

- Derecho a la autodeterminación informativa

Como se ha indicado, la Constitución Política del Perú ha reconocido que todas las personas tienen derecho a que “no suministren información que afecten la intimidad personal y familiar” (Constitución Política del Perú, Art. 2 numeral 6, 1993). Como contrapartida al derecho a la intimidad, que protege a las personas contra la intromisión en la esfera privada, el derecho a la autodeterminación informativa asegura que las personas puedan ejercer control sobre su información personal (Tribunal Constitucional, 2003).

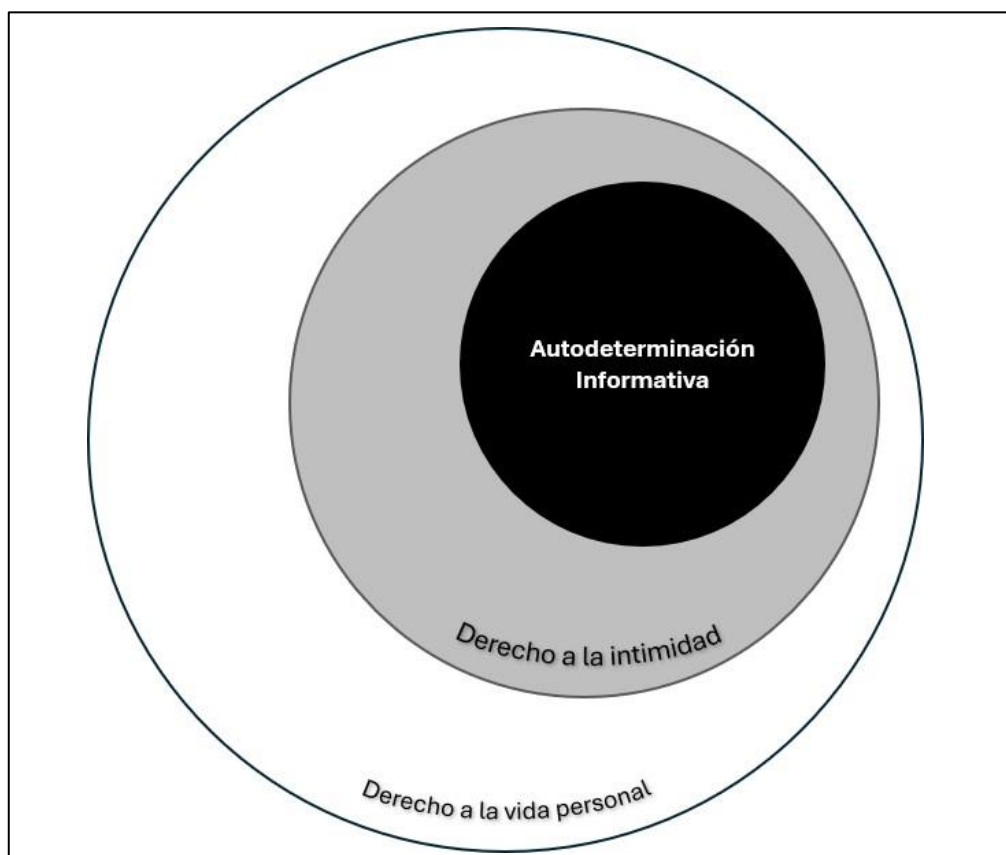
En varias oportunidades, el Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a la protección de datos personales no solo es distinto, sino que supera al derecho a la intimidad, distinguiéndolo por su funcionalidad, objeto y contenido. Aunque comparten el objetivo común de proteger la vida privada personal y familiar, el derecho a la protección de datos personales otorga al titular un conjunto de facultades que le permiten imponer a terceros la realización u omisión de conductas específicas reguladas por ley, desarrollando su contenido y ejercicio (Olivos, 2020, p. 85).

De acuerdo con el Tribunal Constitucional (2007), este derecho, conocido como derecho a la autodeterminación informativa, protege el derecho a la intimidad frente a los riesgos asociados con el uso de datos personales. Por ese motivo, el derecho a la autodeterminación informativa también se denomina derecho a la intimidad informática, puesto que se fundamenta en la protección de la información, perteneciente a su esfera personal, de posibles abusos.

Lo anterior permite afirmar que el derecho a la autodeterminación informativa constituye un mecanismo para garantizar el derecho a la intimidad, el cual, a su vez, tiene como finalidad la protección de la vida privada. A fin de ilustrar la estructura conceptual del derecho a la autodeterminación informativa, se presenta el siguiente gráfico:

Figura 1.

Estructura del derecho a la autodeterminación informativa



Nota: Elaborado conforme a las definiciones proporcionadas por el Tribunal Constitucional del Perú.

1.2.3 Principios de la protección de datos personales

- Principio de consentimiento

La normativa peruana de datos personales se rige por principios esenciales que garantizan la protección y el control de la información personal, siendo el más importante el principio de consentimiento. Indudablemente, la mejor manera de ejercer el derecho a la autodeterminación informativa es otorgando nuestra autorización para el uso correcto de nuestros datos personales. Por ese motivo, quien recopila nuestra información para un fin específico debe contar con nuestro consentimiento para ello.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que no siempre se debe solicitar el consentimiento, sino que existen una serie de supuestos que eximen al responsable del tratamiento de los datos personales de esta obligación, los cuales han sido reconocidos por la LPDP. Por ejemplo,

cuando el uso de los datos personales resulta indispensable para cumplir con un contrato en el que el titular de los datos es parte (Ley No. 29733, Art. 14, 2011).

Para ilustrar esto último, imaginemos que vamos a celebrar un contrato de compraventa de un inmueble, en el que, evidentemente, nos solicitan datos como nombre, apellido y DNI. ¿Qué sucede si no otorgamos nuestro consentimiento para el uso de esta información? La inmobiliaria no podría proceder con la transacción, puesto que no podría asegurar el cumplimiento de las condiciones del contrato sin la información necesaria del comprador.

Por supuesto, existen situaciones en las que nuestros datos son indispensables para la realización de ciertas actividades. Sin embargo, ello no implica que los responsables del tratamiento puedan manejar nuestros datos personales a su antojo. Deben tratarlos exclusivamente para cumplir con las finalidades previamente establecidas e informar a las personas sobre el uso que se dará a sus datos.

No obstante, volviendo a la importancia de obtener el consentimiento, este no solo debe ser solicitado, sino que también debe cumplir con una serie de características: libre, previo, expreso e informado (Decreto Supremo No 016-2024-JUS, Art. 2, 2024).

a) Libre

El consentimiento libre es una característica fundamental en la protección de los datos personales. “Se considera que el consentimiento es libre cuando se otorgue sin que medie error, mala fe, violencia o dolo que puedan afectar la manifestación de la voluntad del titular de los datos personales” (Decreto Supremo No 016-2024-JUS, Art. 3, 2024). Por ejemplo, si una empresa solicita datos personales para enviar publicidad comercial, pero amenaza con negar el acceso a los servicios que ofrece en el mercado si la persona no proporciona sus datos para dicho fin, este consentimiento no se consideraría libre, puesto que se condiciona la prestación de un servicio que normalmente no es restringido.

b) Previo

Además de ser libre, el consentimiento debe ser requerido antes de la recopilación de los datos personales o, en su caso, antes del tratamiento que se pueda realizar sobre estos (Decreto

Supremo No 016-2024-JUS, Art. 4, 2024). Es evidente que una persona no podría proteger el uso de su información si la autorización se otorga una vez que el control de estos datos escapa de su esfera personal. Por ello, el consentimiento debe ser otorgado previamente.

c) Informado

Para la obtención de datos personales directamente del titular, es necesario que se proporcione claramente cierta información mínima, tales como la identidad del responsable, la finalidad del tratamiento, los posibles destinatarios, las transferencias de datos, las decisiones automatizadas, el plazo de conservación, los mecanismos para ejercer derechos, entre otros aspectos (Decreto Supremo No 016-2024-JUS, Art. 6, 2024). Evidentemente, los titulares no otorgarían su autorización sin estar debidamente informados sobre el propósito del uso que quieren hacer con sus datos.

Además, en el ejemplo anteriormente mencionado, en los casos en que los datos personales no son obtenidos directamente del titular, el responsable tiene la obligación de informar bajo requerimiento, la fuente de recopilación de los datos.

d) Expreso e Inequívoco

Para que el consentimiento del titular de los datos personales sea considerado válido, este debe otorgarse de manera clara y sin ambigüedades, mediante una acción que evidencie su aceptación explícita respecto al tratamiento de los datos personales (Decreto Supremo No 016-2024-JUS, Art. 5, 2024). Esto puede realizarse a través de mecanismos orales, escritos o digitales, siendo incluso reconocida la aceptación expresa mediante la acción de “hacer clic” o “tocar” en un dispositivo.

- Principio de finalidad

Otro principio relevante que destacar es el principio de finalidad, el cual establece que “los datos personales deben ser recopilados para una finalidad determinada explícita y lícita” (Ley N° 29733, Art. 6, 2011). Las personas otorgan su consentimiento para que sus datos sean utilizados únicamente para el propósito informado. De lo contrario, se correría el riesgo de que cualquier responsable del tratamiento haga cualquier uso de los datos pese a que la persona no

se encuentre de acuerdo. Por ese motivo, el tratamiento de estos datos no debe extenderse a otras finalidades no especificadas originalmente y para las cuales no se ha brindado consentimiento explícito.

Asimismo, el tratamiento de datos personales sensibles solo puede ser considerado legítimo si su propósito, además de ser válido legalmente, es específico y está alineado con las actividades o fines claramente definidos por el titular del banco de datos. Por ejemplo, en el caso de un hospital que recopile datos médicos sensibles de sus pacientes, esta información solo puede usarse para la atención médica o investigaciones específicas previamente consentidas por los pacientes y no para otros fines.

1.2.4 Derechos de los titulares de los datos personales

Para garantizar el control de los datos personales, los titulares de los datos cuentan con varios derechos como el derecho de información, acceso -incluida la portabilidad de datos-, rectificación, cancelación, y oposición. Sin embargo, para efectos de la presente tesis, se va a tener en consideración los derechos de información y oposición.

- Derecho de información

El derecho de información del titular de los datos, vinculado al principio de consentimiento informado, permite a las personas conocer en detalle las condiciones bajo las cuales se producirá el tratamiento de sus datos personales. A diferencia de otros derechos reconocidos, no se requiere una actuación activa de los titulares de los datos personales para ejercer este derecho. Simplemente, la falta de medios proporcionados por el responsable del tratamiento para ejercer este derecho constituye una vulneración directa (MINJUSDH, 2025).

La información mínima que debe proporcionarse, conforme lo mencionado anteriormente, se refiere principalmente al uso que se dará a los datos personales y a la identificación de quienes estarán a cargo de su tratamiento. Esta información puede presentarse a través de diversos medios, como las políticas de privacidad cuando la recopilación de datos se realiza por medios digitales, por ejemplo.

Asimismo, este derecho debe ser ejercido de manera continua. Cualquier cambio en la información proporcionada, como la contratación de un encargado de tratamiento posterior a la obtención del consentimiento, debe ser comunicado al titular de los datos personales.

- Derecho de oposición

El tratamiento de datos personales sin el consentimiento de los titulares es posible cuando la información proviene de fuentes accesibles al público. Sin embargo, en tales casos, los titulares de los datos tienen el derecho de oponerse a que realicen el tratamiento de sus datos personales por motivos fundados y legítimos, siempre que la ley no disponga lo contrario (Ley N° 29733, Art. 22, 2011). En ese sentido, si se llega a acreditar que las razones son legítimas, el responsable del tratamiento está obligado a cesar el tratamiento cuestionado.

Por otro lado, existen ciertas excepciones a esta disposición general. Así, por ejemplo, aunque este derecho suele ejercerse cuando no existe consentimiento previo, el Reglamento de la LPDP contempla que el titular pueda manifestar su oposición incluso si inicialmente consintió el tratamiento (Decreto Supremo No 016-2024-JUS, Art. 86, 2024). Asimismo, salvo que exista una relación contractual previa que justifique el tratamiento de datos personales, cuando estos datos se utilizan con fines de publicidad y prospección comercial, incluida la elaboración de perfiles, el titular de los datos personales puede ejercer su derecho de oposición en cualquier momento (Decreto Supremo No 016-2024-JUS, Art. 86, 2024).

En cuanto a lo último mencionado, se puede advertir que la normativa de protección de datos personales pone especial énfasis en el tratamiento de datos para fines publicitarios, siendo válido y completamente justificado el rechazo de este tratamiento para ejercer el derecho de oposición.

1.2.5 Tratamiento de datos personales para publicidad y prospección comercial

La Autoridad de Datos ha emitido diversas opiniones sobre el tratamiento de datos personales con fines de publicidad y prospección comercial. Por ejemplo, desde el año 2015, se ha referido a la figura del "primer contacto", considerándola una forma para obtener el consentimiento del titular de los datos (MINJUSDH, 2025). Asimismo, ha opinado que prohibir esta práctica podría obstaculizar la manifestación expresa e inequívoca del consentimiento para futuras

comunicaciones de esta naturaleza, por lo que dicha prohibición podría afectar no solo los intereses del responsable del tratamiento, sino también los del propio titular, al limitar su acceso a ofertas potencialmente relevantes (MINJUSDH, 2023).

El tratamiento de datos personales con fines de publicidad y prospección comercial ha adquirido una relevancia particular en el marco de la protección de datos personales. Tal es su importancia que el Reglamento de la LPDP incorpora disposiciones específicas sobre esta materia. En ese sentido, en concordancia con la obligación principal de los responsables y encargados del tratamiento de garantizar que el tratamiento de datos personales se realice siempre que se cuente con el consentimiento libre, previo, expreso, inequívoco e informado, el envío de comunicaciones comerciales sin contar con un consentimiento válido constituye una infracción calificada como grave.

Bajo el Anterior Reglamento de la LPDP, el tratamiento de datos personales con fines de publicidad y prospección comercial sin contar con el consentimiento del titular constituía una infracción grave, conforme al inciso b) del numeral 2 del artículo 132, sancionable con una multa de entre 5 y 50 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Con la entrada en vigor del nuevo Reglamento de la LPDP, si bien aún no se han identificado resoluciones que sancionen esta conducta bajo el nuevo marco normativo, el tratamiento de datos personales sin consentimiento válido continúa siendo considerado una infracción grave. Así lo establece el numeral 3 del artículo 133, que califica como incumplimiento grave el siguiente supuesto: “Dar tratamiento a los datos personales sin el consentimiento libre, expreso, inequívoco, previo e informado del titular, cuando el mismo sea necesario conforme a lo dispuesto en la Ley y su Reglamento” (Decreto Supremo No. 016-2024-JUS, art. 133, 2024).

Ahora bien, cabe mencionar que el tratamiento de datos personales con fines publicitarios o de prospección comercial puede ser realizado directamente por los ofertantes de bienes y servicios, o a través de terceros. En este contexto, resulta relevante destacar el papel que desempeñan las empresas de *call center* y otras que prestan servicios de telemarketing, las cuales actúan como encargadas del tratamiento de datos personales, conforme a la normativa vigente. Esto se debe a que dichas empresas operan por encargo de los responsables del tratamiento, es decir, las entidades que comercializan productos y/o servicios.

En determinados casos, estas empresas también pueden asumir responsabilidad si realizan el tratamiento de datos personales para estos fines sin contar con el consentimiento válido del titular. No obstante, los principales responsables siguen siendo las entidades que determinan los fines y medios del tratamiento, por lo que deben ejercer un control riguroso sobre las actividades de sus encargados, a fin de evitar vulneraciones a los derechos de los titulares.

A modo ilustrativo, mediante la Opinión Consultiva N.º 01-2022-DGTAIPD, la DGTAIPD señaló que los responsables deben impartir instrucciones claras a sus encargados sobre el correcto tratamiento de los datos personales. Estas instrucciones deben incluir los procedimientos a seguir en caso de rechazo por parte del titular, así como la provisión de medios adecuados de atención, como los guiones de comunicación y las pautas para atender el ejercicio de los derechos ARCO, especialmente el derecho de oposición (MINJUSDH, 2022).

Considerando las definiciones establecidas en la LPDP y el Reglamento de la LPDP (en adelante, la “Normativa de Protección de Datos Personales”), que permiten comprender jurídicamente el tratamiento de datos con fines publicitarios, resulta igualmente relevante analizar el enfoque del Código de Consumo.

1.3 Regulación sobre protección de los derechos del consumidor

1.3.1 Principio de soberanía del consumidor

Uno de los principios más importantes en materia de protección constitucional de los derechos de los consumidores es el principio de soberanía del consumidor (Thorne, 2010, p. 64). Este principio establece que el consumidor debe tener la capacidad y autonomía para tomar decisiones informadas y libres sobre sus propias elecciones de consumo, sin estar sujeto a presiones o influencias indebidas.

En otras palabras, la soberanía hace referencia al poder supremo y a la capacidad de tomar decisiones autónomas sobre uno mismo. Por lo tanto, la soberanía del consumidor implica que cada individuo posee el control total sobre sus elecciones de compra, orientadas a satisfacer sus propios intereses o beneficio.

Según el Código de Consumo, Art. V numeral 1 (2010), “las normas de protección al consumidor fomentan las decisiones libres e informadas de los consumidores”. Esto significa que las disposiciones del Código de Consumo deben garantizar la libertad de elección del consumidor, evitando cualquier forma de coacción, presión o engaño.

Al empoderar a los consumidores, se busca no solo proteger sus derechos, sino también fomentar un mercado que evolucione continuamente para satisfacer las necesidades y preferencias de la sociedad. Este enfoque impulsa la mejora de productos y servicios, creando un entorno más competitivo y eficiente.

1.3.2 Métodos comerciales agresivos o engañosos

- Origen

Para que los consumidores puedan adoptar una decisión de consumo, deben ejercer su soberanía para elegir libremente aquello que satisfaga mejor sus intereses entre las diferentes opciones disponibles en el mercado. A su turno, los proveedores han desarrollado diversas estrategias para captar la atención y preferencia de los consumidores.

Sin embargo, como consecuencia de mercados cada vez más saturados, algunos proveedores recurren a prácticas consideradas desleales en su afán por incrementar las ventas. Estas acciones, lejos de persuadir legítimamente al consumidor, vulneran su soberanía al afectar negativamente su capacidad de tomar decisiones libres e informadas.

Pese a que estas prácticas aún no se encontraban tipificadas en el marco de la normativa de protección al consumidor, eran reprimidas en la mayoría de los ordenamientos jurídicos relacionados con la leal competencia por ser una manifestación de la mala fe empresarial. Sin embargo, posteriormente, estas prácticas consideradas desleales fueron tipificadas por la normativa de protección al consumidor para poder dar mayor claridad a lo que se persigue.

Dentro de estas prácticas desleales, además de las prácticas engañosas, se encuentran las prácticas agresivas que surgen del ordenamiento jurídico alemán cuando tipifican la “publicidad molesta”. La publicidad molesta es considerada como una “técnica para presionar al consumidor para que accediese a ofertas comerciales” (González, 2019, p.17).

Posteriormente, este término de “molesto” evolucionó a “agresivo”, al abarcar dos elementos que lo tipifican: acoso y coacción.

Cabe mencionar que, en el ordenamiento jurídico alemán, la publicidad molesta se refiere principalmente a aquellas prácticas en las que los proveedores establecen un contacto directo con el consumidor. Esto se debe a que esta modalidad genera una presión más intensa que la publicidad masiva, la cual se encuentra dirigida a un público amplio de manera impersonal. No obstante, el uso de la publicidad directa no constituye, por sí mismo, una práctica desleal. Según González (2019), se considera como tal cuando la insistencia o el acoso hacia el consumidor alcanza niveles que exceden lo razonable.

En el ordenamiento jurídico peruano, la tipificación de las prácticas agresivas fue incorporada formalmente con la promulgación del Código de Consumo en 2010. Anteriormente, desde el Decreto Legislativo N° 716, que regulaba la protección al consumidor, solo se contemplaba los métodos comerciales coercitivos, los cuales recogían algunas prácticas que hoy se le conocen como métodos comerciales agresivos. No obstante, durante la elaboración del proyecto de ley del actual Código de Consumo, consideraron conveniente incluir una disposición que sancione expresamente los métodos de venta agresivos ilícitos (Poder Ejecutivo, 2010).

- Regulación Actual

El Código de Consumo, Art. 58 (2010) establece que los proveedores tienen prohibido realizar “prácticas que mermen de forma significativa la libertad de elección del consumidor a través de figuras como el acoso, la coacción, la influencia indebida o el dolo”. En términos generales, se consideró pertinente prohibir únicamente aquellos métodos o mecanismos utilizados por el proveedor que busquen influir en la capacidad de decisión de los consumidores, con el objetivo de inducirlos a realizar elecciones de consumo poco informadas o irracionales (Poder Ejecutivo, 2010).

En primer lugar, los métodos comerciales engañosos se definen como aquellas prácticas comerciales en las que se proporciona información falsa o que puede llevar a error al consumidor -incluso si la información es técnicamente correcta-, ocasionando que el consumidor tome decisiones de compra que de otra manera no habría tomado (Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, 2005). Un ejemplo de estas prácticas es hacer creer

al consumidor que ha ganado un premio cuando, en realidad, dicho premio no existe. Efectivamente, este supuesto se encuentra recogido como una práctica comercial engañosa en el inciso a) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Consumo.

En cambio, los métodos comerciales agresivos se definen como aquellas prácticas en las que se emplean técnicas de presión, sugestión o persuasión, introduciéndose en la esfera personal del consumidor y vulnerando su libertad de elección al momento de celebrar una transacción (Vega, 2019, p. 13). Un ejemplo representativo de este tipo de métodos y, que será analizado en la presente tesis, es el acoso, en el cual se busca influir indebidamente en la decisión del consumidor. Se ha optado por analizar este método en particular debido a que tanto los legisladores como INDECOPI han considerado que el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo se fundamenta en esta figura.

En palabras de Núñez et. al (2021), el acoso consiste en ejercer una presión indebida sobre el consumidor, colocándolo en una situación incómoda en la que el proveedor, si el consumidor no acepta la oferta comercial, sigue insistiendo día tras días hasta tener una respuesta positiva. En estos escenarios, si el consumidor finalmente acepta, probablemente ello no responda a una evaluación detenida y adecuada de la información disponible para tomar la mejor decisión posible, sino a la presión padecida.

Naturalmente, para captar la atención de los individuos, los proveedores utilizan diversas técnicas persuasivas, con el objetivo de obtener una respuesta inmediata. No obstante, la intensidad de estas acciones puede generar una sensación en los consumidores de falta de escape. Así, a menudo se sienten obligados a aceptar la oferta simplemente para aliviar su incomodidad, en lugar de tomar una decisión basada en una evaluación genuina de sus necesidades y del valor de la transacción propuesta (Massaguer, 2010, p. 27).

Para efectos del presente trabajo, nos centraremos en las siguientes prácticas calificadas como métodos comerciales agresivos por el Código de Consumo:

- Por un lado, el inciso d) del numeral 58.1 del artículo 58, dispone que está prohibido “realizar proposiciones no solicitadas por teléfono, correo electrónico u otros medios similares, de manera persistente e impertinente, ignorando las solicitudes de cese del consumidor”;

- Por el otro, el inciso e), señala que está prohibido emplear centros de llamada, sistemas de llamado telefónico o sistemas de envío de mensajes masivos para promocionar productos y/o servicios a todos aquellos números y/o correos electrónicos de consumidores que no hayan brindado su consentimiento previamente por iniciativa propia (Código de Protección y Defensa del Consumidor, 2010).

Como se explicará más adelante, mientras que en el citado inciso d) INDECOPI sanciona la insistencia o impertinencia de los mecanismos utilizados para la promoción de productos o servicios, en el inciso e) (materia de la presente tesis) se sanciona el mero ofrecimiento de productos o servicios sin consentimiento previo. Para efectos del inciso e), resulta irrelevante si el contacto fue persistente o a través de medios impertinentes; en particular, se sanciona a los proveedores de bienes y/o servicios, así como a las empresas que prestan servicios de telemarketing, que envían comunicaciones comerciales sin contar con el consentimiento válido de los consumidores.

- Derecho a la restitución

En los casos en que el consumidor haya celebrado una transacción debido al uso de métodos comerciales agresivos o engañosos por parte del proveedor, tiene la facultad a solicitar la devolución inmediata de las prestaciones contractuales. Este derecho es aplicable siempre que el consumidor identifique y notifique tales prácticas dentro de un plazo de siete (7) días calendario, contados desde la fecha de contratación del bien y/o servicio, o desde su recepción o inicio de ejecución, según lo que ocurre en último lugar (Código de Protección y Defensa del Consumidor, Art. 59, 2010).

Asimismo, el Código de Consumo, Art. 59 (2010) establece que el ejercicio del derecho de restitución se considera válido siempre que el consumidor notifique formalmente al proveedor el ejercicio de dicha decisión y procede con la devolución de los productos recibidos o solicita la interrupción del servicio contratado.

Sobre este derecho, se debe tener en cuenta que, según lo mencionado por Senno (2021), en la práctica, se estaría permitiendo el uso de métodos comerciales agresivos o engañosos, puesto que, si el consumidor no ejerce este derecho, la transacción sería considerada válida como cualquier otra.

Asimismo, para efectos de la presente tesis, resulta fundamental considerar ciertas definiciones contenidas en la normativa de protección al consumidor. Estos conceptos serán mencionados a lo largo del desarrollo del trabajo, por lo que es importante precisar su significado para una adecuada comprensión del análisis propuesto.

1.3.3 Definición de consumidor

En el ordenamiento jurídico peruano, la definición de consumidor ha experimentado modificaciones a lo largo del tiempo, en respuesta a los casos que se han ido resolviendo. Independientemente de ello, la regla general establece que el producto o servicio adquirido no sea utilizado para una actividad empresarial, sino para el disfrute personal. En este contexto, se hace referencia al consumidor final, quien constituye el último eslabón de la cadena productiva (Cavero, 2016, p. 39).

El Código de Consumo, Art. IV numeral 1.1 (2010) establece que se considera consumidor a toda persona natural o jurídica que adquiere o utiliza productos y/o servicios como destinatario final, siempre que lo haga para su beneficio personal y no en el marco de una actividad empresarial o profesional. A su vez, la actividad empresarial se puede definir como el proceso mediante el cual se persigue obtener un beneficio económico mediante la comercialización de productos y/o servicios, incorporando un valor añadido.

Es importante destacar que el Código de Consumo también reconoce a las personas jurídicas como consumidores, siempre que cumplan con la regla general. Este reconocimiento se aplica a asociaciones, personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, y microempresarios.

La Sala de Protección al Consumidor ha determinado que las empresas que no son microempresas no califican como consumidores. Esto se debe a que, debido a su tamaño, estas últimas pueden sufrir de asimetría informativa en términos comparables a los de un consumidor final (INDECOPI, 2024). Por lo tanto, el Código de Consumo también le es aplicable a las microempresas, más no a otro tipo de empresas.

1.3.4 El rol del Estado de defender el interés de los consumidores y usuarios

Uno de los principales roles del Estado es velar por los intereses de los consumidores, protegiendo sus derechos para que puedan tomar decisiones informadas y óptimas al momento de realizar una transacción. Esta protección cobra especial relevancia debido a que, aunque los consumidores son actores fundamentales en el funcionamiento del mercado, suelen encontrarse en una posición de desventaja frente a los proveedores.

La Constitución Política del Perú, Art. 65 (1993) postula que el Estado “garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela, en particular, por la salud y seguridad de la población”. Para cumplir con estas responsabilidades, el Estado ha establecido un marco legal, el Código de Consumo, fundamentado en diversos principios. Además del principio de soberanía del consumidor antes mencionado, se listan los siguientes principios que resultan importante mencionar para el desarrollo de la presente tesis.

- Principio de Corrección de la Asimetría Informativa:

La protección constitucional de los consumidores gira en torno a una de las principales fallas del mercado: la asimetría informativa. En una transacción, es natural que uno de los agentes económicos tenga más información que el otro. Esta diferencia en el acceso a la información entre los distintos agentes económicos se conoce como asimetría informativa.

Generalmente -si no siempre- es el proveedor quien posee mayor conocimiento sobre el producto y/o servicio que se ofrece en el mercado, dado que forma parte de su actividad económica. Mientras que los proveedores cuentan con la mayor cantidad de información disponible, los consumidores dependen de la información que les es trasladada. Esta situación permite que algunos proveedores aprovechen su posición ventajosa para influir en el mercado en desmedro de los consumidores (Salas, 2010, p. 187).

Para prevenir o mitigar cualquier distorsión en el mercado, los derechos de protección al consumidor pretenden reducir esta disparidad en el acceso a la información. Por ese motivo, uno de los principios rectores del Código de Consumo consiste en que la normativa en materia de protección al consumidor se centre en “*corregir las*

distorsiones o malas prácticas generadas por la asimetría informativa o la situación de desequilibrio que se presente entre los proveedores y consumidores, (...), que coloquen a los segundos en una situación de desventaja respecto de los primeros” (Código de Protección y Defensa del Consumidor, Art. V numeral 4, 2010).

- Principio Pro-Consumidor:

Otro principio relevante es el principio pro-consumidor, que establece que el Estado debe actuar en favor de los consumidores, interpretando las normas y las transacciones celebradas en el sentido más favorable para los consumidores (Código de Protección y Defensa del Consumidor, Art. V numeral 2, 2010).

Este principio tiene como objetivo principal proteger a la parte más débil en una relación de consumo: los consumidores. Dado que los proveedores suelen tener mayor acceso a la información y, por consiguiente, una capacidad de negociación superior, este principio busca equilibrar dicha desigualdad mediante la protección de los derechos del consumidor en situaciones donde puedan estar en desventaja.

El principio pro-consumidor no solo implica una interpretación favorable de las normas, sino también la implementación de políticas públicas y mecanismos de control que aseguren transacciones comerciales justas. Esto también se puede evidenciar al crear organismos que velen por el cumplimiento de la normativa de protección de datos personales.

- Principio de transparencia:

En consonancia con el principio de corrección de la asimetría informativa, se destaca el principio de transparencia. Este principio, según lo estipulado en el Código de Consumo, establece que los proveedores están obligados a suministrar información veraz y adecuada a los consumidores acerca de los productos y/o servicios que ofrecen, para garantizar el óptimo funcionamiento del mercado (Código de Protección y Defensa del Consumidor, Art. V numeral 3, 2010).

Dicho de otro modo, para reducir la desigualdad de información entre los agentes económicos durante una transacción, este principio instruye a los proveedores a comunicar a los consumidores toda la información relevante que posean, la cual pueda influir en la decisión de compra, permitiendo así que elijan aquello que más les satisfaga.

1.4 El problema de la normativa actual

Una de las principales discusiones en torno a la normativa actual es la posible vulneración del principio de *non bis in ídem*, lo que implica que se podría estar castigando y procesando un mismo hecho: el envío de publicidad comercial sin tener el consentimiento válido del destinatario. Esta controversia no es ajena a los proveedores, puesto que, desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1390, (i) han cuestionado la competencia de INDECOPI para pronunciarse sobre el envío de comunicaciones comerciales no consentidas, o (ii) han argumentado que se estaría vulnerando el principio de *non bis in ídem* en procedimientos administrativos sancionadores. A continuación, se presentan algunos ejemplos:

Tabla 2.

Ejemplos que evidencian cuestionamientos sobre la aplicación del marco normativo vigente.

EXPEDIENTE N°	ARGUMENTOS DE LOS ADMINISTRADOS
081-2019/CC3	La empresa denunciada cuestionó la competencia de INDECOPI para emitir un pronunciamiento sobre la obtención del consentimiento previo, dado que esta correspondería a la Autoridad de Datos (INDECOPI, 2019).
161-2019/CC3-SIA	La empresa denunciada cuestionó la competencia del INDECOPI, señalando que la Autoridad de Datos era la única entidad competente para resolver posibles infracciones relacionadas con el uso indebido de datos sin consentimiento (INDECOPI, 2019).
232-2019/CC3	La empresa denunciada alegó que INDECOPI no tiene facultades para pronunciarse sobre el alcance del consentimiento brindado por sus clientes para usar sus datos personales, puesto

	que la Autoridad de Datos es quien debe resolver las infracciones relacionadas con ello (INDECOPI, 2019).
085-2022/CC3	La empresa denunciada cuestionó la competencia del INDECOPI para pronunciarse respecto a la forma como los asesores comerciales solicitaban el consentimiento previo de los consumidores para realizar comunicaciones promocionales, puesto que dicho análisis es de competencia de la Autoridad de Datos (INDECOPI, 2022).
088-2022/CC3	La empresa denunciada argumentó que, conforme al principio de especialidad, corresponde a la Autoridad de Datos analizar la forma en la que se solicita el consentimiento, así como determinar que este ha sido previo, informado, inequívoco y expreso (INDECOPI, 2022).
010-2023/CC3	La empresa denunciada señaló que la Autoridad de Datos es la única autoridad competente para resolver presuntas vulneraciones relacionadas con el tratamiento de datos personales, puesto que su competencia exclusiva está respaldada por la LPDP y el Decreto de Urgencia N° 007-2020. Además, argumenta que INDECOPI carece de atribuciones expresas para sancionar asuntos relacionados con la protección de los datos personales y que su intervención podría generar una doble sanción por el mismo hecho, vulnerando el principio del <i>non bis in ídem</i> (INDECOPI, 2023).
020-2023/CC3	La empresa denunciada sostuvo que el INDECOPI no tiene facultades ni competencia para evaluar las fórmulas de consentimiento vinculadas al desarrollo de actividades comerciales, en tanto dicha atribución le corresponde a la Autoridad de Datos (INDECOPI, 2023).
016-2023- JUS/DGTAIPD-PAS	La empresa denunciada sostuvo que el tratamiento de datos personales con fines publicitarios y comerciales sin consentimiento ya fue objeto de evaluación por la Comisión de Protección al Consumidor N° 1 del INDECOPI. En consecuencia, al haber sido sometida a un procedimiento

	<p>administrativo sancionador y sancionada por dicha entidad por los mismos hechos que ahora se le imputan ante la Autoridad de Datos, consideró que debe aplicarse el principio de non bis in ídem, evitando así una doble sanción por el mismo hecho (MINJUSDH, 2023).</p>
--	--

Nota: Elaborado a partir de las resoluciones emitidas por INDECOPI y la Autoridad de Datos, revisadas desde el año 2018.

Efectivamente, de una revisión de ciento quince (115) resoluciones emitidas por INDECOPI⁴ y de sesenta y tres (63) resoluciones emitidas por la Autoridad de Datos⁵ sobre el envío de publicidad comercial no consentida, que se encuentran listadas como Anexo 1 y Anexo 2 respectivamente, se revela que en ocho (08) ocasiones se ha cuestionado la competencia de INDECOPI y en una (1) oportunidad una empresa cuestionó una vulneración al principio de *non bis in ídem* ante la Autoridad Nacional porque ya la habían sancionado anteriormente.

Sobre el particular, resulta interesante que las siete (07) empresas que cuestionaron la competencia de INDECOPI⁶, posteriormente, volvieron a ser sancionadas por ambas autoridades. No obstante, no volvieron a cuestionar esta competencia o alguna posible vulneración. En ese sentido, el 9% de las empresas que han sido investigadas por INDECOPI han cuestionado su competencia:

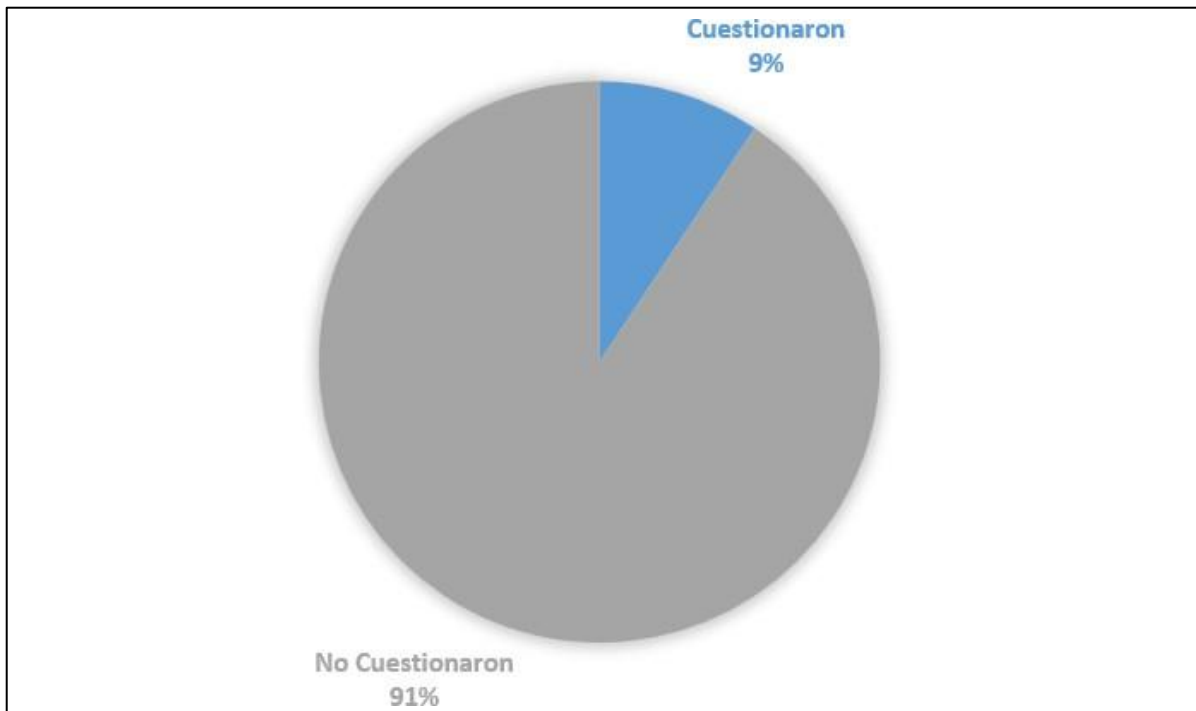
Figura 2.

Cuestionamiento de las empresas investigadas por INDECOPI sobre su competencia

⁴ El 03 de diciembre de 2024, mediante Carta N° 4106-2024-OAF/INDECOPI, la Oficina de Administración y Finanzas del INDECOPI dio respuesta a mi solicitud de información sobre las Resoluciones Finales emitidas por las oficinas resolutorias en materia del consumidor, en las cuales se haya analizado el inciso e) del artículo 58.1 del Código de Consumo, En ese sentido, se han tomado en cuenta las resoluciones proporcionadas por las siguientes oficinas: Comisión de Protección al Consumidor N° 1, Comisión de Protección al Consumidor N° 3, y la Sala Especializada en Protección al Consumidor.

⁵ Se realizó una revisión del Compendio de Resoluciones de los procedimientos sancionadores de la Autoridad de Datos.

⁶ Cabe mencionar que Prima AFP S.A. cuestionó la competencia de INDECOPI en dos oportunidades.



Nota: Elaborado a partir del análisis de las ciento quince (115) resoluciones proporcionadas por INDECOPI.

Si bien las resoluciones analizadas se emitieron bajo la vigencia del Decreto Legislativo N° 1390, el problema persiste con la entrada en vigor de la Nueva Ley Antispam, la cual modificó dicha normativa. La Nueva Ley Antispam mantiene la prohibición de enviar comunicaciones comerciales a los destinatarios, a través de medios como números telefónicos, direcciones electrónicas u otros medios análogos de comunicación, sin contar con su consentimiento.

El cuestionamiento de la competencia de las autoridades o de la vulneración del principio de *non bis in idem* no es una mera estrategia de los proveedores para evitar sanciones, sino que tiene un fundamento razonable. De una revisión tanto del Código de Consumo como de la LPDP, se revelan ciertas similitudes en lo que pretenden regular, lo que podría explicar la causa de esta discusión. A continuación, se exponen de manera expresa las disposiciones previstas en ambos cuerpos normativos:

Tabla 3.

Regulación actual sobre el envío de publicidad comercial no consentida

NORMATIVA EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR	NORMATIVA EN MATERIA DE DATOS PERSONALES
Código de Consumo	LPDP

<p>“Artículo 58.- Definición y alcances</p> <p>58.1 El derecho de todo consumidor a la protección contra los métodos comerciales agresivos o engañosos implica que los proveedores no pueden llevar a cabo prácticas que mermen de forma significativa la libertad de elección del consumidor a través de figuras como el acoso, la coacción, la influencia indebida o el dolo.</p> <p>En tal sentido, <u>están prohibidas</u> todas aquellas prácticas comerciales que importen: (...)</p> <p>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 <u>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.</u> 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</p>	<p>“Artículo 13.- Alcances sobre el tratamiento de datos personales</p> <p>(...)</p> <p>13.5 Los datos personales solo pueden ser objeto de tratamiento con consentimiento de su titular, salvo ley autoritativa al respecto. El <u>consentimiento debe ser previo, informado, expreso e inequívoco</u>” (Ley N° 29733, Art. 13, 2010).</p> <p>Reglamento de la LPDP</p> <p>“Artículo 2. Características del consentimiento válido</p> <p>El consentimiento para el tratamiento de datos personales es válido si se cumplen las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Libre</u> 2. <u>Previo</u> 3. <u>Expreso e inequívoco</u> 4. <u>Informado</u>” (Decreto Supremo No 016-2024-JUS, Art. 2, 2024). <p>“Artículo 133. Infracciones graves</p> <p>Son infracciones graves, las siguientes: (...)</p> <p>3. Dar tratamiento a los datos personales sin el consentimiento libre, expreso, inequívoco, previo e informado del titular, cuando el mismo sea necesario conforme a lo dispuesto en la Ley y su Reglamento.” (Decreto Supremo No 016-2024-JUS, Art. 133, 2024).</p>
--	--

infracción muy grave” (Código de Protección y Defensa del Consumidor, Art. 58, 2010).	
---	--

Nota: Elaborado en base a la disposición que sanciona el envío de comunicaciones comerciales en el Código de Consumo y la Normativa de Protección de Datos Personales.

Como se puede apreciar a simple vista, ambas normativas estarían partiendo de supuestos de hecho similares para considerar legítimo el envío de comunicaciones comerciales: (i) contar con el consentimiento del consumidor para promover productos y servicios, y (ii) que dicho consentimiento cumpla con las características de ser previo, informado, expreso e inequívoco. Ante esta situación, cabe preguntarse si la Autoridad de Datos e INDECOPI estarían sancionando a los administrados por un mismo hecho y, por tanto, si sus competencias se estarían superponiendo.

Ahora bien, como se ha señalado, el Decreto Legislativo N° 1390 y la Nueva Ley Antispam son semejantes en tanto exigen que los proveedores de productos y/o servicios cuenten con el consentimiento de los consumidores antes de enviar comunicaciones comerciales a través de medios como llamadas telefónicas, mensajes de texto o correos electrónicos.

Asimismo, es importante señalar que, hasta la fecha de elaboración de la presente tesis, solo se han identificado dos resoluciones que hacen alguna referencia a la Nueva Ley Antispam en las que, no obstante, no se incluye un análisis por parte de INDECOPI que permita identificar alguna diferencia entre ambos cuerpos normativos. En efecto, una de las resoluciones aborda un supuesto de hecho distinto, por lo que se termina analizando otra disposición del Código de Consumo, mientras que en la otra el administrado se allanó, por lo que no se llegó a discutir el fondo del asunto.

Por ese motivo, desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1390 hasta la actualidad, se mantiene el cuestionamiento de una posible vulneración al principio de *non bis in ídem* por el envío de comunicaciones comerciales no consentidas.

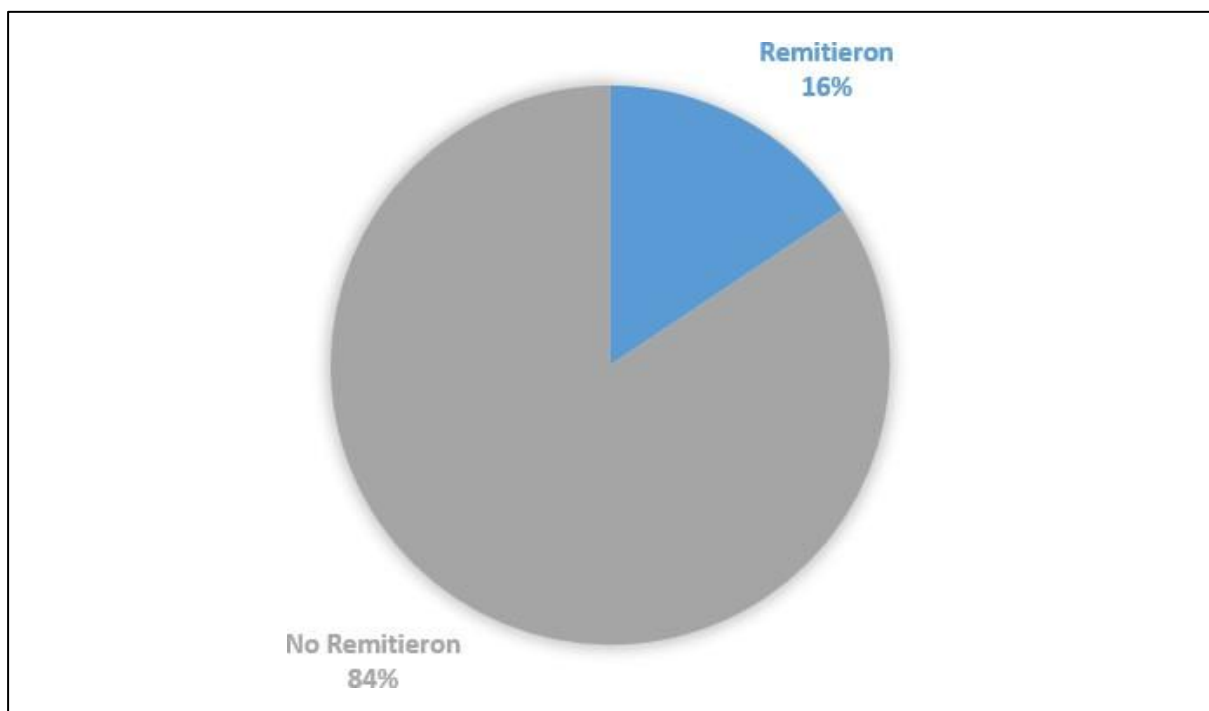
Sobre el particular, como se ha evidenciado, las posibles vulneraciones al principio de *non bis in ídem* podrían haberse producido con relativa frecuencia. En efecto, esto se desprende de la revisión de las resoluciones contenidas en los Anexos 1 y 2, en las que se observa que ambas autoridades han remitido sus decisiones entre sí, con el fin de que la otra entidad adopte las medidas que considere pertinentes dentro de su ámbito de competencia. Así, por ejemplo, en

la Resolución Directoral N.º 272-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP, la Autoridad de Datos inició un procedimiento administrativo sancionador tras recibir la Resolución Final N.º 095-2020/CC3, remitida por la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor N.º 3. Dicha remisión tuvo como finalidad que la Autoridad de Datos evaluara, dentro del ámbito de sus competencias, el hecho de que la empresa imputada no haya obtenido válidamente el consentimiento para el envío de comunicaciones comerciales.

Del análisis de las resoluciones de las dos autoridades, se revelan ciertos patrones: en dieciocho (18) ocasiones, INDECOPI remitió la resolución a la Autoridad de Datos. Es decir, el 16% de los procedimientos analizados se pusieron en conocimiento a la Autoridad de Datos para que también pueda iniciar investigaciones:

Figura 3.

Registro de resoluciones de INDECOPI derivadas a la Autoridad de Datos sobre el envío de comunicaciones comerciales no consentidas



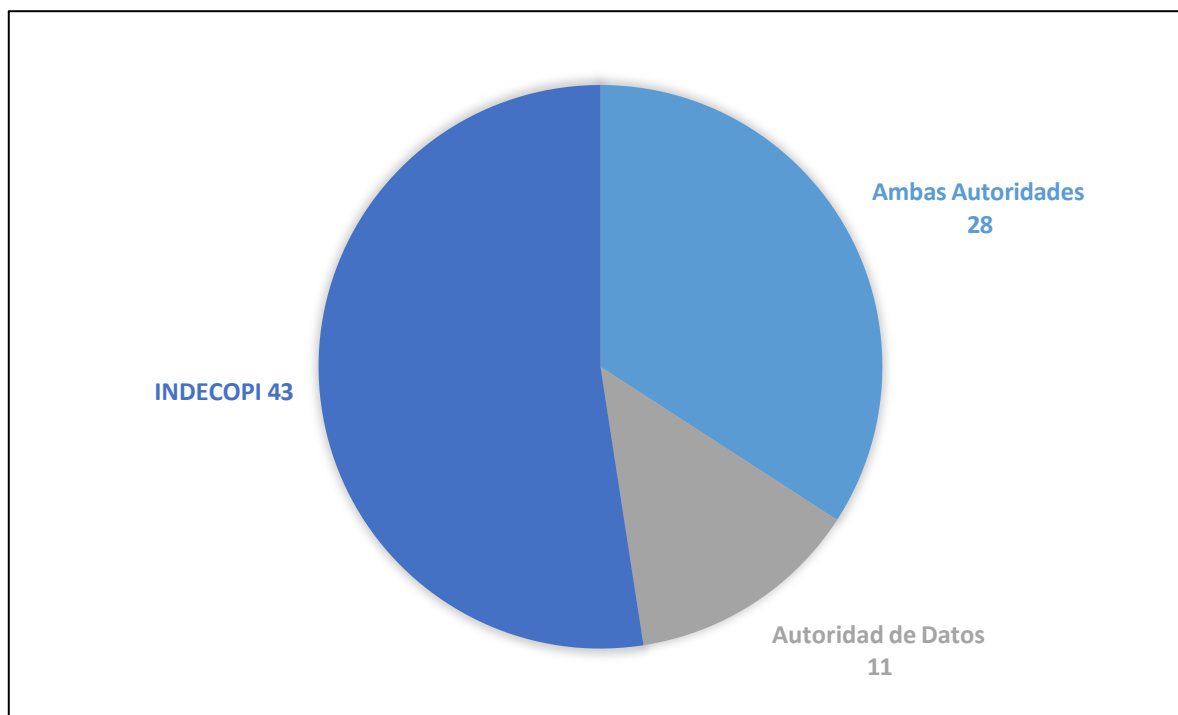
Nota: Elaborado a partir del análisis de las ciento quince (115) resoluciones proporcionadas por INDECOPI.

Cabe mencionar que veintiocho (28) empresas fueron investigadas por INDECOPI y la Autoridad de Datos, de las cuales cinco (05) de estas empresas no llegaron a ser sancionadas por una de las dos autoridades porque se subsanó la conducta antes del inicio de un procedimiento sancionador o durante el procedimiento, o porque se determinó que no hay

medios probatorios suficientes. A continuación, se detallan los administrados que fueron investigados por ambas autoridades:

Figura 4.

Empresas investigadas por INDECOPI y la Autoridad de Datos sobre el envío de comunicaciones comerciales no consentidas



Nota: Elaborado a partir del análisis de las ciento quince (115) resoluciones proporcionadas por INDECOPI.

Como se profundizará en la siguiente sección, ambas autoridades han defendido sus competencias. Por un lado, la Autoridad de Datos ha argumentado que una protege los datos personales y, por otro, INDECOPI, los derechos de los consumidores y usuarios contra los métodos comerciales agresivos. Tales posiciones no constituyen fundamentos adecuados y, por tanto, el riesgo sobre una posible vulneración del principio de *non bis in ídem* es patente. En ese contexto, la presente tesis busca profundizar en la regulación de ambas normativas para comprender plenamente, entre otros aspectos, el bien jurídico que buscan proteger y, de esta manera, definir si estamos ante una posible vulneración del principio de *non bis in ídem*.

Esta clarificación no solo ayudaría a los proveedores a discernir si su derecho a no ser sancionado por los mismos hechos podría verse vulnerado o no, sino que también permitiría corregir cualquier incoherencia que pueda haber surgido en caso de que ambas autoridades hayan definido criterios contradictorios sobre la misma cuestión. Este último punto es esencial,

puesto que ambas autoridades podrían estar emitiendo opiniones sobre contar con el consentimiento válido que no necesariamente son coincidentes, como se evidenciará en este trabajo.

A raíz de lo señalado, se puede advertir que existe una discusión en torno a una posible vulneración al principio de *non bis in ídem* y, por lo tanto, una superposición de competencias entre INDECOPI y la Autoridad de Datos por la falta de obtención del consentimiento, lo cual revela la necesidad de una revisión exhaustiva de las normativas vigentes y la jurisprudencia.

CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE LA POSIBLE CONFIGURACIÓN DE UNA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE NON BIS IN ÍDEM

2.1 El principio de non bis in ídem

La Constitución Política, en su Art. 44 (1993), establece que el Estado debe emplear su poder soberano para asegurar el correcto ejercicio de los derechos de los ciudadanos. De esta manera, surge la facultad del Estado para sancionar aquellas conductas que infringen los derechos de las personas y, en consecuencia, castigar a quienes las cometen. En esencia, el poder de incriminar y sancionar forma parte de las funciones inherentes del Estado, puesto que su razón de ser es mantener el orden en la sociedad (Villavicencio, 2003, p. 93).

No obstante, en un Estado Democrático, el ejercicio de este poder está sujeto a ciertos criterios rectores diseñados para prevenir abusos. Es fundamental recordar que el poder del Estado se encuentra subordinado al Derecho, lo que evita cualquier manifestación de poder absoluto o arbitrario (Tribunal Constitucional, 2004). Sin estos límites, los ciudadanos sufrirían una constante e injusta situación de ansiedad e inseguridad jurídica. Por lo tanto, existen principios que regulan el ejercicio de este poder.

Uno de estos criterios rectores es el principio de *non bis in ídem*, también conocido como *ne bis in ídem*, el cual prohíbe la reiteración de la potestad sancionadora del Estado sobre una misma persona por un mismo hecho y con el mismo fundamento jurídico. Aunque la Constitución Política no define ni regula explícitamente este principio, se puede inferir del artículo 139 sobre la prohibición de reabrir procesos concluidos con resolución ejecutoriada (Melgar, 2022, p. 76). Ciertamente, el Tribunal Constitucional ha reconocido este principio como un componente implícito del debido proceso (Tribunal Constitucional, 2017).

Por este motivo, a pesar de que no exista un reconocimiento explícito en la Constitución Política, este principio ha sido aceptado en las principales normas del ámbito penal y administrativo. En lo que respecta al ámbito administrativo, que es al que pertenece el objeto de estudio de la presente tesis, cabe indicar que el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, ha establecido el principio de *non bis in ídem* como una norma especial de la potestad sancionadora administrativa. Este principio se enuncia de la siguiente manera: “No se

podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas.” (Decreto Supremo No 004-2019-JUS, Art. 248 numeral 10, 2019).

En términos generales, el principio de *non bis in ídem* se define desde una perspectiva dual: material y procesal. En su vertiente material o sustantiva, este principio establece que no se puede realizar una doble valoración de un mismo hecho al fundamentar la sanción a imponer sobre una persona. De acuerdo con el Tribunal Constitucional (2003), no se puede castigar o aplicar dos (o más) sanciones sobre el mismo sujeto por un mismo hecho. De lo contrario, el objetivo del Estado de garantizar la justicia no se cumpliría, lo que resultaría en una sanción desproporcionada para la conducta antijurídica (Tribunal Constitucional, 2003).

Por otro lado, desde una perspectiva procesal, este principio establece que una misma persona no puede ser sometida a dos procesos punitivos por el mismo hecho u objeto. Esto implica que no se pueden iniciar dos expedientes sancionadores contra una misma persona por un mismo acto, ya sea que uno de estos procesos haya sido resuelto previamente al otro o que ambos se desarrollen de manera simultánea.

En palabras de Ramírez (2013), el principio de *non bis in ídem* tiene como objetivo proteger la seguridad jurídica y garantizar la certeza del sistema legal, evitando la duplicidad de esfuerzos y recursos por parte del Estado. En este sentido, dicho principio se puede fundamentar tanto en el principio de legalidad como en el principio de proporcionalidad.

El principio de *non bis in ídem* encuentra su fundamento en el principio de legalidad, el cual establece que las autoridades deben actuar conforme a la ley y no por mera iniciativa propia, limitando así el poder punitivo del Estado. Al tipificar una infracción, se determina que las sanciones asignadas a cada ilícito reflejan el desvalor que el ordenamiento jurídico atribuye a dicha conducta, imponiéndose con el propósito de extinguir ese desvalor (Hernández, 2017, p. 76). En consecuencia, la intención de sancionar nuevamente el mismo ilícito implica exceder los límites establecidos por la sanción previamente fijada.

En cuanto al principio de proporcionalidad, algunos autores consideran que este principio es un elemento esencial del principio de *non bis in ídem*, especialmente en su aspecto material.

Esto se debe a que la imposición de sanciones duplicadas produce una reacción desproporcionada por parte del poder punitivo del Estado (Altamirano, 2017, p. 47). Desde luego, el principio de proporcionalidad se asegura de que el legislador, al tipificar una infracción, determine las consecuencias jurídicas adecuadas para que la respuesta no resulte excesiva y que la administración realice un juicio correcto al imponer una sanción, protegiendo así los fines perseguidos.

Basándose en el origen penal del principio de *non bis in ídem*, el Tribunal Constitucional español ha reconocido que este principio se fundamenta en los derechos al debido proceso y a la proporcionalidad. Por lo tanto, las sanciones que se imponen deben ser acorde a la gravedad del hecho, las circunstancias del infractor y los objetivos perseguidos, sin exceder nunca la necesidad de la pena (Altamirano, 2017, p. 49).

Sin perjuicio de lo antes mencionado, la existencia del principio de *non bis in ídem* no significa que un individuo no pueda ser sancionado por un mismo hecho con sanciones diversas, siempre y cuando, se persigan finalidades distintas. En otras palabras, aunque una persona no puede enfrentar múltiples sanciones por el mismo acto dentro de un mismo contexto jurídico, sí podría ser objeto de diferentes sanciones si estas se justifican desde enfoques legales o administrativos distintos. Un ejemplo de estos casos es la comisión del delito de conducción en estado de ebriedad que puede ser sancionado tanto en materia penal como administrativo en tanto tienen fundamentos diferentes.

Por esta razón, para comprender cuándo se configura una vulneración al principio de *non bis in ídem*, es esencial determinar si los dos sistemas normativos regulan el mismo supuesto. Para dicho objetivo, el Tribunal Constitucional peruano, junto con la doctrina y la jurisprudencia comparada, han reconocido que deben concurrir tres elementos para la configuración de la vulneración de este principio: a) identidad de sujeto, que se refiere a que la misma persona o entidad no debe ser sancionada más de una vez por lo mismo; b) identidad de hecho, que implica que el hecho que se sanciona debe ser exactamente el mismo en cada proceso; y c) identidad de fundamento, que establece que la razón que justifica la sanción debe ser idéntica.

a) Identidad de sujeto

El principio de *non bis in ídem* se aplica a aquellas personas que puedan ser objeto de una doble sanción o ser sujeto de un segundo procedimiento sancionador. En ambos casos, necesariamente, debe tratarse de la misma persona (Tribunal Constitucional, 2017), independientemente del título de culpabilidad resultante de la aplicación de la norma que sanciona la infracción (Ramírez, 2013, p. 9).

El análisis de la identidad del sujeto no es tan complejo como podría parecer a primera vista, puesto que, en términos simples, se trata de determinar si el poder punitivo del Estado se aplica a la misma persona. Sin embargo, para lograr su identificación, se debe confirmar las características físicas y la identidad del sujeto (Altamirano, 2017, p. 53).

Para ello, es básico tener en cuenta que el término "persona" abarca tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas. Desde luego, en el derecho administrativo sancionador, no solo las personas naturales están obligadas a cumplir con las disposiciones legales, sino también las personas jurídicas, quienes son responsables directas de las infracciones administrativas que cometan. Por consiguiente, estas entidades también están sujetas a las sanciones impuestas por la Administración (Ramírez, 2009) o a los procedimientos administrativos iniciados en su contra.

b) Identidad de hecho

Otro aspecto que se debe considerar es la identidad del objeto o identidad de hecho. Esto implica verificar la identidad entre los hechos que fundamentaron el inicio de la investigación o la imposición de sanciones contra el mismo individuo. En otras palabras, se debe determinar que la misma conducta material esté siendo considerada por la Administración, independientemente de su calificación legal (Tribunal Constitucional, 2010).

Para alcanzar este objetivo, es necesario observar que se cumpla con sus dos facetas: material y procesal. Se puede determinar que nos encontramos ante el mismo hecho cuando, sin que se haya iniciado aún un proceso administrativo, la conducta de una persona puede dar lugar a la apertura de dos o más expedientes por diversas autoridades administrativas (Ramírez, 2013, p. 18). En otras palabras, el hecho justifica el inicio de investigaciones simultáneas, las cuales culminan con la imposición de sanciones por cada una de ellas.

Es importante mencionar que hay autores que consideran que se puede configurar la identidad de hechos cuando una infracción provoca la comisión de otras infracciones (Ramírez, 2013, p. 20). En estos casos, se busca evitar la fragmentación de sanciones por la comisión de un hecho que desencadena la realización de otra, puesto que resultaría en un castigo excesivo por parte del Estado. Por lo tanto, también es esencial reconocer la conexión entre las infracciones analizadas, que en realidad deberían tratarse como una sola unidad.

¿Cómo es que se debería abordar una identidad de hechos? A partir del análisis de la doctrina, se ha identificado que se reconocen dos enfoques en relación con la configuración de esta identidad: histórica y normativa. Según Altamirano (2017), la dimensión histórica se refiere a que una acción u omisión puede satisfacer distintos tipos delictivos, pero ser sancionada una sola vez; mientras que la dimensión normativa implica que un comportamiento que lesione diversos bienes jurídicos puede ser sancionado por cada infracción correspondiente.

La dimensión normativa ha sido ampliamente aceptada, puesto que busca garantizar la protección de los bienes jurídicos reconocidos⁷. De la revisión de la jurisprudencia peruana, se ha observado que las autoridades resuelven basándose en la dimensión normativa. En ese sentido, como se detallará en los siguientes párrafos, para la configuración del principio de *non bis in ídem*, se debe identificar que los hechos vulneren un mismo bien jurídico. Por ese motivo, para realizar el análisis de identidad de los hechos, se debe enfocar en aquellos con relevancia jurídica, es decir, en el comportamiento o supuesto de hecho que lesiona el bien jurídico protegido por la norma.

c) Identidad de fundamento

El análisis en este punto supone identificar similitudes respecto del bien jurídico que se pretende proteger. Al respecto, si bien la identificación del bien jurídico resulta ser el factor más significativo para determinar si se cumplen con los elementos que configuran la vulneración del principio de *non bis in ídem*, es el más complejo de identificar, lo cual, en

⁷ Por ejemplo, Ramírez (2013) sostiene que la interpretación aplicable es la normativa, puesto que los hechos relevantes son aquellos que presentan características específicas vinculadas al bien jurídico protegido por la infracción, y no aquellos considerados desde una perspectiva espacio-temporal o histórica.

nuestra opinión ha generado que tanto Indecopi como la Autoridad de Datos Personales no hayan sabido defender adecuadamente sus competencias.

Para efectuar el análisis, es importante comprender lo que se entiende por bien jurídico. El bien jurídico se puede definir como aquellos intereses o condiciones materiales e inmateriales de las personas que inciden directamente en el libre desarrollo de la vida humana (Mayer, 2017) que deben ser protegidos y, por lo tanto, son regulados o tutelados por el derecho (Morena del Río, 2020).

Adicionalmente, al bien jurídico se le puede identificar desde un punto de vista funcional, en tanto que sirve como un limitante al poder punitivo del Estado, al momento de estructurar el ordenamiento jurídico, puesto que las normas se originan en función de la protección de los distintos bienes. Efectivamente, se busca penalizar conductas humanas que puedan dañar o afectar ese interés que es relevante para las personas.

Por ello, para lograr dicho objetivo, algunos autores consideran necesario identificar los elementos presentes en cada una de las normas, con el fin de evaluar las características previstas por el legislador en torno al bien jurídico que buscan proteger. Evidentemente, el bien jurídico constituye el concepto central sobre el cual se articulan la mayoría de los elementos de la norma.

Otros, sin embargo, sostienen que el análisis debe realizarse desde una perspectiva sistemática de la norma. Esto implica interpretar el contenido del bien jurídico en función de lo que busca proteger el conjunto normativo en su totalidad. Este método resulta particularmente idóneo cuando se trata de dos normas que contienen una descripción típica similar y que, a simple vista, parecen proteger el mismo bien jurídico (Ramírez, 2013, p. 17). En tales casos, es fundamental examinar los antecedentes y los debates legislativos para discernir la verdadera intención del legislador.

Sobre el particular, considero que es necesario tomar en cuenta ambas metodologías para identificar el bien jurídico que se busca proteger en cada supuesto. De esta manera, mediante una revisión sistemática del conjunto normativo, se puede identificar, en términos generales, el objeto central que el derecho busca proteger; mientras que, de una revisión de los elementos presentes en cada disposición del conjunto normativo, se puede verificar si la conducta que se

pretenden sancionar se alinea con el objeto del conjunto normativo. Ciertamente, el Tribunal Constitucional, cuando analiza el bien jurídico protegido, no analiza de manera abstracta, sino el caso concreto (Boyer, 2012, p.330).

2.2 Análisis de la triple identidad, a efectos de la configuración de una vulneración al principio de *non bis in ídem*, respecto de la normativa sobre las comunicaciones comerciales no consentidas.

La discusión sobre una posible vulneración del principio de *non bis in ídem* en relación con la aplicación de la normativa actual sobre el envío de publicidad comercial no consentida, regulada en el Código de Consumo y en la Normativa de Protección de Datos, es patente. La problemática en torno a la competencia del INDECOPI y la posible vulneración de este principio no ha sido planteada únicamente por los administrados, sino que también ha sido abordada por ambas autoridades, quienes han emitido pronunciamientos al respecto.

INDECOPI y la Autoridad de Datos concluyen que las regulaciones contenidas en el Código de Consumo y en la LPDP y el Reglamento de la LPDP, respectivamente, sobre las comunicaciones comerciales no consentidas (ver Tabla 3), se tratarían de infracciones distintas debido a que los bienes jurídicos protegidos por ambos ordenamientos no son los mismos. Sin embargo, los análisis realizados al respecto han sido bastante escuetos, alegando que una autoridad se enfoca en “la protección de los datos personales” y la otra en los “derechos de los consumidores”. Por ese motivo, en esta sección, se profundizará en la evaluación de la concurrencia de la triple identidad para la configuración de la vulneración del principio de *non bis in ídem* respecto de la aplicación de tales normas.

a) Identidad de Sujeto

Como se mencionó anteriormente, la identidad de sujeto se refiere a la posibilidad de identificar a las personas -ya sean naturales o jurídicas-, independientemente de cómo las clasifiquen las normas que puedan ser objeto de sanciones múltiples o estar involucradas en más de un procedimiento sancionador.

Para realizar este análisis, es necesario determinar a quiénes les resulta aplicable cada normativa de manera independiente y, a partir de ello, identificar las similitudes entre las

características de los sujetos involucrados. De tal manera, en una primera etapa, se identificará a los sujetos que tienen prohibido enviar publicidad sin contar con el consentimiento correspondiente según la Normativa de Datos Personales y el Código de Consumo. En una segunda etapa, se establecerá si existen coincidencias entre los sujetos identificados por ambas normativas, lo que permitirá arribar a conclusiones sobre la vulneración del principio *non bis in idem*.

i. Normativa de Protección de Datos Personales

La obligación de tratar los datos personales con el consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco del titular de los datos (salvo las excepciones previstas en la LPDP) recae en el titular del banco de datos (Ley N° 29733, Art. 28, 2011). En el caso de los encargados del tratamiento, no asumen responsabilidad, puesto que no toman decisiones sobre la finalidad para la que se van a usar los datos personales. No obstante, si el encargado realiza un tratamiento que excede o no corresponda al encargo otorgado por el titular del banco de datos, será considerado responsable por dicho tratamiento indebido (MINJUSDH, 2021).

En el caso del tratamiento de datos para publicidad y prospección comercial, el numeral 26.4 del artículo 26 del Reglamento de la LPDP (2024) establece que “se presume que la responsabilidad del tratamiento recae en aquel cuyo interés se realiza dicho tratamiento, salvo prueba en contrario”. A partir de esta lectura, se puede inferir que uno de los principales responsables por el tratamiento de datos para publicidad y prospección comercial es el responsable del tratamiento de datos o titular del banco de datos personales.

En efecto, cuando se habla del responsable del tratamiento de datos, se refiere a cualquier persona natural, persona jurídica o entidad pública que decide sobre la finalidad y medios del tratamiento de los datos personales (Decreto Supremo N° 016-2024-JUS, Art. III, 2024). Esta definición incluye a cualquiera que tome decisiones sobre el tratamiento de los datos, aun cuando estos no se encuentren en un banco de datos personales. Un ejemplo de este último supuesto es una empresa que decide publicar una imagen que puede identificar a una persona.

Basándose en lo anterior, cuando se refiere a aquellos que toman decisiones sobre el tratamiento de datos personales para fines publicitarios y de prospección comercial, se refiere principalmente a aquellos proveedores que deciden ofertar productos y/o servicios, a fin de obtener un beneficio. Esto se debe fundamentalmente a que deciden sobre *(i)* la finalidad y *(ii)* los medios del tratamiento. En cuanto al punto *(i)*, los proveedores son quienes más se benefician de la promoción de sus productos y/o servicios en el mercado, por lo que son los más interesados en tomar decisiones sobre el tratamiento de los datos de sus clientes o potenciales clientes, con el fin de enviarles publicidad comercial que permita incrementar sus ventas. En cuanto al punto *(ii)*, los proveedores son en quienes, en última instancia, recae la responsabilidad de definir la estrategia comercial más adecuada para alcanzar dicha finalidad, toman decisiones sobre qué datos personales de sus clientes serían tratados y cómo estos se llevarían a cabo.

A modo de ejemplo, en cuanto al punto *(i)*, la Dirección de Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, la “DPDP”), mediante la Resolución Directoral N° 3439-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP, determinó que la empresa Oncosalud S.A.C. era responsable para preservar la licitud del tratamiento de los datos personales con fines publicitarios dado que dicho tratamiento satisfacía sus intereses (MINJUSDH, 2021). Por otra parte, en cuanto al punto *(ii)*, la DPDP, mediante la Resolución Directoral N° 1144-2020-JUS/DGTAIPD-DPDP, concluyó que la empresa Supermercados Peruanos S.A. era responsable por no haber obtenido el consentimiento expreso de los visitantes de su página web para el envío de publicidad, lo cual era parte de su estrategia comercial adoptada (MINJUSDH, 2020).

Por lo antes mencionado, se puede concluir que los proveedores de productos y/o servicios, al actuar como responsables del tratamiento y/o titulares de los bancos de datos, son los principales sujetos que se encuentran obligados de contar con el consentimiento de los titulares de los datos para tratar sus datos personales con fines publicitarios.

Otro aspecto importante para considerar es que muchos proveedores de productos y/o servicios suelen apoyarse en terceros para satisfacer sus intereses de promoción de sus productos y/o servicios. Para ello, contratan los servicios de terceros a efectos de que se encarguen de realizar estas actividades de promoción, puesto que esta alternativa suele resultar más eficiente que llevarlas a cabo por cuenta propia.

Actualmente, debido a la modernización de los medios de comunicación, los proveedores buscan promocionar sus productos y/o servicios a través de sistemas de llamado o programas de envío de mensajes automatizados, por lo que suelen contratar a empresas que prestan servicios de *call center* o servicios de *SMS (Short Message Services)*, respectivamente. Estos terceros serían considerados como encargados del tratamiento, bajo las definiciones de la LPDP, puesto que estarían realizando el tratamiento de datos por cuenta del responsable del tratamiento, siguiendo sus instrucciones específicas.

¿Podrían estos terceros contratados ser responsables por el tratamiento de datos personales con fines publicitarios sin contar con el consentimiento de los titulares de los datos? La respuesta es afirmativa; sin embargo, esta responsabilidad depende de las circunstancias de cada caso.

Para responder adecuadamente a la pregunta planteada, es importante comprender que, para el tratamiento de datos personales, pueden existir varios niveles de participación en el envío de una comunicación comercial. En la cima, se encuentra el responsable del tratamiento, quien también puede ser el titular de los bancos de datos. Como se mencionó anteriormente, este rol implica tomar decisiones sobre el tratamiento de los datos personales como, por ejemplo, las finalidades del tratamiento, las actividades específicas a realizar, los intervinientes en la realización de tales actividades, entre otros. Debajo de ellos, se encuentran los encargados del tratamiento o los terceros que intervienen en la realización de las actividades. De acuerdo con lo ya mencionado, estos terceros son contratados por el responsable del tratamiento con el objetivo de llevar a cabo las actividades que satisfagan sus intereses, por lo tanto, solo deben actuar conforme a las instrucciones proporcionadas por este.

Así, para el tratamiento de datos personales con fines publicitarios, el proveedor de productos y/o servicios se encuentra en la cúspide de la pirámide. Este, debido a su interés en vender lo que ofrece en el mercado, toma decisiones sobre las actividades necesarias para promocionar sus productos y/o servicios, como la contratación de terceros para facilitar estas promociones.

Como se mencionó antes, entre estos terceros se encuentran las empresas que proporcionan servicios de *call center* o *SMS*, cuya función es contactar directamente a

las personas para promover productos y/o servicios. Estos terceros actúan bajo la dirección total o parcial del proveedor de productos y/o servicios, puesto que este es el principal interesado en obtener beneficios de las actividades realizadas. En efecto, estos terceros no llevarían a cabo ningún tratamiento si no fueran contratados por el proveedor de productos y/o servicios. Por esta razón, la responsabilidad de contar con el consentimiento y de garantizar un tratamiento de datos adecuado recae principalmente en el proveedor de productos y/o servicios.

No obstante, en la práctica, es común que los terceros sean contratados para realizar actividades adicionales al contacto de potenciales clientes con fines comerciales. Por ejemplo, estos terceros suelen realizar actividades como *(i)* utilizar sus propios bancos de datos de potenciales consumidores, *(ii)* obtener el consentimiento de los titulares de datos en nombre del proveedor para almacenarlos en un banco de datos de titularidad del proveedor con fines promocionales de carácter general, o *(iii)* seguir un protocolo de atención de llamadas proporcionado por el proveedor cuando el consumidor se contacte por iniciativa propia para brindar su consentimiento.

En escenarios como estos, los terceros contratados pueden ser considerados responsables si envían publicidad comercial a los titulares de los datos sin contar con el consentimiento correspondiente. A continuación, se ejemplifican situaciones en las que el encargado del tratamiento incurre en responsabilidad por el tratamiento de datos con fines publicitarios sin contar con el debido consentimiento del titular de los datos personales:

- En relación al punto *(i)*, la DPDP, mediante la Resolución Directoral N° 3557-2019-JUS/DGTAIPD-DPDP, determinó que la empresa Servicios de Call Center del Perú S.A., que en principio era el encargado del tratamiento, era responsable por efectuar llamadas para vender planes oncológicos por encargo de la empresa GSP Servicios Comerciales S.A.C. sin haber contado con el consentimiento de los titulares de los datos (MINJUSDH, 2019). En dicho caso, la empresa Servicios de Call Center del Perú S.A. utilizó su propio banco de datos denominado "Personas", el cual almacenaba información de individuos que no habían otorgado su consentimiento para el tratamiento de sus datos con fines comerciales.

En estas situaciones, el tercero contratado sería responsable por realizar el tratamiento de datos personales sin contar con el consentimiento de los titulares de los datos, dado que actúa como titular de un banco de datos. Al ser el tercero contratado quien recopila, almacena y toma decisiones sobre los datos personales en un banco de datos de su titularidad, es quien debe demostrar que cuenta el consentimiento.

- En cuanto al punto *(ii)*, la DGTAIPD, mediante Resolución Directoral N° 004-2025-JUS/DGTAIPD, señaló que el deber de obtención del consentimiento no recae únicamente en el titular del banco de datos personales, sino que también puede recaer en el tercero contratado (MINJUSDH, 2025). Para que tal situación ocurra, la responsabilidad dependerá de las funciones que asuma el encargado del tratamiento para la prestación del servicio contratado.

De esta manera, un encargado del tratamiento sería responsable si, además de comunicarse directamente con los titulares de los datos, también ha sido contratado para obtener su consentimiento para tratar sus datos personales con fines publicitarios en nombre del responsable del tratamiento. En este caso, el responsable del tratamiento confía -sin perjuicio de que debe realizar el monitorio correspondiente- en que el tercero contratado obtenga el consentimiento válido de los titulares de los datos para promocionar sus productos y/o servicios.

- En relación al punto *(iii)*, como parte de las instrucciones proporcionadas por el responsable del tratamiento, los encargados del tratamiento podrían estar obligados a seguir un protocolo de atención cuando el consumidor se contacte por iniciativa propia para brindar su consentimiento para recibir publicidad comercial. En estos casos, la DPDP, mediante Resolución Directoral N° 3439-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP, determinó que, si el encargado del tratamiento no cumple con lo acordado y realiza un tratamiento ilícito, será responsable por ejecutar una conducta distinta a la instruida por el responsable del tratamiento durante la prestación del servicio (MINJUSDH, 2021).

Cabe mencionar que el responsable del tratamiento debe supervisar diligentemente el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el encargado del tratamiento. Esta

supervisión garantiza que el tratamiento de los datos personales se realice de manera lícita y alineada tanto a los intereses del responsable del tratamiento como de los titulares de los datos. Por ese motivo, si el encargado del tratamiento comete una infracción o realiza acciones distintas a las pactadas, el responsable del tratamiento también puede asumir la responsabilidad si no ha ejercido adecuadamente su rol de control o no puede demostrar que lo ha hecho.

Por lo mencionado anteriormente, se puede concluir que los encargados del tratamiento también pueden ser responsables por realizar el tratamiento de datos personales con fines publicitarios sin contar con el consentimiento de los titulares de datos. Ello, en tanto realicen acciones distintas a las instruidas por el responsable del tratamiento para el cumplimiento de sus obligaciones o para preservar la licitud del tratamiento de datos.

En suma, respecto a la normativa de protección de datos personales, la Autoridad de Datos puede sancionar a los siguientes sujetos por realizar el tratamiento de datos personales con fines publicitarios sin contar con el consentimiento de los titulares de los datos:

- Los proveedores de bienes y/o servicios que, actuando como titulares de los bancos de datos, envían publicidad comercial sin contar con el consentimiento de los titulares de los datos para el envío de publicidad comercial.
- Los proveedores de bienes y/o servicios que no supervisan diligentemente las acciones de las empresas contratadas para prestar servicios de *call center*, de *SMS* o de otros medios similares y que envían publicidad comercial sin contar con el consentimiento o sin el consentimiento válido de los titulares de los datos por encargo de los primeros.
- Las empresas contratadas por los proveedores de bienes y/o servicios que, actuando como titulares de los bancos de datos, que envían publicidad comercial sin contar con el consentimiento de los titulares de datos personales.
- Las empresas contratadas por los proveedores de bienes y/o servicios para proporcionar servicios de *call center*, de *SMS* o de otros medios similares que

incumplen con las obligaciones pactadas con el proveedor de bienes y/o servicios y envían publicidad comercial sin contar con el consentimiento o sin el consentimiento válido.

ii. Código de Consumo

El inciso e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Consumo (2010) dispone dos supuestos diferentes de manera simultánea: *(i)* emplear centros de llamada, sistemas de envío de mensajes de texto o sistemas de mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, y *(ii)* prestar el servicio de telemarketing.

En cuanto al punto *(i)*, quienes serían responsables por el empleo de estos medios para contactar a los consumidores son los proveedores de bienes y/o servicios que, según el Código de Consumo, Art. IV numeral 2 (2010), se definen como aquellas personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que se dedican a la fabricación y/o comercialización de sus bienes o prestación de servicios en el mercado a cambio de una retribución económica.

La Sala de Protección al Consumidor ha señalado en diversas ocasiones que, en este supuesto, la infracción no es el solo hecho de emplear estos sistemas, sino que, a través de ellos, se realicen comunicaciones con contenido promocional sin contar con el consentimiento previo del consumidor⁸. Al respecto, el proveedor será responsable de la infracción sin distinguir si el empleo de estos medios se realizó directamente o a través de terceros.

En cuanto a la responsabilidad por el uso directo de estos sistemas, un ejemplo es la Resolución Final N° 124-2021/CC3, mediante la cual la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 determinó que la empresa Blue Marlin Beach Club S.A. era responsable por realizar llamadas a consumidores para ofrecer sus productos y servicios, puesto que la responsabilidad recae sobre quien lleva a cabo el hecho (INDECOPI, 2021).

⁸ Por ejemplo, en la Resolución N° 0291-2021/SPC-INDECOPI, la Sala de Protección al Consumidor indicó que el literal e) del artículo 58.1 sanciona a aquellos proveedores que se dirigen al consumidor, utilizando medios de comunicación que no fueron autorizados por los consumidores para promover productos y/o servicios (INDECOPI, 2021).

Por otra parte, en cuanto a la responsabilidad por el uso de estos sistemas a través de terceros, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3, mediante la Resolución Final N° 069-2023/CC3, sancionó a la empresa Telefónica del Perú S.A.A. por utilizar centros de llamada (*call centers*) para promover sus productos y servicios a consumidores que no habían otorgado su consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco para este objetivo (INDECOPI, 2023).

Sobre esta última situación, en el caso de que el tercero contratado sea el responsable de la infracción por incumplimiento de las instrucciones dadas por el proveedor, INDECOPI ha mencionado, en varias oportunidades que la responsabilidad también recae en el proveedor independientemente de la conducta del tercero contratado. Esto aplica incluso si la conducta del tercero se escapa de la esfera de control del proveedor. Esto se debe a que los contratos entre los proveedores y los terceros contratados pertenecerían al ámbito interno y no serían oponibles a los consumidores. Especialmente, se ha identificado que INDECOPI considera que la responsabilidad inicial de obtener el consentimiento de los consumidores recae en el proveedor, puesto que se trata de sus productos y/o servicios.

Para ilustrar esta situación, en el Expediente N° 009-2023/CC3, el proveedor argumentó que las llamadas efectuadas por el tercero contratado se escapaban de su esfera de control, puesto que ya se había encargado de proporcionar unos “*speechs*” de contacto. Sin embargo, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 indicó que el solo hecho de emplear a una empresa de *call center* para realizar estos ofrecimientos comerciales sin consentimiento lo hacen atribuible de responsabilidad y, por lo tanto, no resulta admisible exonerarlo de responsabilidad por brindarles indicaciones y capacitarlos porque dichos actos forman parte de sus obligaciones al momento de delegar directamente dichas actividades (INDECOPI, 2023).

En conclusión, sobre el empleo de centros de llamada, sistemas de envío de mensajes de texto o sistemas de mensajes electrónicos masivos, el proveedor siempre asumirá la responsabilidad por el envío de comunicaciones comerciales o publicitarias a los consumidores que no han brindado su consentimiento para ser contactados.

En cuanto al punto (*ii*), la infracción al inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo también alcanza a aquellos que prestan el servicio de telemarketing. Los responsables por

prestar el servicio de telemarketing son aquellas empresas que se dedican al marketing directo, es decir, aquellas que se contactan con potenciales clientes para ofrecerles productos y/o servicios. A modo de ejemplo, se pueden encontrar a las empresas de *call center* o empresas de envío de *SMS*.

Las empresas de telemarketing, independientemente de que actúen en función a las obligaciones pactadas con los proveedores, asumen responsabilidad por sus propias acciones. En efecto, a partir del análisis del inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo, se estaría exigiendo que las empresas de telemarketing también adopten las medidas necesarias para obtener el consentimiento de los consumidores cuando presten sus servicios.

En esa línea, mediante Resolución N° 2105-2020/SPC-INDECOPI, la Sala de Protección al Consumidor establece que las empresas de telemarketing, al igual que los proveedores de productos y/o servicios, no pueden eludir su responsabilidad por un acuerdo con la empresa que los contrata, puesto que estos acuerdos no son oponibles al consumidor (INDECOPI, 2020). En este sentido, no pueden excusarse alegando que han cumplido con las instrucciones pactadas, puesto que deben asegurarse de que sus acciones se ajusten a la normativa, es decir, contar con el consentimiento de los consumidores.

En conclusión, las empresas que prestan el servicio de telemarketing siempre asumirán la responsabilidad por el envío de comunicaciones comerciales o publicitarias a los consumidores que no han brindado su consentimiento para ser contactados porque también tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para la obtención del consentimiento.

En vista de lo anterior, se concluye que tanto los proveedores de productos y/o servicios como las empresas de telemarketing que contacten a los consumidores con fines promocionales mediante un número telefónico, dirección electrónica u otro medio análogo sin su consentimiento previo para enviar comunicaciones comerciales o publicitarias, deben asumir la responsabilidad sin excepción alguna.

iii. Análisis comparativo

Como se ha podido observar, de la revisión de ambas normativas, hay similitudes respecto de los sujetos que pueden ser responsables por enviar publicidad comercial sin el consentimiento de las personas. Ciertamente, se puede determinar que tanto los proveedores de productos y/o servicios como las empresas que prestan servicios de telemarketing podrían ser sancionados por ambas normativas, dado que también pueden calificar como responsables y/o encargados del tratamiento.

A continuación, se presentan los administrados que puede ser objeto de sanción, junto con su respectiva clasificación jurídica, conforme a lo dispuesto en la Normativa de Protección de Datos Personales y el Código de Consumo:

Tabla 4.

Sujetos que pueden ser sancionados por el envío de publicidad comercial sin consentimiento

ADMINISTRADOS IMPUTABLES	NORMATIVA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES	CÓDIGO DE CONSUMO
Sujeto pasivo 1	Titular de banco de datos personales o responsable del tratamiento	Proveedor de productos y/o servicios
Sujeto pasivo 2	Encargado del tratamiento o titular de banco de datos personales	Empresas que prestan servicios de telemarketing

Nota: Elaborado a partir de las conclusiones obtenidas del análisis de los sujetos obligados, conforme al Código de Consumo y a la normativa sobre Protección de Datos Personales.

No obstante, la diferencia en la aplicación de ambos cuerpos normativos radica en que INDECOPI sostiene que no existen justificaciones para que los proveedores y las empresas de telemarketing eludan sus responsabilidades. En cambio, la Autoridad de Datos determina la responsabilidad basándose en el cumplimiento de las obligaciones – incluidas las pactadas- y si actuaron con la debida diligencia.

En este contexto, los sujetos que podrían ser sancionados dos veces por el envío de publicidad comercial no consentido son los siguientes:

- Proveedores que, actuando como titulares de los bancos de datos, no cuentan con el consentimiento de los consumidores y envían publicidad comercial.
- Proveedores que no supervisan diligentemente las acciones de las empresas de telemarketing que envían publicidad comercial en su nombre.
- Empresas de telemarketing que, actuando como titulares de los bancos de datos, no cuentan con el consentimiento de los consumidores y envían publicidad comercial a nombre los proveedores.
- Empresas de telemarketing que incumplen con las obligaciones pactadas con el proveedor y envían publicidad comercial sin contar con el adecuado consentimiento.

b) Identidad de hecho o fáctica

Tal como se expuso previamente, la identidad de hecho hace referencia a aquellas acciones o conductas que pueden dar apertura de dos o más procedimientos, sin importar cómo se clasifiquen legalmente. Esta conducta representa un hecho concreto que ocurre en un momento determinado y, aunque pueda ser interpretado desde distintos conceptos jurídicos, sigue siendo la misma conducta.

Para verificar si los hechos son idénticos, y siguiendo el esquema del análisis previamente desarrollado, se procederá, en primer lugar, a identificar los hechos que fundamentan el inicio de la investigación o la imposición de sanciones por parte de la Autoridad de Datos y de INDECOPI contra las personas previamente identificadas. Posteriormente, se evaluará si ambas conductas son similares y si efectivamente pueden dar lugar a la apertura de dos procedimientos distintos.

i. Normativa de Protección de Datos Personales

En el caso bajo análisis, la infracción radica en tratar los datos personales del titular de los datos personales sin su debido consentimiento para una finalidad específica, en este caso, para fines publicitarios o de prospección comercial.

Dicho de otra manera, la Autoridad de Datos no considera que el ofrecimiento de productos y/o servicios en sí mismo, mediante el envío de mensajes de texto con contenido publicitario o la realización de llamadas con estos fines, constituya una infracción. La infracción se produce cuando no se cuenta con el consentimiento del titular de los datos -es decir, una persona natural que puede ser un cliente o potencial cliente- para realizar estos ofrecimientos comerciales.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el consentimiento consiste en otorgar la autorización para que los datos personales, como el número de teléfono y el correo electrónico, sean utilizados para un fin específico. En esa línea, el hecho que da origen a una investigación y a la posible imposición de una sanción es que el responsable del tratamiento -o, en ciertos casos, el encargado del tratamiento como se ha abordado anteriormente- envíe ofertas o comunicaciones comerciales al titular de los datos, el cual puede ser un cliente o potencial cliente, y no cuente con dicha autorización.

Sumado a esto, el consentimiento debe cumplir con las siguientes características para ser considerado válido: libre, previo, expreso o inequívoco e informado. Al respecto, la Autoridad de Datos ha establecido ciertos criterios para determinar la validez del consentimiento para el envío de publicidad o prospección comercial.

A continuación, se detallan algunos criterios sobre cómo cumplir con las características mencionadas anteriormente en el marco del envío de publicidad comercial, de acuerdo con las resoluciones emitidas por la Autoridad de Datos:

- Para que el consentimiento sea considerado **libre**, los titulares de los datos personales deben tener la opción de aceptar o rechazar el uso de sus datos personales para recibir publicidad comercial. A modo de ejemplo de una forma de obtención de consentimiento que no cumple este criterio, se puede considerar a un usuario que realiza una compra en línea y, como parte del proceso, proporciona sus datos personales (nombre, correo electrónico, dirección, etc.). Al momento de finalizar la compra, la empresa le informa que tratará esos datos con fines publicitarios, sin ofrecer una opción clara para rechazar ese uso. Por ejemplo, una casilla o *check box* que permita al usuario decidir si acepta o no el tratamiento de sus datos personales para fines comerciales.

En esa línea, para cumplir con este requisito, no se debe imponer la condición de aceptar el tratamiento de datos personales con fines publicitarios (finalidad secundaria) para acceder a la prestación de un servicio (finalidad principal). Como se puede constatar, en la Resolución Directoral N° 3482-2023-JUS/DGTAIPD-DPDP, la DPDP determinó que el consentimiento no sería libre en la medida que el usuario que desea únicamente contactarse con la administrada para una consulta deba aceptar finalidades adicionales como el envío de publicidad comercial (MINJUSDH, 2023).

- Para que el consentimiento sea considerado **previo**, la recopilación o el uso de los datos personales -si es que anteriormente habían sido recopilados para otras finalidades- para el envío de publicidad comercial debe realizarse únicamente después de que el titular haya otorgado su autorización. Retomando el ejemplo mencionado anteriormente, la casilla o *check box* debe poder marcarse antes de que el titular de los datos envíe su información.
- Para que el consentimiento sea considerado **inequívoco**, en el formato destinado a la obtención del consentimiento, no se deben incluir fórmulas ambiguas o amplias que no permitan comprender los fines de la recopilación de los datos. Por ejemplo, si al usuario no se le informa o se le informa de manera poco clara que sus datos podrían usarse con fines publicitarios.
- Por otra parte, para que el consentimiento sea considerado **expreso**, se le debe dar la opción a los titulares de los datos personales a otorgar su consentimiento con un acto afirmativo como la marcación de una casilla o *check box*. Así, por ejemplo, en la Resolución Directoral N° 986-2020-JUS/DGTAIPD-DPDP, la DPDP concluyó que, tras revisar la Política de Privacidad, el tratamiento de datos personales se realizaba tanto para la ejecución de la relación contractual como para fines comerciales y publicitarios, sin otorgar al usuario la opción de emitir su consentimiento expreso, sino únicamente la opción de manifestar su oposición en caso de desacuerdo (MINJUSDH, 2020).
- Para que el consentimiento sea **informado**, se debe proporcionar al titular de los datos personales la siguiente información mínima que se encuentra listada en el

artículo 18 de la LPDP (2011), así como en el artículo 6 del Reglamento de la LPDP (2024), al momento de solicitar su consentimiento: (i) la identidad y domicilio del titular del banco de datos personales, (ii) las finalidades del tratamiento, (iii) la identidad de los destinatarios, (iv) la existencia del banco de datos, (v) el carácter obligatorio o facultativo de las respuestas al cuestionario, (vi) las consecuencias de proporcionar los datos, (vii) la transferencia de datos, (viii) la existencia de decisiones automatizadas, (ix) el tiempo de conservación y (x) mecanismos para el ejercicio de derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación u oposición).

Así, por ejemplo, en la Resolución Directoral N° 1988-2020-JUS/DGTAIPD-DPDP, la DPDP señaló que, tras revisar la Política de Privacidad, una administrada no habría recopilado válidamente el consentimiento, puesto que este no cumplía con el requisito de ser informado, al no mencionar la identidad de los destinatarios de los datos (MINJUSDH, 2020).

En consecuencia, la conducta que puede dar lugar a la apertura de un proceso administrativo sancionador por parte de la Autoridad de Datos es no contar con la autorización de las personas naturales para el envío de publicidad otorgado de manera libre, previa, expresa o inequívoca e informada.

ii. Código de Consumo

El Código de Consumo, Art. 58 (2010) establece que el hecho sancionable consiste en realizar una práctica que afecte de forma significativa la libertad de elección de los consumidores. En otras palabras, el hecho infractor punible bajo la regulación de dichos métodos agresivos sería realizar una conducta que distorsione la capacidad de tomar una adecuada decisión de consumo por parte del consumidor.

En ese sentido, en principio, la base para iniciar un procedimiento administrativo sancionador o imponer una sanción sería que el proveedor haya incurrido en acciones que, mediante dolo, violencia o intimidación, hayan sido determinantes para afectar la voluntad del consumidor. Así, en la Resolución N° 0364-2024/SPC-INDECOPI, la Sala de Protección al Consumidor alega que los proveedores tienen la obligación de no realizar prácticas que mermen el derecho de los consumidores a elegir libremente los

productos y/o servicios que se ofrecen en el mercado y que sean los más convenientes en función a sus intereses (INDECOPI, 2024).

Asimismo, el artículo 58 del Código de Consumo contempla algunos supuestos que, en principio, se consideran lesivos de dicha libertad. En efecto:

Tabla 5.

Supuestos de métodos comerciales agresivos o engañosos regulados por el artículo 58 del Código de Consumo

INCISO	HECHOS SANCIONADOS	AFECTACIÓN A LA LIBERTAD DE ELECCIÓN DEL CONSUMIDOR
a)	Crear la impresión de que el consumidor ha ganado o ganará un premio si realiza un acto determinado, cuando ese beneficio no existe o implica un gasto adicional (Código de Protección y Defensa del Consumidor, Art. 58.1 inciso a, 2010).	Este supuesto induce a los consumidores de manera dolosa a tomar decisiones bajo una falsa expectativa de beneficio. Ciertamente, la voluntad del consumidor se ve viciada por una promesa inexistente o condicionada.
b)	Cambiar la información proporcionada al consumidor al momento de celebrar el contrato sin su autorización (Código de Protección y Defensa del Consumidor, Art. 58.1 inciso b, 2010).	Este supuesto afecta la decisión del consumidor de manera dolosa mediante la alteración unilateral de los datos sobre los cuales basó su consentimiento.
c)	Cambiar las condiciones del producto o servicio antes de la celebración del contrato sin el consentimiento expreso (Código de Protección y Defensa del	Este supuesto afecta la decisión de consumo de los consumidores de manera dolosa, puesto que las condiciones inicialmente conocidas no son las aplicadas.

	Consumidor, Art. 58.1 inciso c, 2010).	
d)	Realizar visitas en persona al domicilio del consumidor (Código de Protección y Defensa del Consumidor, Art. 58.1 inciso d, 2010).	Este supuesto genera una presión indebida sobre los consumidores, induciéndolos a aceptar una oferta mediante una intromisión en su entorno privado o familiar que puede resultar intimidante.

Nota: Elaborado a partir de los supuestos considerados prácticas comerciales agresivas o engañosas, según lo establecido en el artículo 58 del Código de Consumo.

En esa línea, a continuación, se citan pronunciamientos en los que se tuvo en consideración la influencia ejercida en la voluntad del consumidor.

Tabla 6.

Resoluciones de INDECOPI en las que se analicen las distintas prácticas configuradas como métodos comerciales agresivos o engañosos

RESOLUCIÓN N°	SUPUESTO	ANÁLISIS DE INDECOPI
1882-2024/SPC-INDECOPI	a) Crear la impresión al consumidor que ganará un premio, si realiza un acto determinado.	En este caso, la Sala de Protección al Consumidor concluyó que, si bien la decisión de realizar el acto es decisión del consumidor, esta elección se encontraba influenciada por la expectativa de obtener el premio, por lo que esta decisión no cumple con la característica de ser libre (INDECOPI, 2024).
290-2025/SPC-INDECOPI	Crear la impresión al consumidor que ganará un premio, si realiza un acto determinado.	En este caso, el proveedor alegó que, en primera instancia, no se habría precisado si la conducta habría mermado la libertad de elección del consumidor. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, la Sala de Protección al Consumo alegó que la elección del consumidor se

		encontraba influenciada por la expectativa de obtener un premio (INDECOPI, 2025).
1331-2023/CC2	Efectuar una práctica que implique dolo, violencia o intimidación que haya sido determinante en la voluntad de contratar.	<p>La Comisión de Protección al Consumidor N° 2 establece que para evaluar un método comercial agresivo o engañoso se debe tomar en cuenta todos aquellos aspectos, hechos o características que formaron parte del contexto de contratación para dimensionar el comportamiento efectuado por el proveedor (INDECOPI, 2023).</p> <p>En ese sentido, se consideró que inducir a la consumidora a creer que había sido acreedora de un premio “por su buena suerte”, cuando en realidad debía firmar un contrato y asumir un pago, sin brindarle la oportunidad de leer previamente el contenido contractual -a pesar de solicitarlo-, constituía una práctica que influenciaba indebidamente su decisión de consumo.</p>
403-2025/PS1	Ejercer presión indebida a efectos de lograr la firma del contrato y el pago de este.	El Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor N° 1 determinó que el proveedor habría ejercido presión sobre el denunciante a efectos de lograr que adquirieran un servicio, actuando de manera agresiva, impidiendo que se retirase del establecimiento hasta que firme el contrato y realice un pago. Para ello, se consideró que el consumidor, el

		mismo día de la firma, presentó un reclamo, indicando que habría sentido miedo y fue intimado a contratar (INDECOPI, 2025).
--	--	---

Nota: Elaborado a partir de las resoluciones revisadas en la plataforma “Buscador de Resoluciones” de INDECOPI.

¿Qué sucede con el inciso e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Consumo?

Esta disposición recoge dos supuestos infractores: *(i)* utilizar centros de llamadas, sistemas de llamadas telefónicas, o enviar mensajes para promocionar productos y/o servicios a cualquier consumidor, salvo que este 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; y *(ii)* prestar el servicio de telemarketing a cualquier consumidor, salvo que este 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 (Código de Protección y Defensa del Consumidor, Art. 58.1 inciso e, 2010).

Al igual que la Autoridad de Datos, INDECOPI no considera que el simple uso de estos medios o la prestación de estos servicios para promocionar productos y/o servicios a un consumidor constituya una infracción⁹. La infracción se produce únicamente cuando se envía una comunicación comercial a los consumidores sin contar con su consentimiento, el cual debe cumplir con las características de ser expreso, libre, previo, informado e inequívoco para ser contactado a través de un número telefónico, dirección electrónica u otro medio análogo.

Ahora bien, para identificar el hecho concreto que puede aperturar el inicio de una investigación por la comisión de los supuestos infractores antes mencionados, se debe determinar la conducta material que está siendo considerada por INDECOPI, independiente de su calificación legal. Es decir, se debe considerar a la acción física o

⁹ Por ejemplo, en la Resolución N° 0291-2021/SPC-INDECOPI, la Sala de Protección al Consumidor señaló que el inciso e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Consumo no tiene como objeto regular la publicidad en sí (INDECOPI, 2021).

conducta que puede generar una consecuencia legal sin importar el término que se emplee para calificarlo.

En este caso, la conducta que fundamenta el inicio de la investigación o la imposición de una sanción es el hecho de que un proveedor envíe comunicaciones al número de celular, correo electrónico u otro medio similar de los consumidores sin contar con su consentimiento. Ciertamente, cuando INDECOPI ha investigado el cumplimiento de lo dispuesto en el inciso e), evalúa si existió la remisión de una publicidad y la documentación aportada por la empresa a fin de acreditar que contaba con el consentimiento de los consumidores para el envío dichas comunicaciones, tal como se menciona en la Resolución Final N° 089-2023/CC3 (INDECOPI, 2003).

Cabe señalar que se debe contar con el consentimiento de aquellos que califiquen como consumidores, es decir, personas naturales o microempresarios que adquieren o utilizan productos o servicios en beneficio personal. Sobre este punto, mediante la Resolución Final N.º 119-2020/CC3, la Comisión de Protección al Consumidor N.º 3 consideró importante determinar si los usuarios identificados en un muestreo de comunicaciones comerciales realizadas por el proveedor ostentaban la calidad de consumidores conforme al Código de Consumo, con el fin de establecer si fueron efectivamente afectados por la práctica denunciada (INDECOPI, 2020).

Es importante mencionar que el consentimiento debe cumplir con las siguientes características: libre, previo, informado, expreso e inequívoco, según el Código de Consumo (2010). Sin embargo, en la mayoría de los casos revisados, cuando se analiza la validez del consentimiento, INDECOPI solo toma en cuenta que este haya sido otorgado previamente y que únicamente se le haya informado que el uso de los datos personales será para fines publicitarios y comerciales, sin analizarse las otras características del consentimiento válido o todos los elementos que configuran un consentimiento informado.

En ese sentido, se evidencia una evaluación parcial e insuficiente por parte de INDECOPI respecto de los criterios de validez, al no analizar si se cumple con cada uno de los requisitos en cada caso concreto. Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, se ha identificado que, en algunos de los casos revisados, INDECOPI ha hecho un mayor

desarrollo en su análisis respecto de la validez del consentimiento. En ese sentido, se han podido extraer los siguientes criterios que se alinearía con las características que debe reunir el consentimiento para ser considerado válido:

- Se considera que el consentimiento es **previo** cuando los consumidores autorizan el envío de publicidad comercial antes de recibir cualquier comunicación con dichos fines. En la Resolución Final N° 059-2020/CC3, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 indicó que los proveedores pueden brindar información a los consumidores para promover sus productos y/o servicios, siempre que cuenten con el consentimiento previo de los mismos (INDECOPI, 2020).
- Se considera que el consentimiento es **informado** cuando el consumidor recibe detalles específicos sobre aspectos relevantes como la finalidad promocional que tendrían las comunicaciones, en lugar de expresiones genéricas. Por ejemplo, mediante Resolución Final N° 089-2023/CC3, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 consideró que la empresa no cumplió con informar a los consumidores que la comunicación se trataba de una oferta de un producto financiero, sino que, en su lugar, estaba utilizando términos generales como “encontrarse en una campaña” (INDECOPI, 2023).

Asimismo, otra información que se ha considerado para evaluar la validez es la identidad de los sujetos que enviarán la publicidad, así como el sujeto al que se le otorga el consentimiento. Así, mediante Resolución Final N° 122-2020/CC3, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 consideró que el consentimiento no era válido porque no se podría identificar plenamente al proveedor a quien se le estaba otorgando el consentimiento, así como el sujeto que va a remitir la publicidad (INDECOPI, 2020).

Sin perjuicio de lo antes mencionado, en general, INDECOPI no ha establecido un criterio uniforme sobre la información mínima que se debe brindar para que el consentimiento cumpla con este requisito.

- Se considera que el consentimiento es **expreso** cuando se verifica que los consumidores contaban con los mecanismos para brindar su consentimiento para

recibir comunicaciones de naturaleza comercial a los números telefónicos o por correos electrónicos de manera directa. Por ejemplo, mediante Resolución Final N° 021-2020/CC3, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 consideró que los consumidores brindaron su consentimiento expreso debido a que ingresaron por iniciativa propia a la página web del proveedor para solicitar información mediante el registro de sus datos en un formulario, autorizando que se pongan en contacto con ellos (INDECOPI, 2020).

- En cuanto al consentimiento **libre**, este requisito recién ha sido incorporado en el Código de Consumo con la entrada en vigencia de la Nueva Ley Antispam. Por lo tanto, no se tienen antecedentes relevantes de cómo INDECOPI aplicaría este criterio.

Ahora bien, la Nueva Ley Antispam establece que el consentimiento a otorgar debe ser generado por “iniciativa propia” del consumidor. Sobre el particular, a la fecha de elaboración de la presente tesis, no se ha identificado una resolución que analice este criterio. Por lo tanto, no se puede definir si este criterio será sustancial para verificar si un consentimiento es inválido o no. Por ejemplo, imaginémosnos el supuesto de que un proveedor se contacte directamente a un consumidor para pedirle su consentimiento y este se le otorga cumpliendo con todas las características de validez. Incluso, el consumidor llega a contratar el servicio porque satisface plenamente sus necesidades. Debido a que la norma regula la figura de “iniciativa propia”, ¿este consentimiento sería inválido? ¿se le sancionaría al proveedor por el solo hecho de que el consumidor no se contactó primero pese a que este otorgó su consentimiento? Hasta que no haya un desarrollo jurisprudencial relevante, no se puede brindar una respuesta categórica.

En consecuencia, la conducta que puede dar lugar a la apertura de un procedimiento administrativo sancionador y, por lo tanto, a una posible sanción por parte de INDECOPI por incumplimiento del inciso e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Consumo es enviar publicidad sin contar con la autorización de los consumidores, la cual debe ser otorgada de manera libre, previa, informada, expresa e inequívoca (Código de Protección al Consumo, Art. 58.1 inciso e, 2010).

A partir de este punto, cabe mencionar que se puede identificar una incongruencia normativa. En efecto, todos los supuestos de métodos comerciales agresivos o engañosos recogidos en el numeral 58.1, a excepción del e), suponen expresa o tácitamente una práctica que puede afectar la libertad de elección del consumidor. Sin embargo, el supuesto del inciso e) no genera dicha afectación. Ello se debe a que el consumidor puede ejercer plenamente su libertad de elección, a pesar de haber sido objeto de una publicidad comercial no solicitada. Por ejemplo, si la información que recibe a través de dicha publicidad fue la adecuada y suficiente y motivó que adopte una decisión de consumo que satisface sus necesidades.

Como se abordará a mayor detalle en las siguientes secciones, es importante mencionar que, cuando se aprobó el Código de Consumo, el cual incluía la regulación de las prácticas comerciales agresivas en el artículo 58, no se planteó una justificación sobre la incorporación del inciso e) como una práctica comercial agresiva -la cual recogía la prohibición de contacto a los números o correos que se encontraban en un registro-. Recién con su modificación, mediante el Decreto Legislativo N° 1390, cuando se introdujo la necesidad de obtener el consentimiento, se reconoció que lo que se buscaba proteger era la tranquilidad y salud de los consumidores.

iii. Análisis comparativo

En primer lugar, vale la pena hacer referencia a resoluciones en las que INDECOPI ha tenido la oportunidad de pronunciarse con respecto al cuestionamiento sobre sus competencias para sancionar el envío de publicidad sin consentimiento, en relación a la identidad de hechos.

Al respecto, se han identificado dos (02) oportunidades en las que la Comisión de Protección al Consumidor N° 3, cuando se cuestionó su competencia para sancionar la conducta, argumentó que ambas normativas abordan hechos distintos:

Tabla 7.

Pronunciamientos de INDECOPI sobre la identidad de hechos

RESOLUCIÓN N°	ARGUMENTOS	CONCLUSIÓN
----------------------	-------------------	-------------------

007-2020/CC3	La Comisión de Protección al Consumidor N° 3 alega que los hechos analizados no versan sobre una materia exclusiva de la competencia de la Autoridad de Datos, sino sobre una presunta infracción de las normas de protección al consumidor por el uso de métodos comerciales agresivos o engañosos en perjuicio de los consumidores (INDECOPI, 2020).	No advierten que estén frente a un supuesto en el que concurra la identidad de hecho.
082-2023/CC3	La Comisión de Protección al Consumidor N° 3 alega que el hecho evaluado se encuentra referido a la aplicación de métodos comerciales agresivos en contra de los consumidores por el envío de comunicaciones no autorizadas, lo cual vulnera su derecho de elección a través de figuras como el acoso y la coacción (INDECOPI, 2023).	Se determina que el envío de comunicaciones sin autorización no solo podría constituir un tratamiento inadecuado de datos personales, sino que también representaría una infracción a las normas de protección al consumidor, en el marco de lo establecido en el Código de Consumo, por lo que se valida la competencia de INDECOPI.

Nota: Elaborado a partir de las resoluciones proporcionadas por INDECOPI mediante Carta N° 4106-2024-OAF/INDECOPI.

Como se puede apreciar, INDECOPI, en esos casos, no hizo un análisis de los hechos en estricto sentido, sino se limitó a sustentar que estaban aplicando normas distintas.

Contrariamente a lo sostenido por la Comisión de Protección al Consumidor N° 3, considero que sí existen similitudes en los hechos que justifican el inicio de

investigaciones o la imposición de sanciones por parte de la Autoridad de Datos e INDECOPI, y que más bien, la fundamentación de la autoridad ha sido deficiente.

Ciertamente, como se ha podido observar del análisis de cada normativa, la conducta que ambas autoridades analizan -sin entrar aún a detalles- se refiere al envío de publicidad comercial sin contar con el consentimiento válido (libre, previo, informado, expreso e inequívoco) para ello.

En efecto, la Autoridad de Datos sanciona el hecho de que el administrado haya realizado el tratamiento de datos personales -por ejemplo, el número de teléfono y el correo electrónico- para el envío de publicidad comercial sin contar con el consentimiento válido del titular de los datos. Así, por ejemplo, en la Resolución Directoral N° 01-2023-JUS/DGTAIPD-DPDP, se determinó que la administrada estaba cometiendo una infracción en tanto no habría remitido documentación que acredite que contaría con el consentimiento de los ciudadanos que fueron contactados para remitirles y/u ofrecerles servicios y productos financieros (MINJUSDH, 2023).

En el caso de INDECOPI, de una interpretación literal del artículo 58 del Código de Consumo, el hecho que se debería sancionar son aquellas prácticas que disminuyen significativamente la libertad del consumidor para adoptar una adecuada decisión de consumo mediante figuras como el acoso, la coacción, la influencia indebida o el dolo. Sin embargo, en el supuesto previsto en el inciso e), el hecho infractor que da lugar al inicio de una investigación o a la imposición de una sanción consiste en el envío de comunicaciones comerciales directamente a números telefónicos, correos electrónicos u otros medios análogos sin contar con el consentimiento previo de los consumidores. Esta infracción se configura independientemente de si el proveedor de productos y/o servicios ha implementado sistemas propios o si las comunicaciones han sido realizadas por un tercero, como un proveedor de servicios de telemarketing. Así, por ejemplo, mediante la Resolución Final N° 067-2019/CC3, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 sancionó a la empresa RAPPI por efectuar una comunicación comercial con la finalidad de promover sus servicios sin contar con el consentimiento del consumidor (INDECOPI, 2019).

En consecuencia, puede afirmarse que la conducta o hecho común analizado por ambas autoridades consiste en el envío de publicidad comercial utilizando los datos personales de los consumidores -como el número de teléfono y correo electrónico- sin contar con el consentimiento para ello, independientemente de la calificación jurídica que cada normativa le atribuya.

Con respecto al uso de datos personales, es importante destacar que el Código de Consumo establece que la publicidad debe enviarse utilizando medios de contacto que constituyan datos personales del consumidor. Aunque la norma también permite el uso de otros “medio análogo de comunicación” para el envío de publicidad comercial, los ejemplos que proporciona son, en esencia, datos personales del consumidor. En ese sentido, cualquier otro medio análogo que se utilicen para el envío de publicidad comercial debe cumplir con el requisito de constituir un dato personal del consumidor como, por ejemplo, la cuenta de una red social.

Y no podría ser de otra forma. Si la prohibición del envío de publicidad comercial, establecida en el Código de Consumo, se aplicara a cualquier medio de comunicación, estaría incluso prohibida la difusión de publicidad en medios de comunicación masiva como la radio y la televisión, a menos que el consumidor otorgue su consentimiento para ello. Por tanto, el empleo de dichos medios -datos personales-, para enviar publicidad constituye una forma de tratamiento de datos personales.

Ciertamente, según la Normativa de Protección de Datos Personales, el tratamiento de datos personales supone cualquier utilización o forma de procesamientos de los datos personales como, en este caso, el envío de publicidad comercial. Este tratamiento de datos personales también se refleja en el Código de Consumo, el cual puede darse por el proveedor de los productos y/o servicios o los terceros contratados.

Por otra parte, el sujeto pasivo del hecho infractor, desde la perspectiva del Código de Consumo, es el consumidor. Como se mencionó anteriormente, este concepto abarca tanto a personas naturales como a personas jurídicas que, en calidad de microempresarios, utilicen o disfruten productos o servicios como destinatarios finales para beneficio personal. En cambio, desde el enfoque de la Normativa de Protección de Datos Personales, el sujeto pasivo es el titular de los datos, es decir, personas naturales

cuyos datos son objeto de tratamiento. Como se puede evidenciar, todo titular de datos personales puede ser considerado consumidor, pero no todo consumidor necesariamente será titular de datos personales, especialmente en el caso de personas jurídicas. En ese sentido, el sujeto pasivo del hecho infractor en común son los consumidores personas naturales.

A continuación, se tabulan las conductas que conforman los hechos infractores de cada normativa.

Tabla 8.

Comparación de los elementos distintivos del hecho infractor conforme cada normativa

ELEMENTOS	NORMATIVA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES	CÓDIGO DE CONSUMO
Sujeto Pasivo	Titular de los datos personales	Consumidores personas naturales
Medios	Datos personales	Número de teléfono, correos electrónicos y medios análogos de comunicación
Supuesto 1	Tratamiento de datos personales para publicidad y prospección comercial	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
Supuesto 2	Tratamiento de datos personales para publicidad y prospección comercial	Prestar el servicio de telemarketing ¹⁰ al consumidor

¹⁰ Se entiende por servicios de telemarketing a la comercialización directa de productos o servicios mediante canales de comunicación que permiten el contacto individualizado con el consumidor. Por ejemplo, en la Resolución Final N° 077-2023/CC3, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 estableció que los *call centers* en sí mismos son prestadores de este tipo de servicio (INDECOPI, 2023).

Hecho Infractor	Tratar datos personales sin contar con el consentimiento	Realizar dichos supuestos sin contar con el consentimiento.
-----------------	--	---

Nota: Elaborado a partir del análisis de las disposiciones que prohíben el envío de comunicaciones no solicitadas, conforme a lo establecido en el Código de Consumo y en la Normativa sobre Protección de Datos Personales.

Como se puede advertir, estamos ante una misma conducta que presenta elementos distintivos comunes y que se encuentran regulada tanto por el Código de Consumo como por la Normativa de Protección de Datos Personales. Por lo tanto, esta conducta es sancionada por dos autoridades, INDECOPI y la Autoridad de Datos.

Ahora bien, en el análisis de la identificación de los hechos, se deben tener en cuenta también otros aspectos que tengan relevancia jurídica. En este sentido, es importante también mencionar las características que deben cumplirse para que el consentimiento sea considerado válido según cada cuerpo normativo y sus similitudes:

Tabla 9.

Características del consentimiento según cada cuerpo normativo

NORMATIVA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES	CÓDIGO DE CONSUMO	SIMILITUD
Libre	Libre	✓
Previo	Previo	✓
Expreso e Inequívoco	Expreso e Inequívoco	✓
Informado	Informado	✓

Nota: Elaborado a partir del análisis de las características que debe tener el consentimiento para ser considerado válido, conforme a lo establecido en el Código de Consumo y en la Normativa sobre Protección de Datos Personales

De la revisión de la Tabla 9, se puede identificar similitudes en los términos de las características que debe cumplir el consentimiento para que sea considerado válido: libre, previo, informado, expreso e inequívoco. Esto se debe a que, como se mencionó en el capítulo anterior, el Código de Consumo fue modificado con el objetivo de armonizar su contenido con la LPDP. Ciertamente, en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1390, se menciona expresamente “la modificación planteada busca asegurar que los consumidores reciban la oferta de productos y servicios previo consentimiento, siguiendo la regla establecida en la Ley N° 29733, Ley de Protección de

Datos Personales.” (Congreso de la República, 2018). Sin embargo, es importante considerar que, en la práctica, estos requisitos no se han interpretado siguiendo lo estrictamente establecido en la Normativa de Protección de Datos Personales y sus criterios jurisprudenciales de aplicación, como se observa a continuación:

- Informado: En cuanto a la aplicación de esta característica, no hay un criterio específico por parte de INDECOPI sobre la información mínima que se debe brindar. De la revisión de las resoluciones emitidas, solo se ha identificado que la información que se debe brindar es sobre el uso de los datos para el envío de publicidad comercial y aquellos sujetos que enviarán la publicidad comercial, mientras que la Autoridad de Datos solicita que se brinde la información mínima establecida en el artículo 18 de la LPDP, en la que se incluye la finalidad del tratamiento, los destinatarios de los datos personales, así como una serie de requisitos adicionales.
- Expreso e Inequívoco: A diferencia de la Autoridad de Datos, INDECOPI ha validado los llamados "consentimientos en bloque". Esto significa que considera válidos aquellos documentos en los que se especifica que los datos recabados serán utilizados, además de para la prestación del servicio, para fines publicitarios y/o promocionales sin dar lugar a que se pueda brindar o rechazar el consentimiento para el uso de los datos para esta finalidad. Un ejemplo de este caso es la Resolución Final N° 097-2020/CC3, en la que se determinó que los usuarios que suscribieron el contrato también otorgaban su autorización para el envío de comunicaciones con fines publicitarios (INDECOPI, 2020). Para la Autoridad de Datos, estos consentimientos no son válidos debido a que no hay una manifestación clara y directa para autorizar el tratamiento para este fin adicional.
- Libre: Esta característica ha sido incorporada recientemente en la Nueva Ley Antispam, por lo que aún no se cuenta con jurisprudencia relevante que permita establecer un criterio sobre su aplicación. No obstante, en los casos analizados, se ha observado que INDECOPI considera válidos aquellos consentimientos en los que se establece expresamente que los datos personales serán utilizados tanto para la prestación del servicio como para fines publicitarios. En consecuencia, los consumidores, al otorgar su consentimiento para recibir el servicio contratado,

también tienen que aceptar el envío de comunicaciones comerciales, lo cual es contrario a los criterios de la Autoridad de Datos.

En efecto, INDECOPI ha interpretado los requisitos del consentimiento válido establecidos en la Normativa de Protección de Datos Personales de manera que se aparta la lógica jurídica que sustenta dicho consentimiento. Esta interpretación evidencia una restringida especialización técnica en materia de protección de datos personales. Ello podría haber generado lo que se observa en el Expediente N° 163-2019/CC3, en el que la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del INDECOPI consideró pertinente que sea la Autoridad de Datos quien evalúe la licitud del consentimiento otorgado por los consumidores (INDECOPI, 2019).

En ese sentido, hasta el momento, se puede afirmar que la conducta investigada por ambas autoridades es enviar publicidad comercial sin contar con el consentimiento de la persona contactada, el cual debe cumplir con las características de ser libre, previo, informado, expreso e inequívoco. Sin perjuicio de los supuestos mencionados, en el que se puede evidenciar algunas diferencias en los criterios adoptados por ambas autoridades, en el Capítulo III, se detallarán las críticas que presentan estas diferencias. En esta sección se evidenciará que esta diferencia de criterios no se supone que exista una diferencia en los hechos de ambos cuerpos normativos, sino que INDECOPI por desconocimiento ha aplicado mal la norma.

Por todo lo expuesto, se puede concluir que existe similitud en la conducta que justifica el inicio de investigaciones simultáneas, la cual culmina con la imposición de sanciones por cada autoridad. Esa conducta es el no contar con el consentimiento de las personas naturales -o consumidores que son personas naturales- para el envío de publicidad comercial, la cual debe cumplir con las características de ser libre, previa, informada, expresa e inequívoca.

c) Identidad de fundamento o causa

La identidad de fundamento o causa se entiende como la similitud de los intereses de las personas jurídicamente protegidos que se ven afectados por una determinada conducta. Estos intereses están directamente vinculados al desarrollo de la vida humana por lo que deben ser tutelados y constituyen la base sobre la cual se justifica la imposición de una sanción. En ese

sentido, la identidad de fundamento permite identificar si distintas normas sancionan una misma conducta por la afectación de los mismos bienes jurídicos.

Para determinar si los bienes jurídicos protegidos son idénticos, en primer lugar, se analizará el bien jurídico que el legislador busca tutelar en cada conjunto normativo, en este caso, en la LPDP y en el Código de Consumo. Este análisis permitirá identificar el objeto central de protección en cada régimen. A partir de ello, se examinará el bien jurídico específico que protege cada una de las normativas, con el fin de verificar si existe una correspondencia. Esta comparación permitirá establecer si existe identidad en el fundamento jurídico que justifica la imposición de una sanción.

i. Normativa de Protección de Datos Personales

La Normativa de Protección de Datos Personales tienen por objetivo garantizar el derecho fundamental a la protección de los datos personales, de acuerdo con lo previsto en el numeral 6 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, a través de su adecuado tratamiento (Ley N° 29733, Art. 1, 2011).

Como se mencionó anteriormente, el numeral 6 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú reconoce como un derecho fundamental el derecho a la autodeterminación informativa, el cual consiste en garantizar el control que deben tener las personas sobre su información personal, en especial, cuando se encuentren en posesión de terceros. El objeto es garantizar la facultad de toda persona de poder preservar su intimidad, ejerciendo un control sobre los datos que la conciernen (Tribunal Constitucional, 2007).

Aunque se considera que el derecho a la autodeterminación informativa no se debe confundir con el derecho a la intimidad, puesto que otorga a las personas la capacidad de controlar el uso de sus datos personales frente a terceros, lo cierto es que su objetivo es proteger la vida privada de las personas. El derecho a la intimidad se considera un derecho negativo, puesto que protege a las personas de la invasión de su esfera personal. Por el contrario, el derecho a la autodeterminación informativa se considera un derecho positivo, puesto que garantiza a los individuos el control activo sobre su información personal frente a terceros.

Se puede decir que la autodeterminación informativa actúa como un medio para proteger el interés de las personas sobre su intimidad, el cual impacta directamente en el desarrollo de la vida de las personas. Efectivamente, la preocupación que llevó al reconocimiento de este derecho radica en el riesgo que el crecimiento del desarrollo informático podría generar sobre el derecho a la intimidad, al permitir un mayor flujo de la información (Orrego, 2013, p. 317).

Al referirnos a la regulación extranjera sobre el derecho a la protección de datos personales -la cual ha servido, en varios casos, como base para la regulación de la normativa peruana-, se observa que su principal objetivo también es garantizar el adecuado tratamiento de los datos personales, permitiendo a las personas ejercer control sobre su información. Esto, a su vez, busca proteger otros derechos fundamentales, como la intimidad de las personas. A continuación, se presenta el objeto establecido en las principales regulaciones en materia de protección de datos personales en países latinoamericanos, España y la Unión Europea:

Tabla 10.

Objeto de las principales regulaciones extranjeras sobre la protección de datos personales

PAÍS / ENTIDAD	NOMBRE DE LA LEY	OBJETO DE LA LEY
Argentina	Ley 25.326, de Protección de los Datos Personales	La Ley tiene por objeto la protección integral de los datos personales para garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas, así como el acceso a la información que sobre las mismas se registre (Ley 25.236, Art. 1, 2000).
Colombia	Ley Estatutaria 1581 de 2012, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales	La Ley tiene por objeto desarrollar el derecho constitucional que tienen las personas a conocer, actualizar y rectificar -es decir, tomar control- de la información que se hayan recogido

		sobre ellas en bancos de datos (Ley 1581 de 2012, Art. 1, 2012).
España	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales	La Ley Orgánica tiene por objeto garantizar el derecho fundamental de las personas físicas a la protección de datos personales, amparado por el artículo 18.4 de la Constitución española (Ley Orgánica 3/2018, Art. 1, 2018), por medio del cual se busca garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos.
México	Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares	La Ley tiene por objeto la protección de los datos personales en posesión de los particulares, con la finalidad de regular su tratamiento legítimo, para garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa (Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, Art. 1, 2010).
Unión Europea	Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, Reglamento Europeo de Protección de Datos Personales	El Reglamento tiene por objeto proteger a las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos de carácter que la conciernan (Reglamento (UE) 2016/679, Art. 1, 2016), el cual es un derecho fundamental reconocido en el numeral 1 del artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Nota: Elaborado a partir de la revisión de normativas sobre protección de datos personales en las principales jurisdicciones extranjeras.

En este sentido, en línea con el derecho comparado, se puede concluir que el bien jurídico protegido por la LPDP, junto con el Reglamento de la LPDP, es la autodeterminación informativa o el control sobre la información personal. Este bien jurídico específico a su vez protege un bien jurídico más general, que es la intimidad de la persona.

En el presente caso, la LPDP, Art. 13 numeral 13.5 (2010) establece que los datos personales sólo pueden ser tratados si se cuenta con el consentimiento del titular de los datos, el cual debe cumplir con las características de ser libre, previo, informado y expreso. Sobre el particular, se puede advertir que esta disposición está claramente alineada con el objeto central de la LPDP, la autodeterminación informativa, puesto que el tratamiento de datos, para que sea adecuado, requiere de la autorización del titular de los datos.

Como menciona Orrego (2013), el consentimiento tiene una íntima relación con el control de los datos personales por parte de sus titulares. Efectivamente, esta disposición deriva del principio rector de la LPDP, el principio de consentimiento. Según se mencionó, este principio garantiza que las personas puedan decidir por su propia voluntad si desean que sus datos personales sean utilizados o no y, por lo tanto, se sanciona a quienes los utilicen sin la autorización correspondiente. Asimismo, esta disposición permite que las personas conozcan los beneficios y las desventajas del tratamiento que se pretende hacer a sus datos, para que puedan decidir libremente si desean dar su consentimiento. Por esta razón, se exige que el consentimiento sea libre, previo, informado, expreso e inequívoco.

Por lo tanto, se concluye que el numeral 13.5 del artículo 13 de la LPDP busca proteger el derecho a la autodeterminación informativa o el derecho al control sobre el uso de los datos personales, en línea con el objeto central de la LPDP y el Reglamento de la LPDP.

ii. Código de Consumo

El objetivo del Código de Consumo consiste en proteger los intereses de los consumidores, garantizándoles el acceso a productos y servicios idóneos. Para lograr dicho objetivo, sus disposiciones buscan reducir la asimetría informativa; y corregir,

prevenir o eliminar las conductas y prácticas que pueden afectar sus legítimos intereses (Ley N° 29571, Art. I, 2010), en particular, la salud y la seguridad de los consumidores.

Como se mencionó anteriormente, debido a que nos encontramos ante un régimen de economía social de mercado, el objetivo es proteger a los consumidores frente a la posición ventajosa que tendrían los proveedores en las negociaciones. De hecho, el Tribunal Constitucional (2015) menciona que los bienes jurídicos reconocidos a consumidores deben estar concretamente referidos a los atributos inherentes a la condición de estos como tales y, por ende, busquen preservarlos frente a excesos, amenazas o vulneraciones que se generen en el ejercicio abusivo de las libertades económicas.

Una situación típica está referida al hecho de que los proveedores cuentan con más información de los productos y/o servicios que ofrecen, a diferencia de los consumidores. Por lo tanto, uno de los bienes jurídicos protegidos en la normativa de protección al consumidor es la reducción de la asimetría información, garantizando que los consumidores puedan acceder a aquella información relevante que les permita tomar una adecuada decisión a la hora de contratar.

Asimismo, el Código de Consumo protege otros bienes jurídicos vinculados a la reducción de la posición ventajosa del proveedor frente a los consumidores como, por ejemplo, la prevención y eliminación de prácticas que puedan afectar los legítimos intereses de los consumidores. Uno de estos legítimos intereses es la soberanía del consumidor, entendida como la capacidad de tomar decisiones de consumo de manera libre e informada.

En ese sentido, el Código de Consumo establece disposiciones orientadas a prevenir aquellas prácticas de los proveedores que puedan limitar o distorsionar dicha capacidad de decisión libre e informada. Por ejemplo, al revisar el artículo 58 del Código de Consumo, se evidencia esta intención de proteger a los consumidores de aquellas prácticas que distorsionen su capacidad de tomar una decisión libre. En efecto, el Código de Consumo, Art. 58 (2010) establece que los consumidores tienen derecho de ser protegidos contra los métodos comerciales agresivos o engañosos que **pueden mermar**

de forma significativa su libertad de elección a través de figuras como el acoso, la coacción, la influencia o el dolo.

De acuerdo con lo observado, el objetivo de la disposición es evitar que los consumidores estén expuestos a prácticas que menoscaben su libertad de elección al manipularlo u obligarlo a adoptar una decisión de consumo que, de otro modo, probablemente, no hubiera tomado. En esa misma dirección, la regulación extranjera sobre los métodos comerciales agresivos o engañosos prohíbe o rechaza este tipo de prácticas por parte de los proveedores, puesto que su objetivo es resguardar el derecho a la libertad de elección de los consumidores. A continuación, se presenta cómo se regulan estas conductas en otros países o entidades, junto con el objeto que persiguen dichas normativas:

Tabla 11.

Objeto de las principales regulaciones extranjeras sobre los métodos comerciales agresivos o engañosos

PAÍS / ENTIDAD	OBJETO DE LA LEY
Argentina	<p>El artículo 8° bis de la Ley N° 24.240/1993, Ley de Defensa del Consumidor, así como el artículo 1097 del Código Civil y Comercial de la Nación, aprobado por la Ley N° 26.994, disponen que los proveedores deben abstenerse de incurrir en conductas que coloquen a los consumidores en situaciones vergonzosas, vejatorias o intimidatorias. En otros términos, son conductas que implican maltrato, agravio, humillación o cualquier otro comportamiento que pueda generar temor al consumidor (Tévez y Souto, 2016, p.5).</p> <p>Estas disposiciones tienen por finalidad la erradicación de dichas conductas en beneficio de la dignidad de los consumidores. De acuerdo con una de las integrantes de la Comisión Redactora del Anteproyecto del Código Civil y Comercial de la Nación, se tratan de conductas que menoscaban la dignidad (Barreiro, 2018) y, por</p>

	<p>lo tanto, no se les estaría brindando un trato digno, el cual se encuentra resguardado en la Constitución de la Nación Argentina.</p>
Chile	<p>En el ordenamiento jurídico chileno, no hay una disposición que regule de manera expresa la prohibición de los métodos comerciales agresivos o engañosos. La disposición que más se aproxima a regular este concepto es el inciso a) del artículo 3 de la Ley N° 19.496 que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, el cual reconoce el derecho de los consumidores a la libre elección del bien o servicio (Ley N° 19.496, Art. 3 inciso a, 1997).</p> <p>De acuerdo con López (2023), el derecho a la libre elección puede verse vulnerado cuando el proveedor incurre en prácticas agresivas, puesto que estas pueden alterar la libertad de los consumidores al inducirlos a tomar decisiones de consumo que, en otras circunstancias, no habría adoptado. Este tipo de prácticas transgreden la dignidad de los consumidores (López, 2024), por lo que la protección frente a ellas también constituiría un derecho tutelado por el ordenamiento jurídico chileno.</p> <p>Ciertamente, la autora menciona que si bien la ausencia de una disposición expresa podría sugerir que este tipo de prácticas no están prohibidas, lo cierto es que, al analizar otros cuerpos normativos, se concluye que el ordenamiento jurídico chileno también las repudia (López, 2023). Solo para ejemplificar algunos de estos supuestos se encuentra la prohibición de enviar productos o contratos representativos de ellos que no hayan sido solicitados por el consumidor.</p>
Ecuador	<p>El ordenamiento jurídico ecuatoriano no ofrece una definición de lo que constituye una práctica abusiva. No obstante, el artículo 55 de la Ley N° 2000-21, Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, establece una serie de supuestos que se consideran prácticas abusivas de mercado y, por lo tanto, están expresamente</p>

	<p>prohibidas para los proveedores. Por ejemplo, se encuentra prohibido el envío de productos y/o servicios no solicitados por el consumidor (Ley N° 2000-21, Art. 55 numeral 3, 2000).</p> <p>Diversos autores consideran que este tipo de prácticas son conductas de los proveedores que menoscaban un derecho fundamental que es la dignidad de los consumidores al minimizarlos, avergonzarlos o intimidarlos (Andrade, 2023). Por eso, al regularizar este tipo de prácticas, buscan equilibrar estas relaciones comerciales, permitiendo a los consumidores a ejercer su derecho a la libre elección.</p>
<p>España</p>	<p>El ordenamiento jurídico español ha desarrollado con mayor profundidad la prohibición de las prácticas comerciales agresivas en defensa de los consumidores. Así, mediante artículo 8 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, modificada por la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, se prohíbe cualquier comportamiento que sea susceptible de mermar de manera significativa la libertad de elección o conducta del consumidor, mediante figuras como el acoso, la coacción, el uso de fuerza o el uso de una posición de poder para ejercer presión (Ley 3/1991, Art. 8, 1991).</p> <p>Asimismo, menciona una lista de características y circunstancias que se deben cumplir para considerar que nos encontramos ante una de estas prácticas: (i) el momento y el lugar donde se produce; (ii) la naturaleza; (iii) la persistencia; (iv) el empleo de un lenguaje o un comportamiento amenazador o insultante; entre otros (Ley 3/1991, Art. 8, 1991).</p> <p>Según González (2019), la regulación de las prácticas comerciales agresivas tiene por objetivo preservar la libertad de elección del consumidor en el ámbito de sus transacciones comerciales. En otras palabras, su finalidad es asegurar que las</p>

	<p>decisiones del consumidor sean adoptadas de manera libre e informada, sin que su autonomía se vea comprometidas por acciones de terceros al momento de celebrar una relación comercial.</p>
México	<p>En el ordenamiento jurídico mexicano, la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992 dispone como uno de los principios básicos en las relaciones de consumo la protección contra métodos comerciales coercitivos y desleales, así como prácticas abusivas, en el abastecimiento de productos y/o servicios. Así, mediante artículo 10 de la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1992, se dispone que los proveedores no pueden aplicar estas prácticas.</p>
Unión Europea	<p>En el caso de los países miembros de la Unión Europea, en el cual se encuentra incluido España, se encuentra la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (en adelante, la “<u>Directiva 2005/29/CE</u>”).</p> <p>Sobre el particular, el artículo 8 de la Directiva 2005/29/CE (2005) define a las prácticas comerciales agresivas como aquellas prácticas que, teniendo en cuenta todas sus características y circunstancias, mermen o puedan mermar de forma, mediante el acoso, la coacción, incluido el uso de la fuerza, o la influencia indebida, la libertad de elección conducta del consumidor frente a un producto que de otra forma no hubiera tomado.</p> <p>De acuerdo con Newman (2010), la finalidad de este tipo de prácticas reside en la protección de la libertad de elección del consumidor para elegir la oferta más conveniente, puesto que la</p>

	norma solo es aplicable cuando el acoso, la coacción o la influencia indebida pueda mermar de forma importante la libertad de elección de los consumidores.
--	---

Nota: Elaborado a partir del análisis de las disposiciones que regulan los métodos comerciales agresivos en diversos ordenamientos jurídicos extranjeros.

Teniendo en cuenta que el bien jurídico protegido por el artículo 58 del Código de Consumo es la libertad de elección de los consumidores, es razonable asumir que los supuestos que configuran métodos comerciales agresivos o engañosos deben estar relacionados con la afectación de dicha libertad. En ese contexto, resulta importante determinar si el inciso e) -objeto de análisis en el presente trabajo- constituye efectivamente un supuesto de vulneración a la libertad de elección de los consumidores, o si, por el contrario, se refiere a la protección de otro bien jurídico.

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, el inciso e) establece la prohibición para los proveedores de productos y/o servicios, así como para quienes prestan el servicio de telemarketing, de enviar publicidad comercial a los números de teléfono, direcciones electrónicas o cualquier medio análogo de comunicación de cualquier consumidor, sin contar con su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco para ser contactado para dichos fines.

Una interpretación literal del inciso e) permite advertir que este tiene por objeto proteger el derecho de los consumidores a decidir el uso de sus datos personales, más que salvaguardar atributos inherentes a su condición como tales, como lo es su libertad de elección, según se analizará más adelante. En efecto, esto se debe a que la preocupación de los legisladores no radica en garantizar la libertad de elección de los consumidores, sino en preservar la tranquilidad y la privacidad de los consumidores, la cual se cumpliría si es que el envío de publicidad comercial se realiza con el consentimiento de los consumidores para ser contactados mediante sus datos personales. En efecto, de la revisión del dictamen de insistencia que dio lugar a la aprobación de la Nueva Ley Antispam, se evidencia que la principal preocupación de los legisladores fue que los ciudadanos no se vean perturbados por llamadas no deseadas a sus teléfonos personales, sin importar si se tratan de comunicaciones comerciales, puesto que también hacen hincapié en las estafas o actos delictivos que se realizan a través de estas llamadas -es

decir, ámbitos que no necesariamente están ligados con los consumidores- (Congreso de la República, 2024).

Ciertamente, al desglosar el inciso e) y analizar cada uno de sus elementos, podemos observar que están orientados a la protección de la privacidad, a través de la protección de los datos personales. Así, como se ha evidenciado anteriormente, cuando se hace referencia a números de teléfono, direcciones electrónicas o cualquier medio análogo de contacto¹¹, se está refiriendo a datos personales, particularmente, los datos personales de consumidores. En efecto, al establecer como sujeto de protección a los consumidores, se está haciendo referencia a ellos como titulares de datos personales (siempre que estos consumidores sean personas naturales).

Asimismo, cuando se menciona la prohibición de enviar publicidad comercial a estos medios de contacto sin el consentimiento de los consumidores, se hace referencia al quebrantamiento de uno de los principios básicos de la protección de datos personales: contar con el consentimiento para realizar el uso de los datos personales. De igual manera, cuando el Código de Consumo, Art. 58.1 numeral e (2010) establece la excepción “*salvo que se contacten directamente y otorguen su consentimiento libre, previo, expreso e inequívoco de ser contactado*”, también se está haciendo una expresa mención al principio de consentimiento, al considerar las características de validez del consentimiento.

Por otra parte y a mayor abundamiento, la normativa en cuestión también hace mención del derecho que tienen los consumidores a la revocación, conforme a la normativa de protección de datos personales. Es decir, el Código de Consumo dispone que los consumidores puedan ejercer uno de los derechos de privacidad reconocidos en la Normativa de Protección de Datos Personales, como es el derecho de revocación.

Sin lugar a duda, al promulgar la Nueva Ley Antispam -así como sus versiones anteriores-, los legisladores se han basado principalmente en proteger la autodeterminación informativa de los consumidores para garantizar su tranquilidad e

¹¹ Como se indicó anteriormente, cuando se hace referencia a “medios análogos”, debe entenderse como aquellos que comparten la misma lógica que el número de teléfono o el correo electrónico, es decir, canales que permiten identificar y contactar directamente a una persona.

intimidad, aunque estos han sido presentados bajo el ropaje de un método comercial agresivo en la modalidad de acoso.

En efecto, como se mencionó en el capítulo anterior, cuando se creó la primera normativa sobre la materia, la Ley Antispam, los legisladores buscaban garantizar el derecho constitucional contenido en el numeral 6 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual es el derecho que rige la LPDP y el Reglamento de la LPDP. En el Diario de los Debates, el Congreso de la República (2004) menciona que el Estado debe proteger la privacidad de los ciudadanos, quienes tienen el derecho de elegir el tipo de publicidad que quieren recibir a través de su correo electrónico. Esto quiere decir que los ciudadanos tienen el derecho a ejercer el control sobre su información personal -como es el correo electrónico- para consentir aquella publicidad que desea recibir.

En mi opinión, INDECOPI ha venido arrastrando la idea de que dicha protección al derecho de la autodeterminación informativa se debe encontrar en el ámbito de la defensa del consumidor debido a que cuando se aprobó el inciso e) del numeral 58.1 del artículo 58 había un escaso desarrollo normativo en materia de protección de datos personales. De hecho, no existía la LPDP. Ello se vio reforzado con el hecho de que INDECOPI fue designado como la autoridad competente para supervisar el cumplimiento de la Ley Antispam. Sin embargo, con la entrada en vigencia de la LPDP y, en general, de la actual consolidación de la normativa de protección de datos personales, el escenario cambió. Por ello, existen estos cuestionamientos a la regulación del inciso e) del numeral 58.1 del artículo 58 y a la vez la sanción de no contar con el consentimiento establecida en la LPDP.

Por esa razón, ha habido un alineamiento entre los dos cuerpos normativos, lo que ha hecho evidente que existe una identidad en los fundamentos de hecho. En efecto, cuando se promulgó la LPDP, el inciso e), que recogía la figura del registro “Gracias... no insista”, fue modificado tácitamente, según lo señalado por los propios legisladores en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1390 (Congreso de la República, 2018). Esta modificación se fundamentaba en que la LPDP establece que el tratamiento de datos personales debe contar con el consentimiento del titular de los datos, el cual debe cumplir con las características de ser libre, previo, informado, expreso e inequívoco.

Para los legisladores, esta exigencia resultaba incompatible con la figura del registro, que implicaba que el consumidor debía solicitar no ser contactado a través de una lista, en lugar de otorgar su consentimiento a cada uno de los proveedores. Ciertamente, en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1390, señalaron que la normativa de protección de datos personales era clara al exigir el consentimiento expreso para que otros agentes económicos puedan utilizar datos como el número telefónico o el correo electrónico (Congreso de la República, 2018). Por ello, consideraron necesario que el inciso e) se adecúe a lo dispuesto por la LPDP.

Considerando que los legisladores optaron por modificar el inciso e) con el fin de adecuarlo a la normativa de protección de datos, cabe preguntarse si dicha disposición busca realmente tutelar un interés inherente al consumidor por su condición como tal -en especial, su libertad de elección al momento de tomar una decisión de consumo- o si, por el contrario, su verdadera finalidad es salvaguardar el derecho a la autodeterminación informativa de los consumidores -esto es, su derecho a controlar el uso de sus datos personales-.

Lo cierto es que la propia autoridad ha dado a entender, en muchos casos muy claramente, que el inciso e) tiene como finalidad proteger los datos personales de los consumidores. Así, por ejemplo, en la Resolución N° 2097-2020/SPC-INDECOPI, la Sala de Protección al Consumidor señala que las normas de protección de datos personales “no afectan la competencia primaria del Indecopi para sancionar infracciones al derecho de los consumidores que, en el marco de las relaciones de consumo que entablan en el mercado, vean afectados sus datos personales por proveedores de bienes o servicios” (INDECOPI, 2020, fundamento 25).

En esa línea, en otros procedimientos administrativos sancionadores, como el de la Resolución Final N° 108-2020/CC3, se hace referencia de que los proveedores deben informar a los consumidores que “está haciendo uso de sus datos personales para la realización de comunicaciones comerciales y más aún que tiene la facultad de retractarse si así lo quiere.” (INDECOPI, 2020, fundamento 43), manifestando una preocupación por el uso de dicha información.

Especialmente, en la Resolución Final N° 2648-2025/CC2, la Comisión de Protección al Consumidor N° 2 mencionó, sobre el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Consumo, que el legislador condicionó la infracción al uso de los datos personales del consumidor (INDECOPI, 2025).

Otro factor que también apoya la tesis de una identidad en los fundamentos es que INDECOPI recurre tanto a la LPDP como al Reglamento de la LPDP para sustentar sus decisiones respecto del cumplimiento del inciso e). Un ejemplo de ellos es la Resolución Final N° 0731-2024/INDECOPI-LAL, en la que la Comisión de la Oficina Regional del INDECOPI de la Libertad menciona que, para verificar si se ha cometido una infracción, se debe verificar si se ha cumplido con la regulación sobre el consentimiento, es decir, la Normativa de Protección de Datos Personales (INDECOPI, 2024).

En base al enfoque de INDECOPI, se evidencia que el inciso e) protege los datos personales de los consumidores, en especial, al uso de sus datos personales con el consentimiento correspondiente. Por ese motivo, se puede concluir que el bien jurídico protegido es la autodeterminación informativa.

Ahora bien, recordemos que, según el Tribunal Constitucional, los bienes jurídicos tutelados en el ámbito de protección al consumidor corresponden a atributos inherentes a los consumidores. En esa línea, cabe preguntarnos si la protección de sus datos personales para el envío de comunicaciones comerciales podría también estar relacionado con atributos inherentes a los consumidores que deben ser preservados y, en ese sentido, si se trata de una práctica que merme la libertad de elección de los consumidores para tomar una decisión de consumo.

En primer lugar, los datos personales no son un atributo inherente a los consumidores. Si bien los consumidores pueden ser titulares de datos personales, el derecho a la autodeterminación informativa no se limita exclusivamente a ellos. Existen muchas otras personas que, sin ser consumidores en el sentido jurídico del término, son titulares de datos personales (proveedores, empleados, etc.) y, por tanto, están igualmente protegidas por el derecho a la autodeterminación informativa. Por ejemplo, si una compañía llama insistentemente a una persona natural con negocio para ofrecerle un producto para su giro comercial sin contar con su consentimiento, se estaría afectando su derecho a decidir

sobre el uso de sus datos personales. Sin embargo, esta persona no calificaría como consumidor bajo el Código de Consumo, lo que evidencia que la afectación al derecho a la autodeterminación informativa no depende de la calidad de consumidor para su protección.

En segundo lugar, cuando se hace referencia a los atributos inherentes de los consumidores en su calidad de tales, se hace alusión a aquellas características esenciales que los definen como sujetos dentro del proceso de comercialización que adquieren los productos y/o servicios en el mercado por su propia voluntad, motivados por las necesidades de satisfacer sus intereses adicionales. En ese sentido, se busca proteger aquellos atributos que permitan a los consumidores ejercer este rol de manera informada, autónoma y eficaz dentro del mercado.

Bajo esta premisa, a partir de una primera aproximación, se advierte que la protección frente al envío de publicidad comercial mediante los medios de contacto de los consumidores sin su consentimiento no se encuentra directamente vinculada con los principales aspectos que sustentan la normativa de protección al consumidor, tales como la corrección de la asimetría informativa, la transparencia en la información o la idoneidad de los productos y/o servicios. En efecto, sabiendo que el consentimiento es una exigencia que busca resguardar la privacidad de los consumidores, este no guarda relación con los principales atributos inherentes al consumidor, como se menciona a continuación:

- Corrección de la asimetría informativa: Este principio busca equilibrar el acceso a la información relevante de los productos y/o servicios que ofrecen los proveedores en el mercado para que el consumidor adopte una decisión de consumo informada y adecuada a sus intereses. El envío de publicidad sin consentimiento no implica una distorsión al acceso de la información relevante que permita a los consumidores tomar una decisión de acuerdo con sus intereses, sino más bien una intromisión en la esfera privada del consumidor quien no ha podido decidir el uso de sus datos personales. Por el contrario, podría considerarse que, mediante este tipo de comunicaciones, se amplía la posibilidad de que los consumidores puedan recibir más información de productos y servicios que se encuentran en el mercado.

- Acceso a la información veraz: En base a la protección de la corrección de la asimetría informativa, la normativa exige que la información proporcionada al consumidor sea clara, veraz y no engañosa. No obstante, el problema del envío de publicidad comercial sin el consentimiento de los consumidores no radica en la veracidad del contenido, sino en la falta de autorización para recibirlo a través de sus medios de contacto.
- Idoneidad en los productos y servicios: Este atributo se vincula con las expectativas legítimas que tienen los consumidores respecto a que los bienes y/o servicios adquiridos cumplan con las características ofrecidas al momento de la contratación, las cuales motivaron su decisión de consumo. En ese sentido, la idoneidad implica una correspondencia entre lo prometido y lo entregado. No obstante, en el caso del envío de publicidad no solicitada, dicha práctica no incide en la calidad, funcionalidad o adecuación del producto o servicio ofertado.

Por lo tanto, se puede sostener que la tutela frente al envío de publicidad comercial empleando medios de contacto de los consumidores sin su consentimiento responde a una lógica distinta, más cercana a la protección de datos personales y al respeto por la autodeterminación informativa del consumidor, que a los atributos inherentes al consumidor que la normativa de protección al consumidor pretende proteger.

En cuanto a la soberanía del consumidor, como se mencionó anteriormente, esta es entendida como la libertad del consumidor para tomar sus propias decisiones de consumo sin estar sujeto a presiones indebidas. La protección de la soberanía del consumidor implica que los consumidores adopten la mejor decisión de consumo, según su propio criterio y conocimiento.

En ese sentido, el Código de Consumidor contiene disposiciones que buscan sancionar cualquier actividad por parte de los proveedores bienes y/o servicios que buscan ejercer presión o inducir comportamientos que llevan a los consumidores a tomar decisiones que, en realidad, no habrían adoptado como, por ejemplo, el engaño, el acoso o la coacción.

¿El envío de una comunicación comercial no consentida configura una de estas modalidades que repudia la norma? La respuesta es negativa. En cuanto a la modalidad

de engaño, la respuesta es más evidente. La práctica bajo análisis no se encuentra relacionada con la entrega información errónea o la omisión de información que pueda dar lugar a que el consumidor tome una decisión de consumo errada. A diferencia de otros incisos del artículo 58 como el a) y c), que regulan las prácticas engañosas, el envío de publicidad comercial no genera falsas expectativas al consumidor. De hecho, el contexto de una llamada sin consentimiento, se puede ofrecer un servicio o producto que se sí se alinee con las expectativas del consumidor.

En cuanto al acoso, esta modalidad consiste en colocar a los consumidores en una situación humillante, incómoda u hostil en la que la única salida percibida por el consumidor sea aceptar la oferta para evitar continuar siendo afectado por la insistencia del proveedor de productos y/o servicios. En términos más simples, se trata de una práctica invasiva o molesta que induce a los consumidores a aceptar una oferta sin ser plenamente consciente de la decisión adoptada.

Según los legisladores, los proveedores se comunican con los consumidores de manera insistente, sin su consentimiento, para ofrecer productos y/o servicios. Ello tiene como consecuencia que los consumidores no evalúen objetivamente las condiciones de la contratación, lo cual consiste en una afectación a su capacidad de tomar una adecuada decisión de consumo. Sobre el particular, esta preocupación de los legisladores por la insistencia, como se abordará posteriormente, ya se encuentra tipificada en el inciso d) del artículo 58 del Código de Consumo.

Siendo así, ¿qué es lo que realmente coloca al consumidor en una situación humillante, incómoda u hostil para que se vean expuestos a aceptar una oferta que en realidad no hubiesen aceptado sin tal acoso? ¿El hecho de que un consumidor reciba una publicidad sin consentimiento (por ejemplo, un email), -que es lo que regula el inciso e) del artículo 58.1 del Código de Consumo-, es una situación hostil o, más bien puede considerarse hostil o un método comercial agresivo el hecho de que reciba incesantes o insistentes comunicaciones -que es lo regulado en el inciso d) del artículo 58.1 del Código de Consumo?

Para analizar estas interrogantes, es valioso partir de las normativas de otras jurisdicciones que han regulado la publicidad *spam* como un método comercial agresivo,

con el fin de entender la finalidad que persiguen. Ello, en tanto muchas de estas normas han tenido mayor desarrollo doctrinario. A continuación, se listan aquellas jurisdicciones que han desarrollado la publicidad *spam* como un método comercial agresivo o engañoso:

Tabla 12.

Principales regulaciones extranjeras sobre la publicidad spam como método comercial agresivo o engañoso

PAÍS / ENTIDAD	REGULACIÓN
Chile	La Ley 19.496, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, dispone que los proveedores que dirijan comunicaciones promocionales a los consumidores por medio de correo postal, fax, llamados o servicios de mensajería telefónicos deben indicar una forma expedita en que los destinatarios podrán solicitar la suspensión de esta (Ley 19.496, Art. 28B, 1997).
Ecuador	En el 2022, el artículo 55 sobre las prácticas abusivas de mercado de la Ley N° 21, Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, fue modificado. Se incluyó como una práctica abusiva de mercado el enviar proposiciones u ofertas no solicitadas a través del teléfono, correo electrónico, mensajes de texto, o cualquier otro medio de comunicación de manera persistente, ignorando la petición del consumidor para que cese este tipo de actividades (Ley N° 21, Art. 55, 2000).
España	Mediante Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios, se modificó la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal para que se adecúe a las disposiciones de la Directiva 2005/29/CE. En ese sentido, se incorporó como práctica agresiva por acoso a la realización de propuestas no deseadas y reiteradas por teléfono, fax, correo electrónico y otros medios de comunicación a distancia, salvo justificación legal (Ley 3/1991, Art. 29,

	1991). Para ello, los proveedores de productos y/o servicios deben poner a disposición del consumidor mecanismos para que dejen constancia de su oposición a seguir recibiendo comunicaciones comerciales.
Unión Europea	El numeral 26) del Anexo I de la Directiva 2005/29/CE (2005) establece que realizar proposiciones no solicitadas y persistentes por teléfono, fax, correo electrónico u otro medio a distancia, salvo ciertos supuestos, es una práctica comercial agresiva.

Nota: Elaborado a partir del análisis de las disposiciones que regulan la publicidad spam como un método comercial agresivo en diversos ordenamientos jurídicos extranjeros.

En el caso de la Unión Europea y, en particular, de España, esta práctica fue regulada como una práctica agresiva en tanto que muchos consumidores del sector de las telecomunicaciones, ante la insistencia de los operadores, accedían a las ofertas propuestas para poder librarse de la incomodidad generada (González, 2019). Es así como la Unión Europea (s.f.) coloca como un ejemplo práctico el hecho de que una empresa envíe diez correos electrónicos al día y que, por más de que se solicite darse de baja, no existe una solución por parte del proveedor de productos y/o servicios.

Bajo este enfoque, el hecho que realmente impide que el consumidor ejerza libremente su capacidad de decisión no es la falta de autorización para recibir publicidad comercial, sino la insistencia con la que esta se le presenta. En efecto, tanto la Ley 3/1991 como la Directiva 2005/29/CE reconocen que, para que una práctica comercial se considere desleal, deben evaluarse ciertas circunstancias, entre ellas la persistencia.

En el caso del ordenamiento jurídico ecuatoriano, la doctrina sostiene que la publicidad *spam*, debido a su carácter insistente, puede ejercer una presión indebida sobre el consumidor que puede llevarlo a aceptar una oferta únicamente para evitar una situación incómoda, en la que el oferente persiste hasta obtener una respuesta afirmativa. Como consecuencia, el consumidor podría tomar una decisión no informada, carente de los respaldos contractuales necesarios (Núñez et. al, 2021).

En esa misma línea, en el ordenamiento jurídico chileno, se considera que, para verificar que nos encontramos ante una práctica abusiva en la modalidad de acoso, es determinante

la persistencia -a pesar de la oposición del consumidor-, así como el momento en que se produce y los destinatarios (López, 2023). Ello en tanto la publicidad *spam* puede generar un escenario hostil que dificulte que el consumidor rechace una oferta o haga una adecuada reflexión sobre lo que va a consumir.

Desde esa perspectiva, vuelve a surgir la pregunta si el inciso e) del artículo 58 constituye un método comercial agresivo como lo es el acoso. La respuesta es negativa. Como se puede apreciar, la característica que convierte el envío de publicidad comercial en una práctica agresiva -o desleal, según la tipificación de otras jurisdicciones- no radica en si el consumidor otorgó su consentimiento para recibir dichas comunicaciones comerciales, sino en la insistencia o reiteración de estos.

Claro está que lo que puede colocar al consumidor en una situación incómoda o incluso hostil, al punto de inducirlo a aceptar una oferta, es la insistencia de los proveedores mediante el envío constante de comunicaciones comerciales. De hecho, en la autógrafa de la Nueva Ley Antispam, se dispuso que el objeto de la modificación es “preservar la salud emocional de las personas que son continuamente molestadas y hasta acosadas” (Congreso de la República, 2024).

Este criterio de la “insistencia” se encuentra regulado en el inciso d) del mismo artículo 58, el cual comparte similitudes de redacción con otros ordenamientos jurídicos, como se abordará con mayor detalle en el siguiente capítulo. Ciertamente, este inciso d) recoge que están prohibidas las prácticas que importen realizar proposiciones (las cuales pueden ser comerciales) no solicitadas por teléfono, fax, correos electrónicos u otro medio, **de manera persistente e impertinente**. De acuerdo con la Comisión de Protección al Consumidor N° 2, el foco de este inciso resguardar la autonomía de la voluntad del consumidor frente a presiones indebidas que distorsionan su decisión de contratar (INDECOPI, 2025).

No obstante, el inciso e) no aborda esta figura de la insistencia, sino que se puede sancionar el envío de una sola comunicación si es que no se cuenta con el consentimiento. Según la Comisión de Protección al Consumidor N° 3, mediante Resolución Final N° 079-2023/CC3, menciona que “el simple hecho de recibir una llamada no autorizada para recibir ofertas o promociones por parte de los proveedores resulta importunado y supone

un hostigamiento en la medida que el usuario no deseaba ni esperaba dicha comunicación, (...).” (INDECOPI, 2023, fundamento 26). Sobre el particular, el hecho de no haber otorgado el consentimiento -en línea con los principios de protección de datos personales- no genera una situación que afecte la libertad de decisión de consumo de los consumidores.

Para ilustrar este punto, imaginemos que un proveedor de seguros nos llama sin contar con nuestro consentimiento previo y nos presenta toda la información relevante sobre un seguro que están ofreciendo. El seguro resulta atractivo y cubre una necesidad que queremos atender, por lo que decidimos aceptar la oferta. ¿El hecho de que nos hayan contactado sin nuestro consentimiento por esta oportunidad afectó nuestra libertad de elección o nos colocó en una situación incómoda? No necesariamente. La decisión fue libre y la oferta válida; sin embargo, lo que se vio vulnerado fue nuestro derecho a decidir si queríamos recibir este tipo de comunicación, lo cual es una afectación a la autodeterminación informativa.

Asimismo, para entender mejor la idea, hagámonos la siguiente pregunta: ¿cuál de las siguientes situaciones afectaría mi libertad de tomar una decisión de consumo: no haber marcado el *checkbox* para aceptar el envío de publicidad a mi correo electrónico o recibir diez (10) llamadas comerciales en menos de una hora? La respuesta es evidente. La insistencia excesiva -como es el recibir múltiples llamadas en un corto período- constituye en una presión directa al consumidor que puede afectar su libertad de elección. Así, según Esquivias (2011), para que se configure una limitación en la libertad de elección, debe demostrarse que el acoso influye en el comportamiento del consumidor, especialmente cuando la propuesta es no deseada y se reitera, pero no por ser de carácter automático.

Es pertinente saber que un sector de la doctrina no considera que el envío de publicidad comercial de manera insistente constituya una práctica agresiva en forma de acoso porque se asume que los consumidores razonables están informados como para aceptar dichas ofertas. Desde mi perspectiva, esta premisa podría ser cierta en tanto que, para un consumidor, como ser racional que maximiza beneficio, podría resultar menos costoso cortar o bloquear una llamada que aceptar una oferta que realmente no desea. Sin embargo, hipotéticamente existe la posibilidad de que un segmento de consumidores sí

acepte estas ofertas con el único propósito de dejar de recibir comunicaciones comerciales persistentes. Por ello, el cumplimiento de este supuesto debe ser analizado caso por caso, en especial, porque no hay -y no debería haber- un parámetro para determinar que el consumidor se ha encontrado en una situación humillante u hostil como considerarlo una amenaza a su libertad de elección.

Por tanto, ¿Es el envío de publicidad comercial sin el consentimiento de los consumidores un hecho que limitaría la libertad de elección de los consumidores? La respuesta en mi opinión sigue siendo negativa.

Incluso, cuando se ha otorgado dicho consentimiento, pueden presentarse situaciones en las que la insistencia o la repetición ejercida por parte de los proveedores de productos y/o servicios afecte su voluntad. En dichos casos, el consumidor, por más que haya otorgado su consentimiento, podría aceptar una oferta que, en un contexto menos invasivo, habría rechazado. Esta situación también se encuentra proscrita mediante el inciso d) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Consumo.

Así, por ejemplo, en la Encuesta sobre comunicaciones sin consentimiento 2022, realizada por el Centro Especial de Monitoreo del INDECOPI, se identificó que el 69% de los encuestados que sí habían otorgado su consentimiento para recibir comunicaciones comerciales se sentían totalmente insatisfechos con la frecuencia de las llamadas. Además, el 61.3% manifestó su disconformidad con la insistencia con la que estas se realizaban (INDECOPI, 2022).

¿El que haya otorgado mi consentimiento justificaría que me estén llamando veinte (20) veces seguidas en menos de una hora?

Como se puede observar, la falta de consentimiento en el envío de publicidad comercial en sí misma no supone una práctica comercial agresiva, sino cuando la libertad de elección se ve comprometida con el comportamiento insistente del proveedor que incide en la psiquis del consumidor. En ese sentido, el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo no constituye un método comercial agresivo y, en realidad, lo que busca proteger es la autodeterminación informativa de los consumidores.

Es importante considerar que no se está señalando que el tratamiento de datos personales del consumidor sin su consentimiento no deba ser una conducta sancionable, sino que esta sea sancionable respetando los derechos constitucionales, la atribución de facultades y los límites punitivos del Estado.

Por otra parte, autores como Senno (2021) también reconocen que el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo no fue redactado con el propósito de proteger a los consumidores contra los métodos comerciales agresivos en la modalidad de acoso (hostigamiento). Ello, en tanto INDECOPI ha venido sancionado el hecho de que los proveedores de productos y/o servicios -así como los que prestan los servicios de telemarketing- se contacten una sola vez sin haber obtenido previamente el consentimiento. Efectivamente, conforme a lo establecido en la Resolución Final N° 079-2023/CC3, así como en la Resolución Final N° 089-2023/CC3 antes citadas, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 ha determinado que la sola remisión de una comunicación comercial sin contar con el consentimiento configura una infracción al inciso e) del Código de Consumo.

Como se ha mencionado previamente, el hecho infractor en los métodos comerciales agresivos radica en el acoso que se configura a través de la insistencia de los proveedores al enviar publicidad comercial. Sin embargo, esta conducta no está siendo sancionada bajo el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo, el cual se limita a penalizar el envío de publicidad sin consentimiento, sin considerar si el consumidor se vio en una posición de hostigamiento que limite su libertad de elección.

A continuación, se podrán observar algunos casos resueltos por INDECOPI en los que se evidencia que algunas sanciones se han centrado exclusivamente en la falta de obtención del consentimiento:

Tabla 13.

Ejemplos de resoluciones de INDECOPI por presunta vulneración del inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo en donde enfatizaron la falta de consentimiento.

RESOLUCIÓN N°	DECISIÓN DEL INDECOPI
---------------	-----------------------

006-2021/CC3	<ul style="list-style-type: none"> - La Gerencia de Supervisión y Fiscalización (GSF) solicitó que envíe una muestra de todas las comunicaciones comerciales efectuadas en un período determinado. - Posteriormente, solicitó que de una muestra de quinientos (500) consumidores se envíe la documentación que acredite su consentimiento para recibir comunicaciones comerciales. - La Comisión de Protección al Consumidor N° 3 determinó que se debe sancionar a la empresa porque no se presentaron documentos que acrediten la obtención del consentimiento previo, expreso e inequívoco de cuatrocientos setenta (470) consumidores (INDECOPI, 2021). - En el análisis realizado, no se hizo reparo en el número de comunicaciones enviadas por consumidor, sino que se cuenta con el consentimiento de los consumidores identificados.
1284-2022/SPC- INDECOPI	<ul style="list-style-type: none"> - Para corroborar que se está cometiendo la infracción, la Sala de Protección al Consumidor estableció que se deben verificar dos elementos: (i) el envío de correos electrónicos y mensajes de textos publicitarios; y, (ii) la ausencia de un consentimiento previo proporcionado por el consumidor (INDECOPI, 2022). - La Sala de Protección al Consumidor concluyó que el medio probatorio no permite acreditar que el consumidor haya brindado su consentimiento. Por lo tanto, se comprueba que envió mensajes publicitarios pese a que no contaba con el consentimiento (INDECOPI, 2022). - En este caso, la Sala de Protección al Consumidor recogió la figura de comunicaciones “repetitivas” bajo el inciso d) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código de Consumo.
044-2023/CC3	<ul style="list-style-type: none"> - La Comisión de Protección al Consumidor N° 3 señaló que las imputaciones no están delimitadas por la cantidad de

	<p>comunicaciones, sino a la realización de comunicaciones comerciales de manera directa sin haber recabado el consentimiento previo (INDECOPI, 2023).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se le sancionó a la empresa porque no se pudo acreditar que hayan obtenido el consentimiento de un número de consumidores. - En el análisis realizado, no se hizo reparo en el número de comunicaciones enviadas por consumidor, sino que se cuenta con el consentimiento de los consumidores identificados.
--	--

Nota: Elaborado a partir de las resoluciones proporcionadas por INDECOPI mediante la Carta N.º 4106-2024-OAF/INDECOPI, en las que se destaca la relevancia de obtener el consentimiento previo de los consumidores.

Asimismo, es importante señalar que el envío de comunicaciones comerciales a un amplio grupo de consumidores no necesariamente constituye una afectación a su libertad de elección. Aunque se trata de una práctica de envío masivos de comunicaciones comerciales, el hecho de que cada consumidor reciba únicamente un mensaje comercial tampoco implica una interferencia directa en su proceso de toma de decisiones de consumo como se explicó anteriormente. En este contexto, lo que se ve involucrado es la autodeterminación informativa, es decir, el derecho del consumidor a controlar el uso de sus datos personales y decidir si desea recibir este tipo de comunicaciones.

Como se puede observar, INDECOPI sanciona la ausencia de un consentimiento previo otorgado por los consumidores, sin considerar necesariamente si se realizaron múltiples o insistentes comunicaciones comerciales que hayan afectado la libertad de elección de los consumidores. Ello, con conocimiento de causa, dado que, en sus fiscalizaciones a diversas empresas, INDECOPI solicita información relacionada con los mensajes publicitarios enviados durante un período de tiempo y los consentimientos recabados de dichos consumidores. Además, muchas de estas investigaciones se originaron en denuncias individuales -a través del canal “WhatsApp No Insista”-, pero se extienden a muestras amplias que pueden llegar a quinientos (500) consumidores sin que la mayoría de ellos haya manifestado su disconformidad respecto al envío de publicidad.

Un caso particular es el de la Resolución N.º 082-2023/CC3. En esta, la Comisión de Protección al Consumidor N.º 3 mencionó que el ofrecimiento comercial no había sido

autorizado por el consumidor y, por lo tanto, era coacción porque se hicieron contra su voluntad (INDECOPI, 2023). Sin embargo, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 parece desconocer la figura de la coacción en los métodos comerciales agresivos, puesto que la coacción se entiende como el uso de la fuerza o las amenazas que generen temor a los consumidores de que si no aceptan una oferta puede tener consecuencias graves (González, 2019, p. 101). Así, por ejemplo, se considera como un ejemplo de coacción el uso de un lenguaje amenazador que pueda mermar significativamente la libertad de decisión de los consumidores.

En todo caso, lo que se configura no es una coacción en el marco de un método comercial agresivo, sino una afectación al derecho de autodeterminación informativa del titular de los datos personales. Es decir, la coacción no recae sobre la decisión de adquirir un producto o servicio, sino sobre el uso no autorizado de sus datos personales para fines comerciales, lo cual es una vulneración al principio de consentimiento establecido en la Normativa de Protección de Datos Personales. En este contexto, la afectación no se traduce en presión para aceptar una oferta comercial, sino en la imposibilidad del titular de ejercer control sobre el tratamiento de su información personal.

En ese sentido, el enviar publicidad comercial sin consentimiento no podría entenderse como una situación que genere temor a los consumidores o se encuentren en una situación de inseguridad por el que deban tomar una decisión de consumo. A mi entender, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 hace uso del término “coacción” como el incorrecto tratamiento de los datos personales o la vulneración de la autodeterminación informativa de los consumidores.

Para ilustrar este supuesto, cabe preguntarnos cuál de los siguientes supuestos podría generar inseguridad o temor a los consumidores y, por tanto, afectar o influir en la libertad de decidir de los consumidores: recibir un correo electrónico con publicidad comercial sin haber otorgado su consentimiento para ello; o recibir un correo en donde el proveedor de productos y/o servicios amenace al consumidor a cancelar un servicio que ya tiene con ellos por no aceptar otra oferta.

Asimismo, siguiendo el ejemplo anterior, asumamos que un proveedor de seguros llama sin contar con el consentimiento previo a un consumidor y le presenta toda la información

relevante sobre un seguro que están ofreciendo. El producto es tan conveniente que lo termina contratando para él y su familia. ¿Estamos ante una situación de intimidación o de inseguridad que afecte la libertad de elección? La respuesta en este caso también es negativa. Hubo una afectación a la autodeterminación informativa que es lo que tutela el derecho de protección de datos personales, pero no a la libertad de elegir del consumidor, que es lo que tutela la regulación de las prácticas comerciales agresivas en derecho de protección al consumidor.

En base a lo antes mencionado, se evidencia que el inciso e) no tiene por objeto analizar si se afectó la libertad de elección del consumidor -que es lo que busca proteger el artículo 58 del Código de Consumo-, sino simplemente de resguardar su capacidad de controlar el uso de sus datos personales. Ciertamente, INDECOPI no analiza si dichas comunicaciones generaron situaciones de incomodidad, presión u hostilidad que pudieran haber influido en las decisiones de consumo de los remitentes.

También es importante tener en cuenta que, en jurisdicciones como la europea, la obtención del consentimiento para el envío de publicidad comercial ha sido tratada desde la perspectiva de la normativa de protección de datos personales. Así, por ejemplo, mediante Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas, se estableció como regla general que solo se podrá autorizar la utilización de llamadas automáticas, fax o correo electrónico con fines de venta directa respecto de aquellos que hayan dado su consentimiento previo. A partir de esa premisa, en España, la Agencia Española de Protección de Datos ha sido la autoridad que ha venido sancionando este tipo de comunicaciones comerciales (González, 2019, p. 98).

Por ese motivo, y como se ha ido argumentando en esta sección, el bien jurídico protegido por el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo es la autodeterminación informativa de los consumidores o control sobre su información personal.

iii. Análisis comparativo

Como se mencionó anteriormente, el objetivo de este análisis es determinar si es que el fundamento que sustenta el inicio de una investigación o la imposición de una sanción en cada uno de los procesos iniciados es el mismo. Para tal propósito, en el presente caso, se comparará los bienes jurídicos que protegen ambas autoridades al sancionar el envío de publicidad comercial a los medios de contacto de los consumidores sin su consentimiento.

Tomando en cuenta ello, de la revisión de ambas disposiciones que están siendo analizadas, se puede observar similitudes respecto del bien jurídico protegido. Ciertamente, el fundamento jurídico que sustenta la imposición de una sanción por ambas autoridades es que se transgredió el derecho a controlar cómo se utilizará la información personal, en resguardo de la intimidad o de la vida personal, como se explicó previamente.

Desde la perspectiva de la Normativa de Protección de Datos Personales, la obligación de tratar los datos personales solo si se cuenta con el consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco refleja claramente el objetivo de salvaguardar el derecho de las personas a decidir sobre el uso de su información (autodeterminación informativa), en resguardo de su intimidad o vida personal.

Por su parte, el Código de Consumo establece la prohibición de realizar comunicaciones comerciales a los correos electrónicos, números telefónicos u otros medios análogos -es decir, tratamiento de datos personales- sin el consentimiento previo del consumidor. Esta disposición también busca proteger a los consumidores -es decir titulares de datos personales- a decidir sobre el uso de su información, con el fin de preservar su intimidad o vida personal.

Pese a que, como se ha analizado, se trata del mismo bien jurídico protegido, ¿cuál es el argumento por el cual ambas autoridades sustentan que no se cumple con la identidad de fundamento? Por una parte, según INDECOPI, la diferencia radica en que su competencia es la defensa de los consumidores y, por lo tanto, debe resguardar aquellas disposiciones que se encuentran en la normativa de protección al consumidor (la cual, como se mencionó anteriormente, fue incorporada ante la ausencia de la LPDP).

En efecto, en la Resolución N° 2097-2020/SPC-INDECOPI, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 argumentó que el Código de Consumo dispone que INDECOPI es la autoridad competente para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el Código de Consumo, por lo que puede sancionar el supuesto contenido en el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo (INDECOPI, 2020).

Asimismo, mediante Informe N° 175-2022-DPC/INDECOPI, en el que INDECOPI se pronuncia sobre los Proyectos de Ley N° 2942/2022, 3131/2022 y 3541/2022, INDECOPI (2022) reconoce expresamente el riesgo de que la ausencia del debido consentimiento puede dar lugar a una doble sanción. Sin embargo, sostiene que su competencia se limita a los casos en los que se afecte a consumidores, precisando que está “facultado a sancionar las infracciones a la normativa de protección al consumidor, referida a comunicaciones sin consentimiento, mientras que la Autoridad Nacional de Datos Personales interviene ante la vulneración de las disposiciones vinculadas al correcto tratamiento de los datos personales”.

Este argumento sostenido por INDECOPI resulta superficial y carente de un adecuado sustento, pero aun así es el que más ha sido empleado en diferentes pronunciamientos. INDECOPI defiende que no hay conflicto normativo señalando que cuenta con competencias sobre el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo únicamente porque dicha disposición forma parte de la normativa que regula su actuación. No obstante, lo que precisamente se cuestiona es que dicha norma, al ser aplicada, podría vulnerar el principio de *non bis in ídem*, al sancionar una misma conducta que se encuentra regulada y sancionada por la Autoridad de Datos.

INDECOPI falla en no analizar cuál es el interés de la persona que busca ser protegido con esta disposición y con la normativa de protección de datos personales, que es lo que exige una adecuada fundamentación de por qué no se infringe el principio *non bis in ídem*. En ese sentido, si INDECOPI sustenta su competencia únicamente en la existencia de una norma que lo habilita, y no en un análisis sustantivo del caso concreto, debió advertir esta posible superposición de competencias en el informe antes mencionado, especialmente al tratarse de un proyecto de ley que podría hacer agravar dicha superposición de competencias.

Sin embargo, como se mencionó, esta línea argumentativa la ha mantenido INDECOPI en varios procedimientos en los que se les ha cuestionado su competencia. A continuación, se puede apreciar una lista de resoluciones de INDECOPI en donde argumentan porqué también tienen competencia para sancionar esta infracción.

Tabla 14.

Ejemplos de resoluciones de INDECOPI en el que analizan el bien jurídico protegido del inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo

RESOLUCIÓN N°	POSICIÓN DE INDECOPI
2097-2020/SPC- INDECOPI	La Sala de Protección al Consumidor menciona que las normas de protección de datos personales no afectan la competencia primaria del INDECOPI para sancionar infracciones a los derechos de los consumidores que puedan ver afectados sus datos personales por proveedores de bienes y/o servicios en el marco de relaciones de consumo (INDECOPI, 2020).
007-2020/CC3	La Comisión de Protección al Consumidor N° 3 menciona que la falta de obtención del consentimiento previo no versa sobre una materia exclusiva de la Autoridad de Datos, sino sobre la presunta infracción de las normas de protección al consumidor por el uso de métodos comerciales agresivos (INDECOPI, 2020).
006-2021/CC3	La Comisión de Protección al Consumidor N° 3 menciona que el Código de Consumo le otorga competencia a INDECOPI para sancionar infracciones relacionada con el envío de comunicaciones de índole comercial sin antes haber obtenido el consentimiento informado, expreso e inequívoco de los consumidores; mientras que la Autoridad de Datos solo velaría porque el tratamiento de datos se haga respetando los derechos de sus titulares como el derecho de ser informado, derecho al tratamiento objetivo, entre otros (INDECOPI, 2021). Asimismo, agrega que la normativa de protección de datos personales no le otorga competencia a la Autoridad de Datos

	<p>para sancionar infracciones a los derechos de los consumidores a ser protegidos contra los métodos comerciales agresivos y, en especial, contra el envío de comunicaciones comerciales sin autorización (INDECOPI, 2021).</p>
108-2020/CC3	<p>La Comisión de Protección al Consumidor N° 3 indicó que la LPDP como el Código de Consumo son normas complementarias, pero que los bienes jurídicos tutelados son distintos, siendo competencia exclusiva del INDECOPI la tutela de los derechos de los consumidores frente a los proveedores que concurren en los mercados (INDECOPI, 2020).</p>
079-2023/CC3	<p>La Comisión de Protección al Consumidor N° 3 menciona que, conforme a lo establecido en el artículo 58 del Código de Consumo, INDECOPI es competente para verificar si los consumidores contactados con fines comerciales otorgaron su consentimiento de manera previa, informada, expresa e inequívoca para ser contactados por los proveedores (INDECOPI, 2023).</p>
082-2023/CC3	<p>La Comisión de Protección al Consumidor N° 3 señala que INDECOPI es competente para verificar si los consumidores que han recibido comunicaciones comerciales otorgaron de manera previa su consentimiento, a fin de tutelar el derecho contra los métodos comerciales agresivos que mermen de forma significativa su libertad de elección a través de figuras como el acoso. En especial, mencionan que la Autoridad de Datos no tiene potestades para velar por los derechos de los consumidores y que solo garantizan el derecho de los datos personales, previstos en el numeral 6 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, a través de su adecuado tratamiento, en un marco de respeto (INDECOPI, 2023).</p> <p>Así, concluyen que la protección de INDECOPI va más allá del tratamiento de datos, sino que se centra en que el consumidor</p>

	no reciba comunicaciones sin consentimiento porque son ofrecimiento que se hicieron contra su voluntad, generándoles molestias e incomodidad (INDECOPI, 2023).
089-2023/CC3	La Comisión de Protección al Consumidor N° 3 señala que INDECOPI, conforme a lo señalado en el Código de Consumo, es competente para verificar si los consumidores han otorgado su consentimiento previo para ser contactados, a fin de proteger el derecho de los consumidores a que no se vean expuestos a los métodos comerciales agresivos (INDECOPI, 2023).
076-2023/CC3	La Comisión de Protección al Consumidor N° 3 menciona que el bien jurídico tutelado por el INDECOPI es el interés de los consumidores de obtener bienes o servicios que se ajusten a las disposiciones de protección al consumidor, mientras que la Autoridad de Datos busca garantizar el derecho fundamental a la protección de datos personales (INDECOPI, 2023). En ese sentido, la Autoridad de Datos tiene competencia para evaluar la validez del proceso utilizado por los administrados para la recopilación de datos personales y que, por ello, no se excluye a INDECOPI a verificar si los consumidores han otorgado su consentimiento previo para recibir comunicaciones comerciales.

Nota: Elaborado partir de las resoluciones remitidas por INDECOPI mediante la Carta N° 4106-2024-OAF/INDECOPI, en la cual se analiza el bien jurídico protegido del inciso e del numeral 58.1 del Artículo 58 del Código de Consumo.

Como se puede apreciar, el argumento central de INDECOPI es que vela por los derechos de los consumidores y que, por ese motivo, como la infracción de no contar con el consentimiento para el envío de comunicaciones comerciales se encuentra en la normativa de protección al consumidor, está facultado a sancionar esta infracción. Este argumento, como se ha señalado, es insuficiente. Los consumidores también son titulares de datos personales por lo que se les reconoce el derecho al control sobre el uso de su información como es el caso de las personas naturales en general.

En efecto, la facultad de INDECOPI para velar por los derechos de los consumidores y la facultad de la Autoridad de Datos por la protección de datos no son excluyentes. El

meollo del asunto es precisamente analizar si, en la aplicación del artículo 58 e) del Código de Consumo, existen dentro de esas categorías bienes jurídicos idénticos, dado que, en ese escenario, se está vulnerando el principio *non bis in ídem*.

Un aspecto que también resulta llamativo de sus argumentos es que INDECOPI, a fin de defender su competencia, intenta sustentar que la Autoridad de Datos vela por otros intereses distintos al de otorgar el consentimiento para el uso de sus datos (a pesar de que es uno de los principios de la Normativa de Protección de Datos Personales).

A mayor abundamiento, como se puede apreciar en la Resolución N° 076-2023/CC3 y en la Resolución N° 006-2021/CC3, mencionadas en la Tabla 14, INDECOPI señala que la Autoridad de Datos tiene la responsabilidad de evaluar la validez del proceso de recopilación de datos, así como de garantizar otros derechos fundamentales como el derecho a la información y al tratamiento objetivo, entre otros. Si bien es cierto que esta entidad vela por diversos derechos relacionados con la protección de datos, no se puede dejar de lado que una de sus funciones principales es asegurar el cumplimiento del principio de consentimiento. Este principio constituye la base sobre la cual se puede ejercer control sobre el uso que se les da a los datos personales.

Ahora bien, la Autoridad de Datos ha adoptado una postura similar al indicar que el Código de Consumo hace referencia al consentimiento para el uso de métodos comerciales agresivos y que dicha norma no regula el consentimiento para el tratamiento de datos personales (MINJUSDH, 2015). De la lectura de dicha opinión, se entiende que la Autoridad de Datos tiene una interpretación errónea del artículo 58 del Código de Consumo. Ello, en tanto que parecería que considera que es posible obtener un consentimiento para emplear métodos comerciales agresivos, cuando por definición esta práctica es contraria a la soberanía del consumidor. En segundo lugar, si bien el Código de Consumo no regula la protección de datos generales en sentido amplio, la Autoridad de Datos no advierte que, en realidad, INDECOPI se encuentra protegiendo el control sobre el uso de los datos personales de los consumidores, puesto que está poniendo como regla el contar con la autorización de los consumidores para hacer uso de sus datos personales, lo cual es similar a lo que ocurre en la Normativa de Protección de Datos Personales.

Asimismo, en la Resolución Directoral N° 272-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP, la DPDP, sin mayor fundamento, la Autoridad de Datos concluye que es evidente la diferencia entre los bienes jurídicos tutelados en la LPDP y el Código de Consumo porque están sustentados en disposiciones constitucionales distintas (MINJUSDH, 2024). En este punto, la Autoridad de Datos no cae en cuenta de que el Código de Consumo, cuando regula los métodos comerciales agresivos del inciso e) del artículo 58, hace referencia al tratamiento de datos personales, como se ha demostrado anteriormente, y no en prácticas que pueden mermar la libertad de elección de los consumidores.

De la misma manera, cuando se le hizo la consulta a la Autoridad de Datos sobre la Nueva Ley Antispam, menciona que ambas autoridades preservan bienes jurídicos distintos en base al mismo argumento superficial del INDECOPI. Ello, en tanto argumenta que uno protege los datos personales, mientras que el otro protege los derechos de los consumidores (MINJUSDH, 2023, p. 16). Sin embargo, esta distinción no es excluyente, puesto que, como se ha mencionado, los consumidores también son titulares de datos personales como cualquier otra persona, por lo que INDECOPI, en realidad, sí está protegiendo la autodeterminación informativa de estos titulares de datos personales.

Sobre el particular, en mi opinión, las posturas que sostienen ambas autoridades omiten un análisis más profundo sobre la naturaleza del bien jurídico protegido y, por lo tanto, no abordan que puede existir una superposición de competencias. Efectivamente, en lugar de justificar por qué la obligación de obtención del consentimiento establecida en el Código de Consumo y en la LPDP protegen intereses distintos, ambas autoridades se apoyan en una interpretación meramente formal y superficial del marco normativo ¿Acaso con la prohibición de tratar los datos sin consentimiento establecida en el artículo 13.5 de la LPDP no se está protegiendo ya a los consumidores?

Como se mencionó en la sección anterior, la prohibición para enviar comunicaciones comerciales a los correos electrónicos, números de teléfono o medios de comunicación análogos sin el consentimiento previo de los consumidores no limita la libertad de elección de los consumidores para tomar una decisión de consumo. Lo que realmente influye en este derecho es la insistencia en las comunicaciones comerciales.

Recordemos que el bien jurídico consiste en el interés de las personas, que incide directamente en el libre desarrollo de su vida humana y que, por ende, debe ser tutelado. Partiendo de esta premisa, se puede concluir que ambas disposiciones buscan garantizar el interés de las personas a controlar cómo su información debe ser utilizada para garantizar, de esta manera, su intimidad o su vida personal. Si bien el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo hace referencia a los consumidores, lo cierto es que ese interés perseguido es el mismo en tanto los consumidores son titulares de datos personales. En esa línea, se puede señalar que el género es el titular de datos personales y la especie son los consumidores. Es decir, una definición está subsumida dentro de otra y, por lo tanto, no son excluyentes. Son en esos espacios de coincidencia donde se podría producir una vulneración del principio *non bis in ídem*.

Esta posición puede ser corroborada con las propias palabras del INDECOPI, puesto que, en varias oportunidades, como se demostró previamente, ha reconocido que está protegiendo los datos personales de consumidores y, a la hora de sancionar, sus argumentos se basan netamente en revisar si se obtuvo el consentimiento, de conformidad con la normativa de protección de datos personales, sin evaluar si, en efecto, el consumidor se encontró ante un hecho que vulneró su libertad de elección.

En ese sentido, se puede concluir que existe una similitud en los fundamentos que sustentan la imposición de una sanción por parte de ambas autoridades, la cual consiste en la vulneración al derecho a controlar el uso de su información personal en aras de proteger su vida personal.

Ahora bien, cabe mencionar que el interés de las personas para no sentirse acosadas o intimidadas por constantes comunicaciones comerciales, que impiden el libre desarrollo de su vida humana y, por lo tanto, los puede llevar a adoptar decisiones que en realidad no han querido tomar, sí debe ser tutelado por la normativa de protección al consumidor. Ciertamente, esta tesis no pretende sostener que los consumidores no deben estar protegidos contra el acoso que generan estas comunicaciones comerciales; sin embargo, esta protección no se encuentra tipificada en el inciso e) -como ya se explicó, este protege la autodeterminación informativa-, sino que se encuentra tutelado en el inciso d), como se explicará en el siguiente capítulo.

2.3 Conclusión

El presente capítulo tuvo como objetivo analizar si los casos que analizan INDECOPI como la Autoridad de Datos por no contar con el consentimiento para el envío de comunicaciones comerciales, por encontrarse regulados tanto en el Código de Consumo como en la normativa de protección de datos personales, respectivamente, podrían configurar una vulneración al principio de *non bis in ídem*, en tanto se cumpliría con la triple identidad que identifica esta configuración, según se muestra a continuación:

Tabla 15.

Resumen sobre la configuración de una vulneración al principio de *non bis in ídem*

MARCO NORMATIVO	ENTIDAD		
	SUJETO	HECHO	FUNDAMENTO
Normativa de Protección de Datos Personales	<p>Proveedores de productos y/o servicios como titulares de bancos de datos o responsables del tratamiento</p> <p>Empresas de telemarketing o de sistemas de envío de mensajes como encargados del tratamiento o titular de banco de datos personales</p>	<p>Realizar el tratamiento de datos personales para el envío de comunicaciones comerciales sin contar con el consentimiento libre, previo, expreso o inequívoco e informado de los titulares de los datos personales</p>	<p>Derecho a controlar el uso de sus datos personales, en aras de garantizar la intimidad o vida personal.</p>

Código de Consumo	<p>Proveedores de productos y/o servicios.</p> <p>Empresas de telemarketing o de sistemas de envío de mensajes</p>	<p>Enviar comunicaciones comerciales a los números de teléfono, correos electrónicos o medios de comunicación análogos de los consumidores personas naturales sin contar con su consentimiento libre, previo, expreso o inequívoco e informado.</p>	<p>Garantizar la capacidad de decidir sobre el uso de la información personal, en aras de garantizar su intimidad o vida personal.</p>
--------------------------	--	---	--

Nota: Elaborado en base a las conclusiones del desarrollo de la presente tesis sobre la configuración de una vulneración al principio de *non bis in ídem* por la sanción al envío de comunicaciones comerciales.

Asimismo, este análisis permitió identificar que el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo no guarda relación con el bien jurídico que busca proteger el artículo 58 sobre métodos comerciales agresivos. Ello, debido a que el supuesto regulado no pondría a los consumidores en una situación que vulnera su libertad de elección.

Sobre el particular, en el siguiente capítulo, se abordará cómo esta equivocación en la regulación ha ocasionado incongruencias en la aplicación del artículo 58 del Código de Consumo sobre métodos comerciales agresivos y en la adopción de medidas que permitan contar con el consentimiento válido para el envío de publicidad comercial, así como los fundamentos que debe guiar la actuación del INDECOPI para proteger a los consumidores contra la publicidad *spam*.

CAPÍTULO III. ¿A QUIÉN ACUDIR?

Partiendo de la conclusión planteada en el capítulo anterior, la presente tesis no pretende sustentar que los consumidores deban encontrarse desprotegidos contra las comunicaciones comerciales insistentes. No es desconocimiento de nadie que, en la actualidad, los consumidores reciben constantes comunicaciones comerciales hasta el punto de sentirse acosados, lo cual puede ocasionar que adopten decisiones que realmente no querían tomar.

Cuando me refiero al término de “acosar”, la Real Academia Española (s.f.) lo define como “apremiar de forma insistente a alguien con molestias o requerimientos”. Por ese motivo, al analizar un supuesto de acoso como método comercial agresivo, el criterio que se debe tener en cuenta es la insistencia en el envío de las comunicaciones comerciales, que es lo que afecta la libertad de elección. En efecto, como se puede evidenciar en la Tabla 12, en otros ordenamientos jurídicos, la práctica sancionada es el envío de comunicaciones comerciales de manera persistente o reiterada.

Bajo la premisa del capítulo anterior, el inciso e) del Código de Consumo sanciona el solo hecho de no contar con el consentimiento para el envío de publicidad comercial, puesto que su objetivo es proteger el derecho a la autodeterminación informativa de los consumidores. Por lo tanto, corresponde analizar como la insistencia ha sido evaluada por INDECOPI como una práctica agresiva, al ser un elemento que puede vulnerar la libertad de elección de los consumidores.

3.1 La regulación de la insistencia en el envío de la publicidad comercial en el Código de Consumo

El hecho de que se haya cuestionado la tipificación del inciso e) como un método comercial agresivo no implica que la publicidad *spam* deba quedar fuera del ámbito de protección del Código de Consumo. De acuerdo con lo previamente planteado, el hecho que provoca que los consumidores acepten una oferta de los proveedores de bienes y/o servicios por sentirse incómodos o encontrarse en una situación hostil es la insistencia en el envío de comunicaciones comerciales.

Esta característica, sin embargo, no se encuentra contemplada en el supuesto previsto en el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo, sino se encuentra regulada en el inciso d), el cual establece expresamente que los proveedores se encuentran prohibidos de “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” (Código de Protección y Defensa del Consumidor, Art. 58, 2010).

Como se podrá observar, este inciso contempla tres elementos claves: i) la realización de proposiciones, ii) el uso de medios de comunicación directos para establecer dicho contacto como el teléfono y el correo electrónico, y iii) la persistencia e impertinencia en dicho contacto. Este último aspecto no ha sido objeto de regulación reciente, puesto que, desde la Ley del Sistema de Protección al Consumidor, se estableció que se encuentra prohibido ofrecer bienes o servicios a través de visitas, llamadas telefónicas o métodos análogos de manera impertinente. Así, por ejemplo, antes de que se realice la modificación del inciso e) para incorporar la figura del consentimiento, INDECOPI sancionaba aquellas prácticas en las que llamaban insistentemente a los consumidores, como es el caso de la Resolución 1643-2017/SPC-INDECOPI.

Efectivamente, tras revisar las resoluciones relacionadas con el envío de publicidad comercial, se han identificado casos en los que INDECOPI ha sancionado infracciones al inciso d) del artículo 58 del Código de Consumo bajo el fundamento de la insistencia. Es decir, INDECOPI ha analizado la insistencia como un elemento subyacente a la publicidad *spam* como un método comercial agresivo.

Así, por ejemplo, en el Expediente N.º 121-2021/CC1, la Comisión de Protección al Consumidor N.º 1 sancionó a una empresa financiera por infringir los incisos d) y e) del artículo 58 del Código de Consumo. La infracción se configuró debido al envío reiterado de correos electrónicos al denunciante, sin contar con su consentimiento. En segunda instancia, la Sala de Protección al Consumidor confirmó este extremo de la resolución y precisó que la infracción al inciso e) se configura cuando se verifica la ausencia de consentimiento para el envío de comunicaciones comerciales y que el inciso d) se vulnera cuando dichas comunicaciones se realizan de manera reiterativa e impertinente cuando se realiza en más de una oportunidad.

En términos similares, en el Expediente N° 132-2021/CC1, la Sala de Protección al Consumidor sancionó a otra entidad financiera por el envío de diversos mensajes publicitarios al correo electrónico de denunciante, así como mensajes de texto, pese a que no contaba con el consentimiento como una infracción al inciso d) y e) del artículo 58 del Código de Consumo.

Asimismo, en otras oportunidades, las distintas oficinas del INDECOPI han imputado infracciones al inciso d) del artículo 58 del Código de Consumo por la realización de proposiciones de forma insistente. A modo de ejemplo, en la Resolución Final N° 0120-2024/SP0-INDECOPI-TAC, el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor de la Oficina Regional del INDECOPI de Tacna dispuso que se trataría de una infracción al inciso d) del artículo 58 del Código de Consumo el hecho de que el proveedor haya efectuado llamadas telefónicas y enviado mensajes de manera insistente, sin contar con la autorización del consumidor, con el fin de ofrecerle productos y/o promociones que no solicitó (INDECOPI, 2024). De igual manera, en la Resolución Final N° 056-2023/CC3, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 establece que las continuas llamadas telefónicas sin limitación alguna se encuentran prohibidas, en tanto se encuentra recogido en el inciso d) del artículo 58 del Código de Consumo (INDECOPI, 2023).

De los ejemplos antes mencionados, se puede razonablemente afirmar que INDECOPI ha sancionado, como una infracción al inciso d) del artículo 58 del Código de Consumo, aquellas prácticas que pueden generar incomodidad a los consumidores a través del envío constante o insistente de comunicaciones comerciales.

Esta línea argumentativa resulta acertada, puesto que se alinea con la tendencia internacional en la regulación de la publicidad no solicitada como un método comercial agresivo. Tal como se observa en la Tabla 12, ordenamientos como el chileno, ecuatoriano, español y el de la Unión Europea reconocen la persistencia de las comunicaciones promocionales o proposiciones como un problema para los consumidores. Incluso, la redacción de sus normas guarda una notable similitud con lo establecido en el inciso d) del artículo 58 del Código de Consumo.

Por otro lado, cabe preguntarse si INDECOPI ha considerado la insistencia como un elemento que constituye una infracción al inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo. Ello en tanto, principalmente, se ha referido a este inciso como aquel sanciona la publicidad *spam*.

De una suficiente revisión de su jurisprudencia, esta no es la tendencia. En esa línea, la Sala de Protección al Consumidor, mediante Resolución Final N° 1680-2020/SPC-INDECOPI, determinó que “el tipo infractor recogido en dicha norma está compuesto por tres elementos: (i) medio de comunicación (...), (ii) contenido (finalidad de promoción de servicios y/o productos); y, (iii) consentimiento (falta de consentimiento previo).” (INDECOPI, 2020, fundamento 67). Asimismo, en la Resolución Final N° 079-2023/CC3 antes mencionada, se deja en claro que el solo contactarse una vez para el envío de comunicaciones comerciales sin consentimiento es suficiente para concluir que se ha cometido una infracción (INDECOPI, 2023)

Por otra parte, cuando INDECOPI ha cuestionado la aplicación del inciso d) del artículo 58 del Código de Consumo en casos relacionados con el envío de comunicaciones comerciales, argumentando que dicha conducta se encuadraría más bien en el inciso e), sus fundamentos no se han basado en que el inciso e) acoge el criterio de la insistencia.

Por ejemplo, en la Resolución N° 2295-2022/SPC-INDECOPI y en la Resolución N° 0001-2023/SPC-INDECOPI, la Sala de Protección al Consumidor consideró que el envío de comunicaciones comerciales a través de correos electrónicos no constituye una infracción al inciso d) del artículo 58 del Código de Consumo. Esto se debe a que el inciso d) habla de proposiciones en general, mientras que el inciso e), de manera especial, regula el contenido promocional.

Sin perjuicio de que no es un tema de la presente tesis, respecto de este argumento, opino que resulta superficial sostener que estos hechos no deberían ser tipificados conforme al inciso d) únicamente porque no se menciona expresamente el término “comercial”. Esta interpretación omite considerar que las proposiciones aluden a ofrecer algo que, en el contexto de una relación de consumo, constituye una oferta realizada por el proveedor de bienes y/o servicios. Por ello, INDECOPI ha considerado en otros casos -aunque de manera implícita sin un análisis de fondo- que el envío reiterado de comunicaciones comerciales configura una infracción al inciso d), tal como se evidencia en los casos antes mencionados

Como se puede observar, la insistencia en las comunicaciones comerciales es lo que afecta la libertad de elección del consumidor y esta se encuentra proscrita por el literal d) del artículo 58 del Código de Consumo. Investigar o sancionar a los proveedores que no realizan una práctica

insistente, sino que envían únicamente una publicidad comercial sin consentimiento al amparo del Código de Consumo y la LPDP, violentando el principio *non bis in idem*, definitivamente genera incertidumbre jurídica.

Peor aún, se ha evidenciado que INDECOPI, al momento de resolver, no alinea sus argumentos conforme a la Normativa de Protección de Datos Personales, como se podrá observar en la siguiente sección.

3.2 Consecuencias de la vulneración del principio de *non bis in idem* por el envío de publicidad no consentida

A partir de las conclusiones desarrolladas en el capítulo anterior, se puede afirmar que existen supuestos en los que se configura una vulneración al principio de *non bis in idem* por el envío de publicidad no consentida. Esta vulneración se fundamenta en que el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo protege el derecho de los consumidores a la autodeterminación informativa.

Como se explicó, esta disposición fue modificada con el objetivo de armonizarla con la Normativa de Protección de Datos Personales, lo que se refleja en las referencias -tanto directas como indirectas- a dicha normativa dentro del propio artículo. Ahora bien, si bien INDECOPI está aplicando una norma de protección de datos personales, lo está haciendo, aplicando criterios distintos al del ordenamiento de protección de datos personales, al momento de resolver. El análisis de las resoluciones listadas en el Anexo 1 evidencia un conocimiento limitado por parte de INDECOPI sobre esta materia, lo que ha ocasionado interpretaciones que pueden contradecir las disposiciones o criterios adoptados sobre la protección de datos personales, como se analiza a continuación.

i. Interpretaciones diferenciadas sobre las características del consentimiento válido

Como se desarrolló en el capítulo anterior, tanto la LPDP como el Código de Consumo establecen que el consentimiento debe cumplir con las características de ser libre, previo, informado, expreso e inequívoco. Dado que los legisladores buscaban armonizar ambas normativas, con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1390, el Código de Consumo

recogió estos criterios que ya habían sido desarrollados con mayor profundidad por la Autoridad de Datos¹².

No obstante, cuando INDECOPI ha evaluado la validez de los consentimientos, se ha identificado casos en los que se han considerado válidos ciertos consentimientos que, desde la perspectiva de la Autoridad de Datos, no cumplirían con los requisitos establecidos en la normativa de protección de datos personales. Esto ocurre a pesar de que la Comisión de Protección al Consumidor N.º 3, mediante la Resolución Final N.º 108-2020/CC3, ha reconocido expresamente que tanto el Código de Consumo como la Normativa de Protección de Datos Personales son cuerpos normativos complementarios (INDECOPI, 2020).

Por ejemplo, la Autoridad de Datos prohíbe el denominado “consentimiento en bloque”, el cual consiste en el uso de fórmulas generales o encubiertas que permiten el tratamiento de datos personales para finalidades adicionales distintas a la principal por la que se otorga el consentimiento. Esta práctica vulnera el principio de consentimiento, en tanto el titular de los datos no estaría otorgando su consentimiento de forma libre, expreso y/o inequívoco.

En el caso específico del consentimiento para fines publicitarios -que, en la mayoría de los casos, constituye una finalidad adicional-, se considera que los titulares de los datos no han otorgado un consentimiento libre cuando se les obliga a aceptar dicho tratamiento como condición para acceder al servicio principal, como se puede evidenciar en la Resolución Directoral N.º 084-2024-JUS/DGTAIPD, (MINJUSDH, 2024). La Autoridad de Datos sanciona a aquellos responsables de tratamiento que, en sus Políticas de Privacidad o Términos y Condiciones, agrupan las finalidades necesarias para la prestación del servicio junto con finalidades adicionales, como el envío de comunicaciones comerciales, sin permitir al titular decidir de forma separada sobre cada una de ellas.

Desde una visión contraria, en diversas oportunidades, INDECOPI ha considerado válidos aquellos consentimientos en los que el consumidor, al crear una cuenta, acepta los Términos y Condiciones o las Políticas de Privacidad, a pesar de que sus cláusulas incluyen el tratamiento de datos personales tanto para la contratación de servicios como para fines adicionales, como

¹² Cabe mencionar que el criterio de “libre” recién ha sido incorporado con la promulgación de la Nueva Ley Antispam.

la elaboración de perfiles con el propósito de enviar ofertas¹³. En la Resolución Final N° 295-2019/CC3, se menciona que la validez de este consentimiento se sustenta en que el consumidor se somete voluntariamente a las reglas establecidas por el proveedor de bienes y/o servicios (INDECOPI, 2019).

Por otra parte, la Autoridad de Datos considera que no constituye un consentimiento expreso e inequívoco cuando los titulares de los datos personales no tienen la opción de manifestar activamente su autorización para que traten sus datos personales con finalidades adicionales, como el tratamiento de datos con fines comerciales o publicitarios. Por ejemplo, sanciona a aquellas empresas que no implementan mecanismos como un “checkbox” que permita a los usuarios decidir si desean que sus datos sean utilizados para el envío de publicidad; o que este “checkbox” esté premarcado en los formularios virtuales. Un ejemplo representativo de esta situación se puede apreciar en la Resolución Directoral N° 3641 -2021-JUS/DGTAIPD-DPDP, en la que el administrado únicamente habilitó una casilla para que el usuario aceptara la Política de Privacidad, sin implementar una casilla adicional que permitiera otorgar un consentimiento específico para el tratamiento de datos con fines comerciales (MINJUSDH, 2021).

Por el contrario, INDECOPI ha considerado válidos aquellos consentimientos obtenidos de documentos, como contratos de prestación de servicios, en los que se incluye el tratamiento de datos para fines comerciales sin ofrecer al titular la opción de aceptar o rechazar dicha finalidad de manera separada. En la Resolución Final 097-2020/CC3, la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 consideró como válido un documento de actualización de datos, en el que, además de incluir que el tratamiento de datos personales para la ejecución del servicio contratado, se permitía el tratamiento para fines publicitarios sin dejar la opción a los consumidores a que decidan si optan por este tratamiento (INDECOPI, 2020).

Esta diferencia de criterios revela una interpretación más permisiva -y potencialmente incorrecta- por parte de INDECOPI respecto al consentimiento válido, en comparación con el estándar más estricto adoptado por la Autoridad de Datos. Esta disparidad en los criterios adoptados no solo genera inseguridad jurídica a los administrados, sino que también evidencia que INDECOPI está interviniendo en materias que exceden su especialización.

¹³ Algunos ejemplos de resoluciones en los que INDECOPI ha considerado válidos este tipo de consentimientos se encuentran la Resolución N° 097-2020/CC3 y la Resolución N° 119-2020/CC3.

Ciertamente, no es admisible la existencia de un consentimiento que sea, al mismo tiempo, válido e inválido o libre y no libre. La manifestación de voluntad debe ser evaluada de manera coherente y uniforme, puesto que no puede considerarse legítima desde una perspectiva y, simultáneamente, estar viciada desde otra. ¿Cómo el consumidor podría advertir si el consentimiento que otorgó ha sido válido? Claramente, se está vulnerando la garantía legal de que los consentimientos cumplan con lo establecido por la normativa sectorial, es decir, la Normativa de Protección de Datos Personales.

Esta contradicción, además de vulnerar el principio de seguridad jurídica, puede transgredir los principios de la normativa de protección a los consumidores, como el principio pro-consumidor. Esto se debe a que INDECOPI no estaría interpretando la norma a favor de los consumidores al considerar como válido un consentimiento que no cumple con las características de la normativa de protección de datos personales. Ello, además, evidencia que INDECOPI no cuenta con los conocimientos técnicos sobre la materia y estaría colocando a los consumidores en una posición menos ventajosa.

ii. Incongruencias en la determinación de qué tipo de sujetos pueden ser afectados por el envío de comunicaciones no consentidas en el marco del inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo

Un aspecto adicional que merece atención es la posible aplicación de la normativa de protección de datos personales a consumidores que no califican como titulares de datos personales. Como se explicó previamente, el titular de datos personales es, conforme a la LPDP, toda persona natural a quien corresponden los datos que son objeto de tratamiento.

En contraste, la definición de consumidor establecida en el Código de Consumo es más amplia, puesto que incluye también a personas jurídicas que adquieren bienes o contratan servicios para fines ajenos a su actividad empresarial (Ley N° 29571, Art. IV numeral 2, 2010). Esta categoría abarca, por ejemplo, asociaciones, entidades privadas sin fines de lucro y microempresarios.

Lo anterior implica que INDECOPI, en la supervisión del literal e) del artículo 58.1 del Código de Consumo, podría sancionar a un proveedor por, por ejemplo, realizar una comunicación comercial no solicitada, sin que sea necesaria la existencia de acoso, a una entidad que no goza del derecho a la autodeterminación informativa. En efecto, como se ha señalado, la obligación

de realizar comunicaciones comerciales, empleando datos personales, con la autorización del titular de dichos datos es una medida para proteger el derecho a la autodeterminación informativa. Sin embargo, son las personas naturales las que tienen derecho a esta protección, según la Constitución Política del Perú, así como la Normativa de Protección de Datos Personales como se ha explicado anteriormente.

En esa línea, la DGTAIPD, mediante Opinión Consultiva N.º 35-2020-JUS/DGTAIPD, ha señalado que los datos personales corresponden exclusivamente a personas naturales. Si bien existen supuestos en los que, aun cuando el dato personal esté vinculado a una persona jurídica, puede implicar la identificación de una persona natural, especialmente cuando se utiliza para fines distintos a la representación de la persona jurídica (MINJUSDH, 2020).

Ahora bien, del análisis de las resoluciones emitidas por INDECOPI, listadas en el Anexo I, se advierte que, hasta la fecha, no se han presentado denuncias por parte de personas jurídicas que, cumpliendo con la condición de consumidor, hayan sido afectadas por el envío de comunicaciones comerciales no solicitadas. No obstante, se ha identificado de dicho anexo, algunas pocas resoluciones en las que se hace referencia a personas jurídicas como sujetos potencialmente afectados.

Así, como resultado de las fiscalizaciones relacionadas sobre el envío de comunicaciones comerciales sin consentimiento, INDECOPI ha dejado entrever que el análisis podría extenderse a personas jurídicas que ostentan la calidad de consumidor final¹⁴. En dichos procedimientos, INDECOPI solicitó el sustento de los consentimientos obtenidos a partir de un muestreo de consumidores a los que se les habría enviado comunicaciones comerciales en un período de tiempo. Algunas de estas comunicaciones se hicieron a personas jurídicas -las cuales podrían calificar como consumidores-; sin embargo, INDECOPI no pudo determinar si las personas jurídicas incluidas en dicho muestreo cumplían con la calidad de destinatarios finales o si los productos o servicios ofrecidos serían de utilidad para los fines de su actividad como proveedor. En consecuencia, dichas personas jurídicas fueron excluidas del grupo de “consumidores afectados” en el procedimiento sancionador.

Asimismo, en la Resolución Final N.º 066-2021/CC3 se verificó que ciertos sujetos no cumplían con la condición de consumidor conforme a los términos del Código de Consumo, al

¹⁴ Algunos ejemplos de estas resoluciones son la Resolución Final N.º 093-2020/CC3 y la Resolución Final N.º 119-2020/CC3.

tratarse de personas jurídicas o personas naturales con actividad empresarial. Aunque algunos ostentaban la calidad de microempresarios, INDECOPI concluyó que no se encontraban en una situación de asimetría informativa frente al proveedor, por lo que no fueron considerados consumidores afectados en el procedimiento (INDECOPI, 2021).

A pesar de que en estos casos INDECOPI no ha reconocido expresamente a una persona jurídica como afectada por el envío de comunicaciones comerciales sin consentimiento, se podría estar ante la posible aplicación de una normativa diseñada para proteger derechos personalísimos -como la autodeterminación informativa- a sujetos que, por su naturaleza jurídica, no ostentan dichos derechos. Por otra parte, desde una visión pro-consumidor, si se excluye a las personas jurídicas que califican como consumidores de la aplicación de la Normativa de Protección de Datos Personales, INDECOPI estaría protegiendo los derechos de los consumidores de manera discriminatoria.

Estos cuestionamientos permiten evidenciar que, en la actualidad, existe un fenómeno de sobrerregulación respecto del envío de comunicaciones comerciales no consentidas, lo cual genera una incongruencia en el ordenamiento jurídico. Esta situación no solo compromete la coherencia normativa, sino que también plantea riesgos en la delimitación de los sujetos protegidos.

iii. Imposición de medidas correctivas que pueden vulnerar la Normativa de Protección de Datos Personales

Otro aspecto relevante que se debe tener en cuenta son las medidas correctivas impuestas por INDECOPI a los proveedores de bienes y/o servicios que han cometido una infracción al inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo. Una de las medidas correctivas más recurrentes consiste en la implementación de una base de datos que registre a todos los consumidores que hayan recibido comunicaciones comerciales sin haber otorgado su consentimiento, así como a aquellos que ya no desean recibir comunicaciones comerciales en el futuro. Cabe mencionar que se ha identificado que esta medida correctiva ha sido ordenada en veinticinco (25) resoluciones de la lista de resoluciones del Anexo 1.

Esta clase de medidas correctivas genera que los proveedores de bienes y/o servicios infrinjan la Normativa de Protección de Datos Personales y, por tanto, colisiona con los derechos de los

consumidores como titulares de derechos de datos personales. En primer lugar, el almacenamiento de información en una base de datos constituye una forma de tratamiento de datos personales. Por lo tanto, se requiere el consentimiento del titular, el cual debe cumplir con las características de ser libre, previo, expreso e informado. En ese sentido, si los proveedores de bienes y/o servicios deben crear una base de datos que incluya a los consumidores que recibieron comunicaciones comerciales sin haber otorgado su consentimiento, deberán solicitar su consentimiento para incluirlos en la base de datos.

En segundo lugar, cuando un titular solicita que se revoque su consentimiento, en ejercicio de su derecho a la autodeterminación informativa, sus datos personales deben ser objeto de cese de tratamiento. Por lo tanto, no resultaría válido conservar en una base de datos la información de aquellos consumidores que han manifestado su voluntad de no recibir más comunicaciones comerciales, dado que no se estaría cesando el tratamiento.

En esa línea, en la Resolución N.º 1995-2020/SPC-INDECOPI, el proveedor de bienes y/o servicios cuestionó la imposición de esta medida correctiva, argumentando que podría vulnerar la normativa de protección de datos personales (INDECOPI, 2020). Si bien la Sala de Protección al Consumidor modificó dicha medida, lo hizo no por un adecuado entendimiento del marco normativo en materia de protección de datos, sino porque la primera instancia no fundamentó cómo esta medida correctiva contribuiría a revertir los efectos del hecho infractor o a prevenir su reiteración. Es decir, la Sala de Protección al Consumidor no evaluó si la medida podría afectar los derechos o intereses de los consumidores, ni si era proporcional, adecuada o, incluso, legal, en el contexto del caso.

Mas bien, la Autoridad de Datos también ha cuestionado esta medida correctiva. Así, por ejemplo, en la Resolución Directoral N.º 1335-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP, la empresa imputada alegó que había incluido los datos personales de un titular en una base de datos de personas que no desean recibir comunicaciones comerciales, en cumplimiento de lo dispuesto por INDECOPI. Sin embargo, la Autoridad de Datos señaló que, si el titular solicita la cancelación de sus datos personales, esta debe aplicarse a todos los sistemas que gestione la administrada y, por lo tanto, los datos no pueden mantenerse en ninguna base de datos, incluida aquella exigida por INDECOPI (MINJUSDH, 2024).

En mi opinión, esta problemática relacionada con la imposición de medidas correctivas que vulneran la normativa de protección de datos personales tiene como origen el limitado conocimiento técnico que demuestra INDECOPI en esta materia. En cambio, la Autoridad de Datos ha mostrado un mayor rigor en sus evaluaciones, verificando que las medidas correctivas propuestas no transgredan el derecho a la autodeterminación informativa, el cual constituye precisamente el bien jurídico tutelado por ambas disposiciones analizadas en esta tesis.

Como se desprende de esta sección, INDECOPI ha resuelto ciertos casos que contradicen la Normativa de Protección de Datos Personales, llegando incluso a adoptar decisiones que resultan más perjudiciales para los consumidores que busca proteger.

A pesar de ello, INDECOPI ha intentado justificar su competencia en base a un supuesto nivel de especialización, lo cual, en mi opinión, es errado. En la Resolución N° 0681-2022/SPC-INDECOPI, la Sala de Protección al Consumidor indicó que la LPDP establece disposiciones generales sobre la protección de datos personales. En cambio, sostiene que el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo Consumidor regula de manera específica la protección de los consumidores por la remisión de contenido comercial (INDECOPI, 2022). Es decir, la Sala de Protección al Consumidor concluye que INDECOPI es la autoridad más especializada en estos asuntos por conocer sobre los consumidores y los contenidos comerciales.

Su principal argumento para justificar su competencia -especialmente en cuanto a su especialización- se basa en que protege a los consumidores conforme a lo dispuesto en el Código de Consumo. No obstante, al sustentar sus decisiones en la LPDP -y hacerlo de manera incorrecta-, queda en evidencia que el Código de Consumo no constituye un régimen especial frente a la LPDP. Aunque INDECOPI posee experiencia en materia de protección al consumidor, dicha especialización no es suficiente ni es la requerida para abordar una infracción al derecho a la autodeterminación informativa, las cuales requieren un mayor conocimiento sobre las características del consentimiento válido, el derecho de revocación, entre otros. No se requiere tener conocimientos sobre la soberanía del consumidor, el deber de idoneidad, el principio de transparencia y en general sobre ningún atributo inherente al consumidor, siguiendo los criterios del Tribunal Constitucional. Para proteger el derecho a la autodeterminación informativa, da igual si se está ante un consumidor o una persona natural con negocio (que son conceptos dominados por INDECOPI), sino que lo relevante es poder determinar si el titular de los datos personales otorgó o no su consentimiento de manera válida.

Por último, esta problemática plantea la siguiente pregunta: ¿quién debe ser la autoridad encargada de sancionar el envío de comunicaciones comerciales no consentidas? En la siguiente sección se analizará esta cuestión, así como una posible alternativa normativa a la regulación actual que pueda armonizar el ordenamiento jurídico.

3.3 ¿A qué autoridad deberíamos recurrir?

Considerando que la regulación actual podría dar lugar a una posible vulneración del principio de *non bis in ídem* -así como una deficiente técnica legislativa por la regulación del inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo-, se puede adoptar una de las dos alternativas: a) proponer que este numeral sea derogado y que la supervisión de la publicidad *spam* sea a través únicamente de la LPDP; o b) proponer mantener este numeral pero que sea solo una autoridad la encargada de aplicar estas disposiciones, en cuyo caso, cuando estén consumidores involucrados, se optaría por la aplicación del inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo. En ambos escenarios, el riesgo de *non bis in ídem* se resuelve.

En ambos escenarios, resulta claro que solo una autoridad debería ser la encargada de la supervisión del envío de comunicaciones comerciales no consentidas. Por ese motivo, un aspecto relevante a considerar para definir como debería regularse esta materia es determinar cuál debería ser la autoridad que sancione la falta de consentimiento para el envío de comunicaciones comerciales.

Desde una perspectiva jurídica -y en búsqueda de la armonización del ordenamiento jurídico-, resulta razonable concluir que la Autoridad de Datos debería ser la única entidad competente para sancionar el no contar con el consentimiento para el envío de publicidad comercial. Esta conclusión se fundamenta, en primer lugar, en su conocimiento especializado en la protección de los datos personales, lo que permite aplicar con precisión los criterios técnicos y jurídicos necesarios para determinar la validez del consentimiento.

Como se ha explicado anteriormente, aunque INDECOPI se presenta como una autoridad especializada en la protección de los derechos de los consumidores, su competencia técnica resulta insuficiente para abordar adecuadamente los casos relacionados con el envío de comunicaciones comerciales sin consentimiento. La especialización de INDECOPI se centra en aspectos propios de la relación de consumo, los cuales no resultan relevantes para determinar

si se ha vulnerado el derecho a la autodeterminación informativa mediante el tratamiento indebido de datos personales. Asimismo, si bien esta disposición se encuentra regulada como un método comercial agresivo, como se explicó anteriormente, esta no se encuentra relacionada con la vulneración de la libertad de elección del consumidor.

En este tipo de casos, el análisis se centra en la legalidad del uso de la información personal, especialmente en lo que respecta a la obtención de un consentimiento válido que cumpla las características de ser libre, previo, informado, expreso e inequívoco. Al respecto, estos elementos son propios del régimen de protección de datos personales, y requieren conocimientos técnicos que exceden el ámbito de especialización de INDECOPI. En ese sentido, es la Autoridad de Datos la que cuenta con el marco conceptual, normativo y técnico necesario para evaluar este tipo de infracciones, puesto que su competencia está directamente vinculada a la tutela de la autodeterminación informativa.

En segundo lugar, a partir de la revisión de otros ordenamientos jurídicos, se ha identificado que, en la mayoría de los casos, la autoridad encargada de fiscalizar el envío de comunicaciones comerciales no consentidas a números telefónicos o correos electrónicos es la autoridad de protección de datos personales. A continuación, se presenta una lista de las autoridades competentes en otros ordenamientos jurídicos encargadas de la fiscalización de estas prácticas conforme a sus respectivas normativas vigentes.

Tabla 16.

Autoridades de otros ordenamientos jurídicos que fiscalizan el envío de comunicaciones comerciales

PAÍS	AUTORIDAD COMPETENTE	COMPETENCIA
Argentina	Dirección Nacional de Protección de Datos Personales de la Agencia de Acceso a la Información Pública	Se encuentra a cargo del registro “No llame” para que los usuarios dejen de recibir mensajes o llamados publicitarios (Agencia de Acceso a la Información Pública, s.f.)
Chile	Servicio Nacional del Consumidor	Se encuentra a cargo de la lista “No Molestar” para que los consumidores

		<p>puedan manifestar su voluntad expresa de ser borrados de los listados de las empresas para ya no recibir comunicaciones comerciales (Servicio Nacional del Consumidor, s.f.).</p>
Ecuador	<p>Superintendencia de Protección de Datos Personales</p>	<p>Se vela por el cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, la cual establece que se debe contar con el consentimiento libre e informado para el uso de los datos personales (Ley Orgánica de Protección de Datos Personales, Art. 8, 2021).</p>
España	<p>Agencia Española de Protección de Datos</p>	<p>En el caso de la Agencia Española de Protección de Datos, sanciona realizar “comunicaciones comerciales a quienes hubiesen manifestado su negativa u oposición de recibirlas” (Ley Orgánica 3/2018, Art. 23, 2018). Asimismo, sanciona el incumplimiento de la Lista Robinson, la cual es una lista, implementada en 1993, en el que las personas pueden oponerse al uso de sus datos personales con fines comerciales (Agencia Española de Protección de Datos, 2019).</p>
México	<p>Procuraduría Federal del Consumidor Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros</p>	<p>En el ordenamiento mexicano, la Procuraduría Federal del Consumidor implementó, en el 2004, el Registro Público para Evitar Publicidad (REPEP) para aquellos consumidores que ya no quieran ser molestados con publicidad. Sin embargo, no es de su</p>

		competencia aquellas comunicaciones realizadas por entidades del sector financiero, sino que está a cargo de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Gobierno de México, s.f.).
--	--	---

Nota: Elaborado a partir de la información recopilada de sitios web oficiales de gobiernos pertenecientes a distintos ordenamientos jurídicos extranjeros, en relación con la regulación de la publicidad no solicitada o *spam*.

Como se puede advertir, en la mayoría de los países analizados, son las autoridades de protección de datos personales las encargadas de fiscalizar el envío de comunicaciones comerciales. Sin embargo, existen excepciones relevantes, como en los casos de México y Chile, donde esta función recae en las autoridades de protección al consumidor.

Es importante señalar que, en el caso chileno, aún no se ha constituido una autoridad especializada en protección de datos personales, dado que la ley correspondiente ha sido promulgada recientemente. En este contexto, resulta especialmente relevante observar cómo se asignará esta competencia una vez que se cree dicha entidad. Esto se debe a que, según Contreras et al. (2022), la ausencia de una autoridad de datos personales ha generado una fragmentación regulatoria en torno a la tutela de los datos personales, lo que evidencia la necesidad de una institucionalidad clara en esta materia.

Por otro lado, en México, este registro se implementó con el objetivo de salvaguardar los datos personales de los consumidores (Procuraduría Federal del Consumidor, 2007), cuando aún no contaban con una normativa de datos personales. En este caso, aunque existen dos autoridades involucradas en la supervisión del Registro Público para Evitar Publicidad, sus competencias están claramente delimitadas. Ello, en tanto la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros se encarga únicamente de las comunicaciones realizadas por las empresas supervisadas del sistema financiero, mientras que la Procuraduría Federal del Consumidor se encarga de las demás empresas. Ello sí contrasta con el ordenamiento jurídico peruano, donde son dos las autoridades que tendrían competencias superpuestas.

Esta claridad también debería replicarse en el ordenamiento jurídico peruano, a fin de evitar discusiones acerca de la autoridad competente para sancionar el envío de comunicaciones

comerciales no consentidas. En base a lo analizado en el presente trabajo, la Autoridad de Datos debería ser reconocida como la autoridad competente, incluso cuando se trate de consumidores personas naturales, dado que estos califican como titulares de datos personales.

A diferencia de lo que ocurre en Perú, en países como España, aunque existen diversas normativas que regulan y sancionan el envío no autorizado de comunicaciones, la competencia para su fiscalización recae en una única entidad: la Agencia Española de Protección de Datos. Ciertamente, el análisis del consentimiento válido recae en esta autoridad, la cual ha sancionado empresas por la comisión de esta infracción.

Sin perjuicio de ello, desde una perspectiva más práctica, resulta pertinente centrar la atención en el INDECOPI, debido al rol de supervisión y control que ha ejercido activamente. Desde la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1390, dicha entidad ha asumido una participación proactiva en la difusión de los derechos de los ciudadanos frente a la publicidad comercial no deseada, implementando mecanismos que faciliten la presentación de denuncias.

Por ejemplo, se habilitó el canal “WhatsApp No Insista” para reportar el envío de publicidad no solicitada, el cual estuvo vigente hasta el año 2021. Este canal fue reemplazado por el canal “Vigilancia Ciudadana”, gestionado por el Centro Especial de Monitoreo de INDECOPI. Gracias a estas iniciativas, la institución ha recibido miles de reportes relacionados con comunicaciones comerciales realizadas sin el consentimiento del consumidor (INDECOPI, 2021).

Asimismo, desde el año 2024, la Dirección de Fiscalización del INDECOPI ha incorporado el uso de inteligencia artificial y herramientas de análisis de datos para verificar el cumplimiento de la normativa por parte de las empresas. A la fecha, se encuentran procesando aproximadamente siete millones de audios (INDECOPI, 2025).

Por el contrario, la Autoridad de Datos ha tenido una actuación más modesta, al difundir una campaña orientativa mediante un comunicado en su página web, titulado “Publicidad no deseada”, en el que se les informa a los ciudadanos sobre cómo denunciar el envío de publicidad no solicitada.

Como se puede apreciar, el INDECOPI ha demostrado una mayor proactividad que la Autoridad de Datos. Ello se ve reflejado en los más de cien (100) resoluciones emitidas -tanto en primera como en segunda instancia-, las cuales se encuentran listadas en el Anexo 1. Cabe señalar que estas no incluyen los casos resueltos por sus oficinas regionales ni aquellas posteriores al 2023. Por otro lado, desde el inicio de sus labores, la Autoridad de Datos ha resuelto alrededor de ciento cincuenta (150) casos relacionados con el tratamiento de datos personales sin consentimiento libre, expreso, inequívoco, previo e informado, los cuales no necesariamente están vinculados al tratamiento de datos con fines publicitarios (MINJUSDH, 2025).

Una de las principales razones por las que INDECOPI podría haber desarrollado un mayor número de herramientas está relacionada con su naturaleza como organismo público que cuenta con autonomía funcional, económica y presupuestal (Decreto Legislativo N° 1033, art. 1, 2008). INDECOPI dispone de una estructura institucional más robusta, con oficinas descentralizadas en diversas regiones del país y un mayor número de funcionarios, lo que le permite ejercer una supervisión más eficiente sobre el envío de comunicaciones comerciales. Por el contrario, la Autoridad de Datos opera bajo la DGTAIPD, y cuenta con una dotación más limitada de aproximadamente cuarenta (40) funcionarios (MINJUSDH, 2025), lo que podría restringir su capacidad operativa frente a los desafíos actuales.

Si bien el INDECOPI ha desempeñado un rol activo y práctico al facilitar que los ciudadanos puedan denunciar casos de publicidad no deseada, ello no debería considerarse como un argumento suficiente para atribuirle la competencia en esta materia. La responsabilidad de garantizar mecanismos adecuados de denuncia y de promover el conocimiento de los derechos relacionados con el tratamiento de datos personales debería recaer, exclusivamente, en la Autoridad de Datos.

Es fundamental que la Autoridad de Datos fortalezca su presencia institucional mediante acciones concretas, como la implementación de canales accesibles de denuncia, y campañas informativas sostenidas. Esto permitirá consolidar su rol como autoridad competente en materia de protección de datos personales y evitar confusiones en la ciudadanía sobre a quién deben recurrir cuando recibí una comunicación comercial no solicitada.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir del análisis realizado a lo largo de la presente investigación, se han identificado las siguientes conclusiones que permiten comprender la regulación vigente sobre el envío de comunicaciones comerciales no solicitadas o publicidad *spam*:

1. En el ordenamiento jurídico peruano, el envío de comunicaciones comerciales sin contar con el consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco de los destinatarios constituye una infracción sancionable. Esta conducta es regulada por dos entidades competentes: la Autoridad de Datos, bajo la LPDP, y el INDECOPI, conforme al Código de Código.
2. Esta doble regulación ha generado cuestionamientos por parte de los administrados respecto a la posibilidad de que se configure una vulneración al principio de *non bis in ídem*. Asimismo, algunos administrados han cuestionado la competencia del INDECOPI para sancionar la falta de consentimiento, puesto que consideran que la protección de datos personales es competencia exclusiva de la Autoridad de Datos.
3. A partir del análisis de la triple identidad para la configuración de una vulneración al principio de *non bis in ídem*, se puede afirmar que, en determinados supuestos, concurre simultáneamente la identidad de sujeto, hecho y fundamento. Por lo tanto, existe la posibilidad de que los administrados puedan ser sancionados, así como procesados, dos veces por el envío de comunicaciones comerciales no consentidas.
4. En relación con la identidad del sujeto, se determinó que existen similitudes entre los responsables por el envío de publicidad comercial no consentida, tanto en la normativa de protección de datos personales como en el Código de Consumo. En ambos marcos normativos, pueden ser sancionados los proveedores de productos y/o servicios, así como los que prestan el servicio de telemarketing. No obstante, esta coincidencia no implica una responsabilidad uniforme, puesto que, de acuerdo con la normativa de protección de datos personales, la responsabilidad recaerá en quien asume la responsabilidad de obtener el consentimiento o si se realizó una supervisión diligente sobre el debido tratamiento.

5. En lo que respecta a la identidad de hecho, su determinación resultó ser más sencilla, dado que la conducta sancionada por ambas autoridades consiste en el envío de comunicaciones comerciales sin contar con el consentimiento válido de los consumidores que son personas naturales. Además, para que este consentimiento sea válido, debe reunir las características de ser previo, libre, informado, expreso e inequívoco.
6. En cuanto a la identidad de fundamento, su determinación ha representado el mayor grado de complejidad en el análisis, debido a las posturas adoptadas por ambas autoridades respecto a su ámbito de competencia. No obstante, a partir del estudio histórico de la normativa actual y del análisis de las resoluciones emitidas por INDECOPI, es posible advertir que ambas autoridades comparten la protección del mismo interés de las personas: la salvaguarda del derecho a ejercer control sobre el uso de sus datos personales o la autodeterminación informativa.
7. El origen del problema se origina en que, antes de la entrada en vigencia de la LPDP, el envío de comunicaciones comerciales no solicitadas era considerado competencia del INDECOPI. Esta interpretación se mantuvo en el tiempo, por lo que actualmente se encuentra regulada en el Código de Consumo. El motivo por el que aún radica esta problemática es que esta disposición tuvo que ser adaptada a la normativa de protección de datos personales.
8. El supuesto contemplado en el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo no constituye un método comercial agresivo bajo la modalidad de acoso, puesto que el envío de comunicaciones comerciales no consentidas no coloca al consumidor en una situación de presión o hostilidad que lo induzca a tomar una decisión de consumo no deseada. En realidad, el elemento infractor relevante -como ocurre en la mayoría de los ordenamientos jurídicos comparados- es la reiteración o la insistencia de las comunicaciones, aspecto que ya se encuentra regulado en el inciso d) del mismo artículo.
9. El problema de la sobrerregulación ha generado que INDECOPI, al no ser la autoridad especializada en materia de protección de datos personales, incurra en una aplicación incorrecta de la normativa de protección de datos personales en su análisis. Esto se evidencia en la validación de consentimientos que, bajo los criterios de la Autoridad de

Datos, no serían considerados válidos. Además, ha dado lugar a interpretaciones incorrectas de la normativa de protección de datos personales, así como a la implementación de medidas correctivas que podrían vulnerar dichas disposiciones.

En función de estos hallazgos, se plantean las siguientes recomendaciones dirigidas a uniformizar el ordenamiento jurídico peruano:

1. La autoridad competente para evaluar y sancionar el envío de comunicaciones comerciales no consentidas debe ser la Autoridad de Datos. Esta última cuenta con la especialización técnica necesaria para interpretar adecuadamente la normativa de protección de datos personales, especialmente en lo relativo a la validez del consentimiento y la tutela del derecho a la autodeterminación informativa.
2. Considerando que la Autoridad de Datos es la autoridad competente, se podría adoptar las siguientes alternativas para armonizar el ordenamiento jurídico peruano: a) derogar el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo; o b) mantener el inciso e) del artículo 58 del Código de Consumo pero que sea solo Autoridad de Datos la encargada de aplicar estas disposiciones, siempre que se le otorguen las facultades correspondientes, cuando estén consumidores involucrados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Libros, artículos y noticias

- Agencia de Acceso a la Información Pública (s.f.). Registro Nacional No Llame. Recuperado el 04 de noviembre de 2025, de <https://nollame.aaip.gob.ar/faqs.html>
- Barreiro, R. (2018). Las prácticas abusivas en la relación del consumo. *Revista AMFJN*, 1. https://amfjn.org.ar/descargas-pdf/revista_juridica/NUMERO01/las_practicas_abusivas.pdf
- Boyer, J. (2012). Criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional sobre el Principio Non Bis In Idem. *Revista De Derecho Administrativo*, (11), 323–331. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13563>
- Cavero Safra, E. (2016). ¿Efecto dominó o efecto mariposa? El (distorsionado) concepto de consumidor protegido en el derecho peruano. *IUS ET VERITAS*, 24(53), 34-47. <https://doi.org/10.18800/iusteveritas.201701.002>
- Conde Ortiz, C. (2005). La protección de datos personales: un derecho autónomo con base en los conceptos de intimidad y privacidad. *Dykinson, S.L.* <https://rodin.uca.es/handle/10498/26396>
- Contreras, P., Ortiz, L., & Trigo, P. (2022). Un sistema fragmentado: La protección sectorial de los datos personales en Chile. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (35), 35-64. <https://redae.uc.cl/index.php/REDAE/article/download/44621/42187>
- Esquivias, J. (2011). La protección del consumidor frente a prácticas agresivas por acoso telefónico. *REVISTA CEFLEGAL CEF*, 132, 33-56. <https://doi.org/10.51302/ceflegal.2012.11857>
- González, E. (2019). Prácticas agresivas y tutela del consumidor. *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PR-2019-147

Hernández, L. (2017). Dilemas sobre la naturaleza jurídica y el fundamento del non bis in idem en España y México. *Ciencia Jurídica*, 6(11), 73–89. <https://doi.org/10.15174/cj.v6i1.224>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (21 de diciembre de 2021). *El Indecopi recuerda que las llamadas no deseadas pueden ser reportadas a sus canales de atención*. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/571579-el-indecopi-recuerda-que-las-llamadas-no-deseadas-pueden-ser-reportadas-a-sus-canales-de-atencion>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. (16 de mayo de 2025). Indecopi exhorta a las empresas a cumplir con nueva ley que prohíbe llamadas spam y anuncia drásticas acciones por incumplimiento. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/1168482-indecopi-exhorta-a-las-empresas-a-cumplir-con-nueva-ley-que-prohíbe-llamadas-spam-y-anuncia-drasticas-acciones-por-incumplimiento>

Janssens, K., Nijsten, N., & Van Goolen, R. (2014). Spam and Marketing Communications. *Procedia Economics and Finance*, 12, 265-272. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(14\)00344-X](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00344-X)

Karunaratne, E. A. C. P., & Thilini, W. A. (2022). Advertising Value Constructs' Implication on Purchase Intention: Social Media Advertising. *Management Dynamics in the Knowledge Economy*, 10(3), 287-303. <https://doi.org/10.2478/mdke-2022-0019>

Küster, I., Ruiz, C., & Damián, C. (2017). ¿Es efectiva la publicidad móvil? *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, 23(1), 22-33. <https://doi.org/10.31876/rcs.v23i1.24942>

López, P. (2023). Las prácticas agresivas y la tutela del consumidor: Una aproximación desde el derecho chileno. *Latin american legal studies*, 11(2), 115-181. <https://dx.doi.org/10.15691/0719-9112vol11n2a4>

López, P. (2024). Las prácticas abusivas como un atentado a la dignidad del consumidor: una aproximación y sistematización desde el derecho chileno. *Revista de Derecho*

(Concepción), 92(255), 15-51.
https://revistas.udec.cl/index.php/revista_de_derecho/article/view/13300/12061

Massaguer, J. (2010). Las prácticas agresivas como acto de competencia desleal. *Actualidad Jurídica Uriá Menéndez*, (27), 17-32.
<https://www.uria.com/documentos/publicaciones/2755/documento/art01.pdf?id=2>

Mayer Lux, L. (2017). El Bien Jurídico Protegido en Los Delitos Informáticos. *Revista Chilena de Derecho*, 44(1), 235–260. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372017000100011>

Melgar, J.L. (2022). El ne bis in ídem como principio difuminado en la jurisprudencia penal nacional. *Ius Vocatio*, 5(5), 71-95. <https://doi.org/10.35292/iusVocatio.v5i5.607>

Morena del Rio, M. (2020). La importancia del bien jurídico tutelado en el ámbito de las sanciones administrativas con factor objetivo de atribución. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 277-289.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22420>

Newman, S. (2010). La Protección de los Consumidores en Europa: Análisis de la Directiva 2005/29/CE sobre Prácticas Comerciales Desleales. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, 8(8), 146–179.
<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/112>

Núñez, J., Núñez, M., Pérez, O., & Geraci, M. (2021). Derechos del consumidor afectados por el acto de competencia desleal de acoso e influencia indebida, ejecutado a través de telemarketing y mailing digital: el caso de Ecuador. *Revista La Propiedad Inmaterial*, (31), 35-64. <https://doi.org/10.18601/16571959.n31.02>

Olivos, M. (2020). El derecho a la protección de datos personales en el Perú: 27 años desde su incorporación en la Constitución Política De 1993. *IUS: Revista De investigación De La Facultad De Derecho*, 9(1), 83-100. <https://doi.org/10.35383/ius-usat.v9i1.338>

Orrego, C. (2013). Una aproximación al contenido constitucional del derecho de autodeterminación informativa en el ordenamiento jurídico peruano. *Anuario de*

derecho constitucional latinoamericano, 311-330.
<https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r32202.pdf>

Priego, R., Martínez, G., & Rodríguez, M. (2021). La publicidad digital y el desafío de la saturación publicitaria para el empresario. *FACE: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas Y Empresariales*, 21(2), 14-21. <https://doi.org/10.24054/face.v21i2.1102>

Ramírez, M.L. (2013). El non bis in idem en el ámbito administrativo sancionador. *Revista de Derecho*, (40), 1-29.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-86972013000200001&lng=en&tlng=es

Ramírez, M.L. (2009). Consideraciones al Requisito de Identidad Subjetiva del Principio Non Bis In Ídem en el Ámbito del Derecho Administrativo Sancionador Español. *Revista de derecho (Valdivia)*, 22(1), 93-111. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502009000100005>

Real Academia Española (s.f.). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 03 de noviembre de 2025, de <https://dle.rae.es/acosar>

Redacción RPP. (09 de agosto de 2009). Más de 8 mil usuarios se inscriben en registro 'Gracias, no insista'. *RPP*. <https://rpp.pe/peru/actualidad/mas-de-8-mil-usuarios-se-inscriben-en-registro-gracias-no-insista-noticia-200279>

Rodríguez, J. (2004). La publicidad como herramienta de las distintas modalidades de comunicación persuasiva. *Global Media Journal México*, 1(1), 17-25.
https://gmjmxico.uanl.mx/index.php/GMJ_EI/article/view/145

Romero, D. (2008). Del charlatán al spam: publicidad molesta y libertad informática. *Boletín del Ministerio de Justicia*, 2066, 5-32.
<https://revistas.mjusticia.gob.es/index.php/BMJ/article/view/2706/2706>

- Salas, R. A. (2010). Algunos apuntes y reflexiones sobre la Tutela de los derechos de los consumidores y la Asimetría Informativa en el mercado. *Foro Jurídico*, (11), 182-193. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/18587>
- Senno, F. (2021). ¿Debo recibir comunicaciones promocionales? Un análisis desde las reglas de protección al consumidor y de datos personales. *Themis-Revista de Derecho*, 79, 393-408. <https://doi.org/10.18800/themis.202101.022>
- Servicio Nacional del Consumidor. (s.f.). *No Molestar (Anti Spam)*. Recuperado el 04 de noviembre de 2025, de <https://www.sernac.cl/portal/617/w3-propertyvalue-63007.html>
- Tévez, A., & Souto, M.V. (2016). Trato "indigno" y daño punitivo. Aplicación del art. 8 bis de la Ley de Defensa del Consumidor. *LA LEY 26/04/2016, 26/04/2016, 1 - LA LEY2016-C, 638, 1-8*. <https://www.derecho.uba.ar/institucional/pacem/pdf/trato-indigno-y-dano-punitivo-aplicacion-del-art-8-bis-de-la-ldc.pdf>
- Thorne, J. (2010). Las Relaciones de Consumo y los Principios Esenciales en Protección y Defensa del Consumidor. Reflexiones en torno al Proyecto de Código de Consumo. *Derecho & Sociedad*, (34), 61-68. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13328>
- Unión Europea. (s.f.). *Prácticas comerciales desleales*. Recuperado el 18 de octubre de 2025, de https://europa.eu/youreurope/citizens/consumers/unfair-treatment/unfair-commercial-practices/index_es.htm
- Vega, J. (2006). La publicidad comercial y los consumidores. *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, 18, 65-120. <http://hdl.handle.net/10662/2688>
- Velasco, L. (2023). Publicidad comercial y derechos y libertades fundamentales. *Revista de Estudios Europeos, n° Extraordinario monográfico, 2, 397-420*. <https://doi.org/10.24197/ree.Extraordinario%20monográfico%202.2023.397-420>
- Villavicencio, F. (2003). Límites a la función punitiva estatal. *Derecho & Sociedad*, (21), 93-116. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17355>

2. Investigaciones y reportes publicados

Altamirano, P. (2017). *El principio de non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador*. [Memoria para licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Chile]. Biblioteca Digital de la Universidad de Chile. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/144855>

Andrade, E. (2023). *Incidencia de las prácticas abusivas de las empresas de telefonía frente a la protección de datos personales de los consumidores en Ecuador en 2022*. [Trabajo de titulación – Opción: Proyecto de investigación presentado para obtener el grado académico de Abogado/a de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador, Universidad Central del Ecuador]. Repositorio institucional de la Universidad Central del Ecuador. <https://www.dspace.uce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/4ae3b0f0-d78a-4388-ac26-72885df467c7/content>

Agencia Española de Protección de Datos. (16 de mayo de 2019). *La AEPD y Adigital presentan las novedades de la Lista Robinson para promover la protección de los datos de los ciudadanos*. <https://www.aepd.es/prensa-y-comunicacion/notas-de-prensa/la-aepd-y-adigital-presentan-las-novedades-de-la-lista>

Autoridad Española de Protección de Datos. (s.f.) *Guía para la lucha contra el spam*. https://cindi.gva.es/documents/161328197/161333060/Guxa_para_la_lucha_contra_el_SPAM.pdf/88f1ee08-faba-44a3-9647-7c8420ffe9c

Congreso de la República del Perú. (2004). Segunda Legislatura Ordinaria de 2004. *Diario de Debates, Tomo I, 267-345*. <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2005/Abril/12/L-28493.pdf>

Congreso de la República del Perú. (2004). *Proyecto de Ley que propone la Ley que protege de los Correos Electrónicos No Solicitados (Proyecto de Ley N° 11424-2004-CR)*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf/PorLey/A9F6C67B7288727505256F0F0052C5E5/\\$FILE/11424.PDF](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf/PorLey/A9F6C67B7288727505256F0F0052C5E5/$FILE/11424.PDF)

Congreso de la República. (2008). *Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1045.*

https://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Exposicion_de_Motivos/DL-2008/DL-1045.pdf

Congreso de la República del Perú. (2018). *Exposición de Motivos: Proyecto de Decreto Legislativo que Modifica la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.* <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2018/Setiembre/05/EXP-DL-1390.pdf>

Congreso de la República del Perú. (2022). *Proyecto de Ley que Modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, respecto a la Prohibición de las Llamadas Spam (Proyecto de Ley N° 2942/2022-CR).* https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NDM4Njg=/pdf/PL_2942

Congreso de la República del Perú. (2022). *Proyecto de Ley que Modifica el Artículo 58° de la Ley N° 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 (Proyecto de Ley N° 3131/2022-CR).* <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NDcyMTk=/pdf>

Congreso de la República del Perú. (29 de abril del 2025). *Pleno aprueba por insistencia autógrafa que prohíbe las llamadas spam.* <https://www.congreso.gob.pe/noticias/pleno-aprueba-por-insistencia-autografa-que-prohibe-las-llamadas-spam>

Congreso de la República del Perú, Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos. (2024). *Dictamen de insistencia, aprobado por unanimidad recaído en las observaciones formuladas por la Presidencia de la República a la Autógrafa de la ley que modifica la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones SPAM (proyecto de ley 2942/2022-CR, 3131/2022-CR y 3541/2022-CR).* <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzIxODM4/pdf>

Gobierno de México (s.f.) *Registro Público para Evitar Publicidad (REPEP)*. Recuperado el día 04 de noviembre de 2025, de <https://repep.profeco.gob.mx/>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor. (2022). *Informe N° 175-2022-DPC/INDECOPI*. https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTg1ODQ=/pdf/0403%20OFICIO-344-2022-GEG_INDECOPI-OPINION%20PL%202942-%202021%20folios

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, Sala Especializada de Protección al Consumidor. (2019). *Lineamientos sobre protección al consumidor*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1676261/Lineamientos_Protecci%C3%B3n_Consumidor_2019.pdf.pdf?v=1613493169

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Protección de Datos Personales. (2015). *El principio del consentimiento en el envío de publicidad comercial*. <https://www.gob.pe/institucion/anpd/informes-publicaciones/1263522-el-principio-del-consentimiento-en-el-envio-de-publicidad-comercial>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2023). *Informe Jurídico N° 006-2023-JUS/DGTAIPD*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4278894/Sobre%20los%20Proyectos%20de%20Ley%20N%C2%B02942%2C%203131%20y%203541/2022-CR.pdf?v=1679084841>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2025). *Informe N° 001-2025-JUS/DGTAIPD*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8391932/6977909-informe-2024.pdf?v=1753116815>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2019). *Opinión Consultiva N°*

012-2019-JUS/DGTAIPD.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1474125/12.pdf.pdf?v=1626284132>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2019). *Opinión Consultiva N° 026-2019-JUS/DGTAIPD.*

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1474132/Consulta%20sobre%20el%20n%C3%BAmero%20de%20tel%C3%A9fono%20celular%20como%20dato%20personal%20y%20consentimiento%20para%20el%20tratamiento%20de%20datos%20personales%20sensibles%20v%C3%ADa%20telef%C3%B3nica..pdf?v=1626195043>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2020). *Opinión Consultiva N° 35-2020-JUS/DGTAIPD.*

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1469360/Consulta%20sobre%20el%20tratamiento%20de%20datos%20personales%20de%20una%20persona%20natural%20que%20act%C3%BAa%20en%20representaci%C3%B3n%20de%20una%20persona%20jur%C3%ADdica..pdf?v=1606781012>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2021). *Opinión Consultiva N° 034-2021-JUS/DGTAIPD.*

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2192913/Sobre%20las%20obligaciones%20del%20encargado%20y%20el%20responsable%20del%20tratamiento%20de%20datos%20personales.pdf?v=1632237699>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2021). *Opinión Consultiva N° 046-2021-JUS/DGTAIPD.*

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2427487/Definici%C3%B3n%20de%20dato%20personal.pdf?v=1637011788>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2022). *Opinión Consultiva N°*

01-2022-DGTAIPD.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2734605/Sobre%20el%20alcance%20de%20la%20autorizaci%C3%B3n%20de%20primer%20contacto%20para%20solicitar%20el%20consentimiento%20para%20el%20uso%20de%20datos%20con%20fines%20de%20publicidad.pdf?v=1642177395>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2024). *Opinión Consultiva N° 014-2024-DGTAIPD*.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6656934/5786665-sobre-primer-contacto-y-remision-de-informacion-en-el-marco-de-acciones-de-fiscalizacion.pdf?v=1721162398>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2025). *Opinión Consultiva N° 010-2025-JUS/DGTAIPD*.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7692401/6512580-sobre-el-deber-derecho-de-informar-respecto-del-tratamiento-de-datos-personales.pdf?v=1740583294>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2025). *Registro de Sanciones Impuestas por la APDP*.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8640890/1255336-registro-de-sanciones-impuestas.pdf?v=1757603061>

Poder Ejecutivo. (2009). *Proyecto de Código de Protección y Defensa del Consumidor (Proyecto de Ley N° 3954/2009-PE)*.

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/b20860114eac3c84052576ff0052621f/\\$FILE/03954.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/b20860114eac3c84052576ff0052621f/$FILE/03954.pdf)

Procuraduría Federal del Consumidor. (2007). *Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación y funcionamiento del Registro Público de Consumidores*.

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005694&fecha=08/11/2007#gsc.tab=0

3. Legislaciones

Constitución Política del Perú [Const], 29 de diciembre de 1993.
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678>

Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la ley de organización y funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI. (25 de junio de 2008).
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H967426>

Decreto Legislativo N° 1045, Decreto Legislativo que Aprueba la Ley Complementaria del Sistema de Protección al Consumidor. (26 de junio de 2008).
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H967538>

Decreto Legislativo N° 1390, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor. (04 de setiembre de 2018).
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1215463>

Decreto Supremo N° 006-2009-PCM, Decreto Supremo que aprueba Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema de Protección al Consumidor. (29 de enero de 2009).
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H980352>

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General. (25 de enero de 2019). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1226958>

Decreto Supremo N° 016-2024-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales. (29 de noviembre de 2024).
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1390746>

Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas). (2002). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 201, 31 de julio de 2002. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32002L0058>

Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo. (2005). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 149, 11 de junio de 2005. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32005L0029>

Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal. (11 de enero de 1991). <https://www.boe.es/eli/es/l/1991/01/10/3/con>

Ley 25.326, de Protección de los Datos Personales. (02 de noviembre de 2000). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9611A1049A66309B05257E6F0061CEDE/\\$FILE/Ley_25326_Protecci%C3%B3nDatosPersonales.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9611A1049A66309B05257E6F0061CEDE/$FILE/Ley_25326_Protecci%C3%B3nDatosPersonales.pdf)

Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios. (31 de diciembre de 2009). <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/12/30/29>

Ley 19496, establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores. (07 de marzo de 1997). <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=61438>

Ley Estatutaria 1581 de 2012, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. (18 de octubre de 2012). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=49981>

Ley Federal de Protección al Consumidor. (24 de diciembre de 1992). https://www.profeco.gob.mx/juridico/pdf/1_lfpc_ultimo_camdip.pdf

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. (05 de julio de 2010). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/16/7742/3.pdf>

Ley N° 2000-21, Ley Orgánica de defensa del consumidor. (10 de julio de 2000). <https://vlex.ec/vid/ley-21-ley-organica-643461621>

Ley N° 24.240, Ley de Defensa del Consumidor. (15 de octubre de 1993). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24240-638/actualizacion>

Ley N° 26.994, Código Civil y Comercial de la Nación. (08 de octubre de 2014). https://www.saij.gob.ar/docs-f/codigo/Codigo_Civil_y_Comercial_de_la_Nacion.pdf

Ley N° 28493, Ley que regula el uso del correo electrónico comercial no solicitado (SPAM). (18 de marzo de 2004). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H890031>

Ley N° 29571, Código de Protección al Consumidor. (02 de setiembre de 2010). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682697>

Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales. (02 de julio de 2011). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1034642>

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. (06 de diciembre de 2018). <https://www.boe.es/eli/es/lo/2018/12/05/3/con>

Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. (21 de mayo de 2021). <https://www.cidhpdaecuador.org/downloads/ef47e563fcefb466493124030724c4c>

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, 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. (2016). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 119, 04 de mayo de 2016. <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>

4. Casos

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual,
Comisión de la Oficina Regional del INDECOPI de la Libertad. Resolución Final N°
0731-2024/INDECOPI-LAL. (21 de junio de 2024).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/914da13d-eb89-47b5-8d78-1d3032332793>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 1. Expediente N° 121-2021/CC1. (s.f.)

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 1. Expediente N° 132-2021/CC1. (s.f.)

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 2. Resolución Final N° 1331-2023/CC2. (26
de julio de 2023).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/c86ff377-aa57-45a8-9135-73b7d28ace52>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 2. Resolución Final N° 2648-2025/CC2. (09
de octubre de 2025).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/c33edcbf-4978-4a2c-ad86-a810fcbaa872>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Expediente N° 009-2023/CC3. (s.f.)

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 067-2019/CC3. (20
de noviembre de 2019).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/345bd2e1-046a-4f8a-8c7e-11d584678812>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 295-2019/CC3. (29
de noviembre de 2019).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/2e0a8980-bd0d-423a-9af0-5835b0acc5e7>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 007-2020/CC3. (15
de enero de 2020).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/a5175a4d-7b54-41d2-8304-596c876e6e6d>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 021-2020/CC3. (12
de febrero de 2020).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/ff07b521-bad9-4ef3-acb7-e67ad00ab995>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 059-2020/CC3. (10
de julio de 2020).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/8636f550-34cc-4d66-8417-bd717f04e78f>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 097-2020/CC3. (30
de julio de 2020).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/6b21c124-39e2-40ef-af0c-4b3ab66cc6cc>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 108-2020/CC3. (11
de agosto de 2020).

<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/37b4b697-b1c7-4bf5-9108-53357925baea>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 119-2020/CC3. (14 de agosto de 2020).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/2886c8a6-cb07-4fec-96f2-b233caee4693>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 121-2020/CC3. (14 de agosto de 2020).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/72c0c7a8-faa2-464c-a5ef-7f0ee01bca8e>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 122-2020/CC3. (14 de agosto de 2020).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/191fd162-8cf1-4215-bf64-c33e0676219c>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 006-2021/CC3. (21 de enero de 2021).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/56efbd65-74e7-4925-9fe9-7dff0ad6de3>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 066-2021/CC3. (06 de mayo de 2021).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/977fd3bf-35d4-43f6-8062-e4c5be72e8ab>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 124-2021/CC3. (20
de agosto de 2021).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/9105f69c-610c-4169-b1b6-6fcd0eaf0c9d>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 044-2023/CC3. (20
de junio de 2023).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/3f0abcb4-1050-4b93-aa45-b580cebfcff8>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 056-2023/CC3.
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/53109021-04b5-4500-936b-1ec86d3bd5d0>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 069-2023/CC3. (29
de setiembre de 2023).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/d6e3001a-5e01-4c51-bc9e-0cd098c65a6b>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 076-2023/CC3. (24
de octubre de 2023).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/7567fbba-e306-4506-be33-e84562920186>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 077-2023/CC3. (31
de octubre de 2023).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/c268bb67-c972-4156-a4f2-d9bddb451800>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 079-2023/CC3. (07 de noviembre de 2023).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/d0640798-2edf-4a6e-8825-978bb175603d>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 082-2023/CC3. (17 de noviembre de 2023).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/4a29b58d-7aa5-4ecf-9524-9a28ad2ed5a6>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Comisión de Protección al Consumidor N° 3. Resolución Final N° 089-2023/CC3. (05 de diciembre de 2023).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/3de1da1c-cefe-478f-86d0-35ef9afca599>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor Adscrito a la Oficina Regional del INDECOPI de Tacna. Resolución Final N° 0120-2024/SP0-INDECOPI-TAC. (27 de mayo de 2024).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/bc358b20-7c81-4511-8cef-a2b3007456f2>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor N° 1. Resolución Final N° 0403-2025/PS1. (06 de marzo de 2025).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/ab004c28-e0c5-468e-b658-a2fd4c56a1bf>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución Final N° 1680-2020/SPC-INDECOPI. (29 de setiembre de 2020).

<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/9161c7ac-b2fb-46e5-a16e-579de1e9536e>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 1995-2020/SPC-INDECOPI. (04 de noviembre de 2020).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/4fa25fad-f01a-4967-b5e4-c4014a7fb0e0>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 2097-2020/SPC-INDECOPI. (12 de noviembre de 2020).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/4e977165-5b36-4576-b318-f37484dd938d>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 2105-2020/SPC-INDECOPI. (12 de noviembre de 2020).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/539521a8-5db3-4135-ad61-15298a6c6434>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 0291-2021/SPC-INDECOPI. (09 de febrero de 2021).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/81aa06d0-bafa-41be-b67f-d1a84d94fecc>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 0681-2022/SPC-INDECOPI. (04 de abril de 2022).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/b766bfb4-1f80-4c92-b090-02e39db25418>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 1284-2022/SPC-
INDECOPI. (22 de junio de 2022).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/54e95651-586b-4d78-b854-f64aebbcff8e>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 2295-2022/SPC-
INDECOPI. (02 de noviembre de 2022).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/6da2eaa5-1df2-4a59-8396-a74f8e0e0637>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 0001-2023/SPC-
INDECOPI. (03 de enero de 2023).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/55f486a4-6ab9-4709-b38f-8d7907082a09>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 0364-2024/SPC-
INDECOPI. (07 de febrero de 2024).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/0757be9b-7031-488a-aa82-65aa80af8606>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 0894-2024/SPC-
INDECOPI. (26 de marzo de 2024).
<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/6570f842-52c9-4619-88b0-3f9fa7ab5479>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 1882-2024/SPC-
INDECOPI. (01 de julio de 2024).

<https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/8cb7432e-fa9f-47ac-8917-bfafb5afefc5>

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual. Sala Especializada en Protección al Consumidor. Resolución N° 290-2025/SPC-INDECOPI. (28 de enero de 2025). <https://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/8eabe5c0-2f69-4869-80ae-88115908f509>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Dirección de Protección de Datos Personales. Resolución Directoral N° 3557-2019-JUS/DGTAIPD-DPDP. (29 de noviembre de 2019). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1945116/RD%203557-2019-DGTAIPD-DPDP.PDF.PDF?v=1623625200>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Dirección de Protección de Datos Personales. Resolución Directoral N° 0986-2020-JUS/DGTAIPD-DPDP. (17 de junio de 2020). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3293897/RD%20986-2020.pdf.pdf?v=1656340955>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Dirección de Protección de Datos Personales. Resolución Directoral N° 1144-2020-JUS/DGTAIPD-DPDP. (23 de julio de 2020). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3293946/RD%201144-2020.pdf.pdf?v=1656341643>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Dirección de Protección de Datos Personales. Resolución Directoral N° 1988-2020-JUS/DGTAIPD-DPDP. (27 de noviembre de 2020). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3293879/RD%201988-2020.pdf.pdf?v=1656340792>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Dirección de Protección de Datos Personales. Resolución Directoral N° 3439-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP. (07 de diciembre de 2021). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2604183/RD%203439-2021%20D.pdf.pdf?v=1679937419>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Dirección de Protección de Datos Personales. Resolución Directoral N° 3641-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP. (27 de diciembre de 2021). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2861955/RD%203641-2021%20-%20JYSA.pdf.pdf?v=1646149080>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Dirección de Protección de Datos Personales. Resolución Directoral N° 01-2023-JUS/DGTAIPD-DPDP. (03 de enero de 2023). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5059979/RD%2001-2023.pdf?v=1693324149>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Dirección de Protección de Datos Personales. Resolución Directoral N° 3482-2023-JUS/DGTAIPD-DPDP. (09 de noviembre de 2023). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7192188/6161366-rd-3482-2023.pdf?v=1731083625>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Dirección de Protección de Datos Personales. Resolución Directoral N° 272-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP. (30 de enero de 2024). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6815053/5899823-rd-272-2024.pdf?v=1724259863>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Dirección de Protección de Datos Personales. Resolución Directoral N.º 1335-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP. (18 de abril de 2024). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6815839/5900416-rd-1335-2024.pdf?v=1724263410>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Dirección de Protección de Datos Personales. Resolución Directoral N.º 2271-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP. (01 de julio de 2024). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6588872/5731168-rd-2271-2024.pdf?v=1736181045>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Resolución Directoral N.º 084-2024-JUS/DGTAIPD. (24 de octubre de 2024). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7828125/6603800-rd-084-2024.pdf?v=1742935536>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Resolución Directoral N.º 004-2025-JUS/DGTAIPD. (17 de enero de 2025). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7695153/6514522-rd-004-2025.pdf?v=1740601934>

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del Expediente N.º 1797-2002-HD/TC. (29 de enero de 2003). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del Expediente N.º 2050-2002-AA/TC. (16 de abril de 2003). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/02050-2002-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del Expediente N.º 2192-2004-AA /TC. (11 de octubre de 2004). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02192-2004-AA.html>

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del Expediente N° 4739-2007-PHD/TC. (14 de octubre de 2007). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/04739-2007-HD.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del Expediente N° 01887-2010-PHC/TC. (24 de setiembre de 2010). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01887-2010-HC.html>

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del Expediente N° 05143-2011-PA/TC. (08 de setiembre de 2015). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/05143-2011-AA.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del Expediente N° 03485-2012-PA/TC. (10 de marzo de 2016). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/03485-2012-AA.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia del Expediente N° 04234-2015-PHC/TC. (28 de noviembre de 2017). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/04234-2015-HC.pdf>

ANEXOS

Anexo 1

Compendio de Resoluciones Emitidas por las Oficinas Resolutivas de INDECOPI

N°	EXPEDIENTE	RESOLUCIÓN N°
1.	1597-2018/CC2	0458-2020/SPC-INDECOPI
2.	1263-2018/CC2	3571-2019/SPC-INDECOPI
3.	1047-2018/CC2	0169-2020/SPC-INDECOPI
4.	335-2018/CPC-INDECOPI-AQP	0612-2020/SPC-INDECOPI
5.	173-2018/CC3	023-2019/CC3
6.	1280-2019/CC2	0621-2021/SPC-INDECOPI
7.	1212-2019/CC2	2463-2020/SPC-INDECOPI
8.	1211-2019/CC2	748-2021/SPC-INDECOPI
9.	1139-2019/CC2	291-2021/SPC-INDECOPI
10.	1138-2019/CC2	108-2021/SPC-INDECOPI
11.	917-2019/CC2	080-2021/SPC-INDECOPI
12.	845-2019/CC1	1535-2020/SPC-INDECOPI
13.	463-2019/CC2	1055-2021/SPC-INDECOPI
14.	234-2019/CC3	2786-2022/SPC-INDECOPI
15.	234-2019/CC3	2080-2021/SPC-INDECOPI
16.	234-2019/CC3	012-2022/CC3
17.	234-2019/CC3	005-2021/CC3
18.	232-2019/CC3-SIA	2056-2021/SPC-INDECOPI
19.	232-2019/CC3	020-2022/CC3
20.	232-2019/CC3	006-2021/CC3
21.	201-2019/CC3	1973-2020/SPC-INDECOPI
22.	201-2019/CC3	099-2020/CC3
23.	175-2019/CC3	119-2020/CC3
24.	174-2019/CC3-SIA	542-2021/SPC-INDECOPI
25.	174-2019/CC3	098-2020/CC3
26.	173-2019/CC3	554-2021/SPC-INDECOPI
27.	173-2019/CC3	093-2020/CC3
28.	172-2019/CC3	097-2020/CC3
29.	163-2019/CC3	122-2020/CC3
30.	162-2019/CC3-SIA	1995-2020/SPC-INDECOPI
31.	162-2019/CC3	106-2020/CC3
32.	161-2019/CC3	108-2020/CC3
33.	161-2019/CC3	091-2021/CC3
34.	161-2019/CC3-SIA	2097-2020/SPC-INDECOPI
35.	160-2019/CC3	2434-2020/SPC-INDECOPI
36.	160-2019/CC3	105-2020/CC3
37.	159-2019/CC3	121-2020/CC3
38.	156-2019/CC3	103-2020/CC3
39.	153-2019/CC3	095-2020/CC3
40.	152-2019/CC3	083-2020/CC3
41.	151-2019/CC3	096-2020/CC3
42.	150-2019/CC3	060-2020/CC3
43.	149-2019/CC3	061-2020/CC3
44.	148-2019/CC3	079-2020/CC3
45.	147-2019/CC3	059-2020/CC3
46.	146-2019/CC3	078-2020/CC3
47.	145-2019/CC3	058-2020/CC3

48.	137-2019/CC3	1954-2020/SPC-INDECOPI
49.	137-2019/CC3	062-2020/CC3
50.	137-2019/CC3	017-2021/CC3
51.	113-2019/CC3	104-2020/CC3
52.	097-2019/CC3	114-2020/CC3
53.	096-2019/CC3	092-2020/CC3
54.	095-2019/CC3	113-2020/CC3
55.	094-2019/CC3	082-2019/CC3
56.	093-2019/CC3	049-2020/CC3
57.	092-2019/CC3	1279-2020/SPC-INDECOPI
58.	092-2019/CC3	303-2019/CC3
59.	091-2019/CC3	115-2020/CC3
60.	090-2019/CC3	087-2020/CC3
61.	084-2019/CC3	047-2020/CC3
62.	083-2019/CC3	021-2020/CC3
63.	082-2019/CC3	033-2020/CC3
64.	081-2019/CC3	007-2020/CC3
65.	080-2019/CC3	2105-2020/SPC-INDECOPI
66.	080-2019/CC3	034-2020/CC3
67.	078-2019/CC3	002-2020/CC3
68.	077-2019/CC3-SIA	1642-2020/SPC-INDECOPI
69.	077-2019/CC3	032-2020/CC3
70.	071-2019/CC3	289-2019/CC3
71.	070-2019/CC3	248-2019/CC3
72.	069-2019/CC3	1680-2020/SPC-INDECOPI
73.	069-2019/CC3	286-2019/CC3
74.	068-2019/CC3	1468-2020/SPC-INDECOPI
75.	068-2019/CC3	295-2019/CC3
76.	067-2019/CC3	288-2019/CC3
77.	035-2019/CPC-INDECOPI-PUN	1615-2020/SPC-INDECOPI
78.	1016-2020/CC2	1972-2023/SPC-INDECOPI
79.	1016-2020/CC1	533-2022/SPC-INDECOPI
80.	971-2020/CC2	1198-2022/SPC-INDECOPI
81.	875-2020/CC2	2553-2021/SPC-INDECOPI
82.	271-2020/CC2	1058-2023/SPC-INDECOPI
83.	271-2020/CC2	1739-2021/SPC-INDECOPI
84.	118-2020/CPC-INDECOPI-LAM	681-2022/SPC-INDECOPI
85.	047-2020/CC3	107-2021/CC3
86.	044-2020/CC3	069-2021/CC3
87.	042-2020/CC3	066-2021/CC3
88.	041-2020/CC3	124-2021/CC3
89.	029-2020/CPC-INDECOPI-LAM	553-2021/SPC-INDECOPI
90.	1027-2021/CC2	107-2023/SPC-INDECOPI
91.	746-2021/CC2	2386-2022/SPC-INDECOPI
92.	434-2021/CC2	2295-2022/SPC-INDECOPI
93.	315-2021/CC2	0001-2023/SPC-INDECOPI
94.	268-2021/CC2	234-2023/SPC-INDECOPI
95.	247-2021/CPC-INDECOPI-JUN	444-2023/SPC-INDECOPI
96.	181-2021/CC2	1892-2022/SPC-INDECOPI
97.	132-2021/CC1	1284-2022/SPC-INDECOPI
98.	121-2021/CC1	1092-2022/SPC-INDECOPI
99.	729-2022/CC1	687-2023/SPC-INDECOPI
100.	0397-2022/CPC-INDECOPI-LAM	1187-2024/SPC-INDECOPI

101.	285-2022/CPC-INDECOPI-JUN	3393-2023/SPC-INDECOPI
102.	088-2022/CC3	076-2023/CC3
103.	085-2022/CC3	079-2023/CC3
104.	083-2022/CC3	044-2023/CC3
105.	082-2022/CC3	077-2023/CC3
106.	078-2022/CC3	081-2023/CC3
107.	018-2022/CC2	2511-2023/SPC-INDECOPI
108.	690-2023/CC2	965-2023/SPC-INDECOPI
109.	217-2023/CC2	2006-2024/SPC-INDECOPI
110.	020-2023/CC3	089-2023/CC3
111.	010-2023/CC3	082-2023/CC3
112.	009-2023/CC3	056-2023/CC3
113.	004-2023/CC3	069-2023/CC3
114.	003-2023/CC3	075-2023/CC3
115.	002-2023/CC3	085-2023/CC3

Anexo 2

Compendio de Resoluciones Emitidas por la Autoridad de Datos

N°	EXPEDIENTE	RESOLUCIÓN N°
1.	074-2024-JUS/DGTAIPD-PAS	4642-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP
2.	141-2023-JUS/DGTAIPD-PAS	3843-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP
3.	137-2023-JUS/DGTAIPD-PAS	2519-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP
4.	129-2023-JUS/DGTAIPD-PAS	3900-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP
5.	108-2023-JUS/DGTAIPD-PAS	2831-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP
6.	107-2023-JUS/DGTAIPD-PAS	1537-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP
7.	098-2023-JUS/DGTAIPD-PAS	1335-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP
8.	065-2023-JUS/DGTAIPD-PAS	1112-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP
9.	061-2023-JUS/DGTAIPD-PAS	488-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP
10.	034-2023-JUS/DGTAIPD-PAS	3481-2023-JUS/DGTAIPD-DPDP
11.	018-2023-JUS/DGTAIPD-PAS	3488-2023-JUS/DGTAIPD-DPDP
12.	017-2023-JUS/DGTAIPD-PAS	063-2024-JUS/DGTAIPD
13.		3482-2023-JUS/DGTAIPD-DPDP
14.	016-2023-JUS/DGTAIPD-PAS	272-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP
15.	130-2022-JUS/DGTAIPD-PAS	4231-2023-JUS/DGTAIPD-DPDP
16.	048-2022-JUS/DGTAIPD-PAS	379-2023-JUS/DGTAIPD-DPDP
17.	030-2022-JUS/DGTAIPD-PAS	01-2023-JUS/DGTAIPD-DPDP
18.	018-2022-JUS/DGTAIPD-PAS	506-2023-JUS/DGTAIPD-DPDP
19.	016-2022-JUS/DGTAIPD-PAS	396-2023-JUS/DGTAIPD-DPDP
20.	003-2022-JUS/DGTAIPD-PAS	004-2025-JUS/DGTAIPD
21.		3812-2022-JUS/DGTAIPD-DPDP
22.	005-2021-JUS/DGTAIPD-PAS	2690-2022-JUS/DGTAIPD-DPDP
23.	231-2020-JUS/DGTAIPD-PAS	100-2024-JUS/DGTAIPD
24.		2633-2022-JUS/DGTAIPD-DPDP
25.	185-2020-JUS/DGTAIPD-PAS	497-2022-JUS/DGTAIPD-DPDP
26.	178-2020-JUS/DGTAIPD-PAS	2954-2022-JUS/DGTAIPD-DPDP
27.	159-2020-JUS/DGTAIPD-PAS	3639-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
28.	158-2020-JUS/DGTAIPD-PAS	009-2023-JUS/DGTAIPD
29.		3439-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
30.	80-2020-JUS/DGTAIPD-PAS	3641 -2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
31.	048-2020-JUS/DGTAIPD-PAS	084-2024-JUS/DGTAIPD
32.		114 -2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
33.	012-2020-JUS/DGTAIPD-PAS	2263-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
34.	011-2020-JUS/DGTAIPD-PAS	958-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
35.	182-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	3224-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
36.	173-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	3225-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
37.	129-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	1799-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
38.	128-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	1595-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
39.	127-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	293 -2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
40.	126-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	1437-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
41.	125-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	29-2022-JUS/DGTAIPD
42.		1438-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
43.	124-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	190-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
44.	122-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	959 -2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
45.	121-2019-JUS/ DGTAIPD-PAS	1442-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
46.	115-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	39-2022-JUS/DGTAIPD
47.		1938 -2021-JUS/DGTAIPD-DPDP
48.	082-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	658 -2021-JUS/DGTAIPD-DPDP

49.	079-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	15-2022-JUS/DGTAIPD
50.	064-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	10-2022-JUS/DGTAIPD
51.		1144-2020-JUS/DGTAIPD-DPDP
52.	054-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	101-2021-JUS/DGTAIPD
53.	051-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	05-2022-JUS/DGTAIPD
54.		1988-2020-JUS/DGTAIPD-DPDP
55.	011-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	65-2020-JUS/DGTAIPD
56.		3556-2019-JUS/DGTAIPD-DPDP
57.	006-2019-JUS/DGTAIPD-PAS	66-2020-JUS/DGTAIPD
58.		3557-2019-JUS/DGTAIPD-DPDP
59.	089-2018-JUS/DGTAIPD-PAS	02-2022-JUS/DGTAIPD
60.		986 -2020-JUS/DGTAIPD-DPDP
61.	53-2018-JUS/DGTAIPD-PAS	2162-2019-JUS/DGTAIPD-DPDP
62.	024-2018-JUS/DGTAIPD-PAS	1786-2019-JUS/DGTAIPD-DPDP
63.		14-2020-JUS/ DGTAIPD