

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho de Protección al  
Consumidor

***“La Hidra de Lerna: Superposición de competencias  
entre el INDECOPI y la ANPDP en la regulación del  
spam”***

Trabajo académico para optar el título de Segunda  
Especialidad en Derecho de Protección al Consumidor

Autora:

***Mariana Jimena Escudero Levano***

Asesor:

***César Arturo Ayllón Valdivia***

Lima, 2025

## Informe de Similitud


Yo, AYLLÓN VALDIVIA, CÉSAR ARTURO, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado "**La Hidra de Lerna: Superposición de competencias entre el INDECOPI y la ANPDP en la regulación del spam**", del autor(a) ESCUDERO LEVANO, JIMENA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 25%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 07/12/2025.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 13 de diciembre del 2025

AYLLÓN VALDIVIA, CÉSAR ARTURO	
DNI: 09998411	Firma:
ORCID:  <a href="https://orcid.org/0000-0002-1144-637X">https://orcid.org/0000-0002-1144-637X</a>	

## Dedicatoria

Este trabajo no habría sido posible sin el apoyo que día a día me dan las personas más importantes en mi vida.

A mi mamá y piedra angular, Mariana

A mi hermana y mejor amiga, Lucia

A Snoopy, por el cuadrado perfecto

Me impulsan a ser la mejor versión de mí



**Agradecimientos:**

Al profesor César Ayllón, que con su especializada asesoría, me acompaña por segunda vez en este camino de la investigación

A Bruno Mejía, que me brindó las herramientas para explorar la vinculación de estas dos increíbles ramas.

Y, por supuesto, al P.C., que me introdujo al apasionante e icónico mundo de los datos personales



## RESUMEN

Este trabajo analizará la interacción entre la protección al consumidor y la protección de datos personales, con foco en el llamado “*spam*”. El problema de investigación consiste en determinar hasta dónde se extiende la competencia de INDECOPI para sancionar contactos promocionales sin consentimiento, cuando los mismos hechos también pueden ser conocidos por la ANPDP.

El estudio revisará casos, modificaciones normativas y opiniones consultivas. Los procedimientos y normativas que envuelven el INDECOPI muestran resultados convergentes con el enfoque de datos personales —responsabilidad por contacto sin consentimiento—. En contraste, los casos y opiniones de la ANPDP resaltan el control del titular sobre finalidades promocionales y alertan sobre riesgos de doble intervención.

Con base en ello, se probará la problemática y se brindarán recomendaciones puntuales para desenmarañar esta problemática.

### Palabras clave

Datos Personales

Consumidor

Consentimiento

Spam

## **ABSTRACT**

This paper will analyze the interaction between consumer protection and personal data protection, focusing on so-called “spam.” The research problem consists of determining how far INDECOPI’s competence extends to sanction promotional contacts made without consent, when the same facts may also be examined by the ANPDP.

The study will review cases, legislative amendments, and advisory opinions. The procedures and regulations surrounding INDECOPI show outcomes that converge with the personal data approach—liability for contact without consent. In contrast, ANPDP cases and opinions underscore the data subject’s control over promotional purposes and warn of the risks of double intervention.

On this basis, the paper will substantiate the problem and provide specific recommendations to untangle this issue.

### **Key words**

Data Privacy

Consumer

Consent

Spam

## ÍNDICE

1. Introducción .....	6
2. La regulación del “spam”: Normativa, competencias y sanciones.....	9
2.1. Perspectiva desde el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.....	9
2.2. Perspectiva desde la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.....	11
3. INDECOPI vs ANPDP: ¿Cómo abordan en la práctica el “spam” ambas autoridades? .....	14
3.1. El hecho infractor por el INDECOPI: Métodos comerciales agresivos o engañosos .....	15
3.2. El hecho infractor por la ANPDP: Tratamiento de datos personales sin consentimiento.....	17
3.3. Casos resueltos por el INDECOPI y la ANPDP respecto del “spam” ....	20
3.3.1. Caso 1: Resolución Final 050-2025/CC3 .....	20
3.3.2. Caso 2: Resolución Final 054-2025/CC3 .....	22
3.3.3. Caso 3: Resolución Directoral 4642-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP ....	25
3.3.4. Caso 4: Resolución Final N.º 2461-2025/CC2.....	27
3.3.5. Caso 5: Resolución Final Caso 1982-2025-JUS/DGTAIPD-DPDP ...	29
3.3.6. Caso 6: Resolución Directoral N° 189-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP .	31
3.3.7. Caso 7: Resolución Final N° 1000-2022/CC2.....	32
4. La superposición a la luz .....	33
4.1. Modificaciones normativas y Opiniones Consultivas: El camino que han recorrido las autoridades .....	33
4.2. El principio de <i>non bis in ídem</i> : La triple identidad de sujeto, hecho y fundamento.....	40
4.3. Comparación de competencias: ANPDP vs. INDECOPI en la materia. ...	42
5. Apuntes finales .....	50
Bibliografía .....	53

## 1. Introducción

A inicios del año 2021 había pensado seriamente en cancelar mi número de teléfono. Para entrar en contexto, mi papá había sido diagnosticado con cáncer y vivíamos entre llamadas con la aseguradora, las clínicas y las trabajadoras sociales. Una tarde, terminando mis clases virtuales, recibí la llamada de un representante de una clínica muy conocida cuyo nombre no mencionaré. Este asesor me saludó por mi nombre completo y me dio el pésame por la partida de mi papá. Nunca voy a olvidar que me quedé congelada en la línea ante esa noticia, porque me parecía imposible. Mi papá había recibido su diagnóstico hacía menos de un año y, si bien su diagnóstico no era el más envidiable, definitivamente no contaba con algo así. Además, mi papá no estaba en casa porque había ido a recibir una de sus quimios y, hasta donde le entendí a mi mamá, luego habían ido a comer a uno de los tantos huariques que él conocía y que tan feliz lo hacían.

Estuve colgada casi un minuto, muda en la línea, mientras el asesor me seguía diciendo: “Señorita Jimena, ¿se encuentra ahí?”. Cuando por fin pude articular un sonido —no una palabra, literalmente solo un sonido— el asesor procedió nuevamente a darme el pésame “con todo respeto” y a ofrecerme un seguro de vida “con todo respeto”, considerando la alta posibilidad de que yo tenía a futuro de sufrir lo mismo que mi papá “con todo respeto”.

Colgué, claramente, y llamé a mi mamá para preguntar qué era lo que estaba pasando. Contestó mi papá; el alma me regresó al cuerpo y le dije, entre riendo y llorando, lo que acababa de pasar. Mi papá era de los que se reían mientras vivían, y esta ocasión no fue la excepción. Me dijo que no me preocupara, que llamaría a su bróker para preguntar por qué una clínica que no figuraba en su póliza conocía su diagnóstico médico y los nombres de sus hijas. Era un hombre de un carácter especial. No sé qué hizo, pero nunca más me volvieron a llamar.

Si bien mi papá no podrá leer este trabajo, estoy segura que se reiría con orgullo si escucha que ya no me congelé en el teléfono cuando recibo una de estas temidas llamadas.

Esta experiencia personal no constituye solo una anécdota emocional, sino una entrada concreta a un problema jurídico actual: el spam. Este puede definirse como el envío masivo o reiterado de comunicaciones no solicitadas — generalmente de finalidad comercial, promocional o incluso fraudulenta— dirigidas a personas que no han otorgado un consentimiento válido o no tienen una relación previa que justifique ese contacto. Desde una perspectiva de protección al consumidor y de datos personales, el elemento central no es únicamente el contenido publicitario, sino la invasividad y la ausencia de voluntad del destinatario, lo que afecta su derecho a decidir qué comunicaciones recibe, por qué canales y bajo qué condiciones.

En ese sentido, el spam no se reduce a un fenómeno tecnológico, es también una expresión de asimetría informativa y de poder en el mercado, donde la persona receptora queda expuesta a impactos materiales y emocionales no previstos, así como a la posibilidad de que su información sea utilizada fuera de los límites de finalidad para los que fue recabada. En la práctica, el spam se materializa a través de correos electrónicos, mensajes SMS y, especialmente, mediante llamadas telefónicas repetitivas o automatizadas, muchas veces realizadas sobre la base de datos obtenidos sin autorización o usados para finalidades distintas a las informadas (Bezos, 2025)

Bajo ese marco, la anécdota que comenté evidencia de manera nítida el núcleo del problema: se me contactó para ofrecer un producto sin consentimiento previo, valiéndose además de información sensible y de un contexto de alta vulnerabilidad emocional. Esto permite advertir que el daño del spam no se agota en la incomodidad de una llamada inoportuna, sino que puede implicar una afectación más profunda a la autodeterminación informativa<sup>1</sup> y a la libertad de elección del consumidor, especialmente cuando el mensaje comercial se construye a partir de datos que el titular no esperaba que circularan ni fueran explotados con fines de venta.

---

<sup>1</sup> **Sentencia 282/2024, bajo el Expediente N.º 02996-2022-HD/TC, del Tribunal Constitucional:** “El derecho de autodeterminación informativa es la denominación que, a nivel doctrinal recibe el derecho reconocido en el artículo 2, inciso 6 de la Constitución y tiene por objeto proteger la intimidad, personal o familiar, la imagen y la identidad frente al peligro que representa el uso y la eventual manipulación de los datos a través de los ordenadores electrónicos.”

Es precisamente en ese punto donde el spam deja de ser una simple molestia para convertirse en una práctica que tensiona derechos relevantes y que exige un análisis integrado entre consumo y protección de datos.

En el Perú, el spam —especialmente en su modalidad de llamadas— se ha convertido en un problema estructural de alcance nacional, impulsado por la masificación de las comunicaciones móviles y el crecimiento del marketing digital. A diferencia de la publicidad tradicional, estas prácticas ingresan directamente al espacio privado del individuo a través de dispositivos personales, generando una intrusión no consensuada que afecta la tranquilidad, la privacidad y la autodeterminación del consumidor.

En ese marco, diversos estudios ubicaron al país entre los más afectados del mundo. Por ejemplo, para 2021, el Perú habría alcanzado el segundo lugar en recepción de llamadas spam, con un promedio cercano a 18.02 llamadas por usuario al mes. Esta incidencia se refleja también en el plano institucional puesto que entre el 2022 y febrero de 2025, INDECOPI<sup>2</sup> registró 7,997 reclamos formales por comunicaciones sin consentimiento, y en 2024 la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales<sup>3</sup> impuso multas por S/ 13.4 millones a 120 empresas por tratamiento indebido de datos personales.

Frente a esta realidad, el Estado ha ido construyendo una respuesta normativa, movilizadora no solo por el impacto en el consumo, sino por el uso irregular de bases de datos y la creciente sofisticación de los esquemas de contacto. La experiencia de la pandemia evidenció además cómo el uso malicioso de la telefonía podía desbordar servicios críticos, reforzando la urgencia de medidas más firmes. Como se evidenciará, el marco peruano ha transitado hacia una regulación cada vez más amplia y estricta de llamadas, mensajes y sistemas automatizados. Todo ello ha sido con la finalidad de contener un fenómeno que

---

<sup>2</sup> El rol de Indecopi ante las llamadas spam. (n.d.). Noticias - Instituto Nacional De Defensa De La Competencia Y De La Protección De La Propiedad Intelectual - Plataforma Del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/1159234-el-rol-de-indecopi-ante-las-llamadas-spam>

<sup>3</sup> En Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales impuso multas por más de S/ 13 millones por infracciones a la normativa el año 2024. (n.d.). Noticias - Ministerio De Justicia Y Derechos Humanos - Plataforma Del Estado Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/1088896-autoridad-nacional-de-proteccion-de-datos-personales-impuso-multas-por-mas-de-s-13-millones-por-infracciones-a-la-normativa-el-ano-2024>

ya no puede ser entendido como una simple molestia, sino como una práctica que compromete derechos y exige estándares más altos de licitud, transparencia y control. Los cambios normativos recientes y las discusiones interpretativas que han surgido a partir de ellos serán desarrollados más adelante en este trabajo.

## **2. La regulación del “spam”: Normativa, competencias y sanciones**

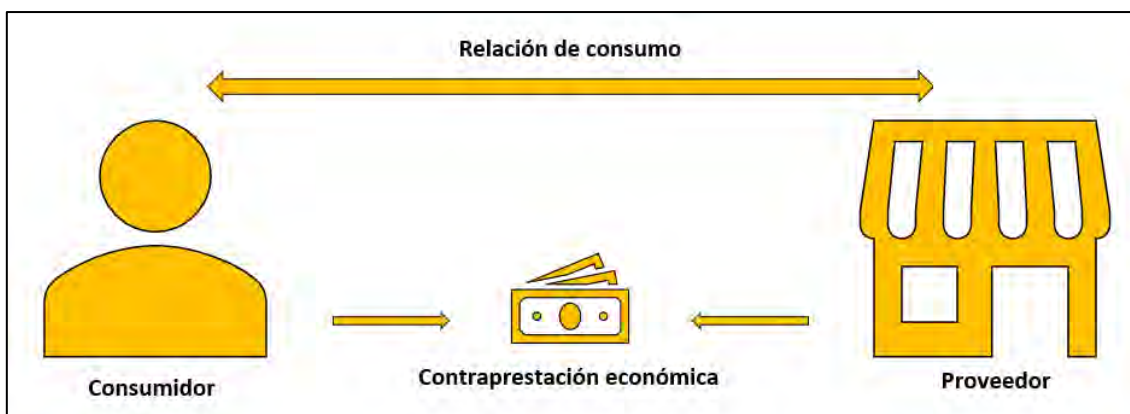
Este capítulo es la brújula del viaje.

Antes de entrar a los casos y debates, haremos una parada breve y clara para entender dos regímenes que, en la práctica, pueden confluir: la protección al consumidor y la protección de datos personales. La idea es ofrecer un mapa simple: conceptos clave, límites de competencia y el hilo que dejará las preguntas que orientarán el resto del trabajo. Con este marco, el análisis que sigue será más fácil de navegar y, sobre todo, más útil.

### **2.1. Perspectiva desde el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual**

Como punto partida, conviene fijar los conceptos básicos del régimen de la protección al consumidor. La Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el “Código”) —norma estrella en este sistema—, define al consumidor como quien adquiere o utiliza, para sí o su entorno cercano y fuera de una actividad empresarial, productos o servicios como destinatario final (artículo IV.1 del Código). El proveedor, por su parte, es quien de forma habitual produce, vende, importa o presta servicios de cualquier naturaleza a dichos consumidores (artículo IV.2 del Código). Por último, estos dos establecen una relación de consumo. Es la relación que se gesta cuando un consumidor adquiere un producto o contrata un servicio con un proveedor a cambio de una contraprestación económica (artículo IV.5 del Código).

**Gráfico 1**



Fuente: Elaboración propia

Sobre esa armónica estructura, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, el “INDECOPI”), rige como la autoridad administrativa encargada de investigar, corregir y sancionar las vulneraciones a los derechos de consumo. El artículo 105 del Código le otorga “competencia primaria y de alcance nacional” para conocer las infracciones y dictar sanciones y medidas correctivas, situándose como la puerta de entrada del *enforcement* administrativo en la materia.

Esta competencia otorgada por ley se ejerce a través de i) la Sala del Tribunal, ii) las Comisiones de Protección al Consumidor y iii) los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos. Estos últimos, junto con las Comisiones, actúan como primera instancia (según el tipo de procedimiento). En el procedimiento sumarísimo, la Comisión conoce en segunda instancia; y, en el procedimiento común, la Sala funciona como segunda instancia de las decisiones de Comisión. Todos estos órganos aterrizan, caso por caso, la tutela del Código: instruyen procedimientos, requieren información, valoran pruebas y emiten decisiones que agotan la vía administrativa.

Es importante recalcar que la tarea del INDECOPI no se reduce a declarar si hubo o no infracción. Conduce procedimientos bajo reglas específicas — sancionador común y sumarísimo, según los subcapítulos II y III del Capítulo III del Título V— y dispone de potestades típicas para que el remedio sea efectivamente útil al consumidor: requerir información, practicar actuaciones,

imponer medidas correctivas y aplicar multas cuando corresponda. Todo ello se articula con el haz de derechos sustantivos del Título I —información veraz y suficiente, trato justo, protección de intereses económicos, reparación, reposición o devolución (art. 1.1)—, de modo que la respuesta administrativa no solo sancione, sino que restituya el equilibrio propio de la relación de consumo.

Por último, se debe mencionar que el artículo 110 del Código establece un esquema escalonado de sanciones. El órgano resolutorio puede imponer amonestación o multas de hasta 450 UIT, clasificando las infracciones en leves (amonestación o hasta 50 UIT), graves (hasta 150 UIT) y muy graves (hasta 450 UIT). Para microempresas y pequeñas empresas rigen topes proporcionales: la multa no puede superar, respectivamente, el 10% y el 20% de sus ventas o ingresos brutos del ejercicio anterior, siempre que estén acreditados, no haya reincidencia y el caso no comprometa vida, salud o integridad de los consumidores. Todo ello se impone sin perjuicio de las medidas correctivas que el órgano ordene y de la responsabilidad civil o penal que corresponda.

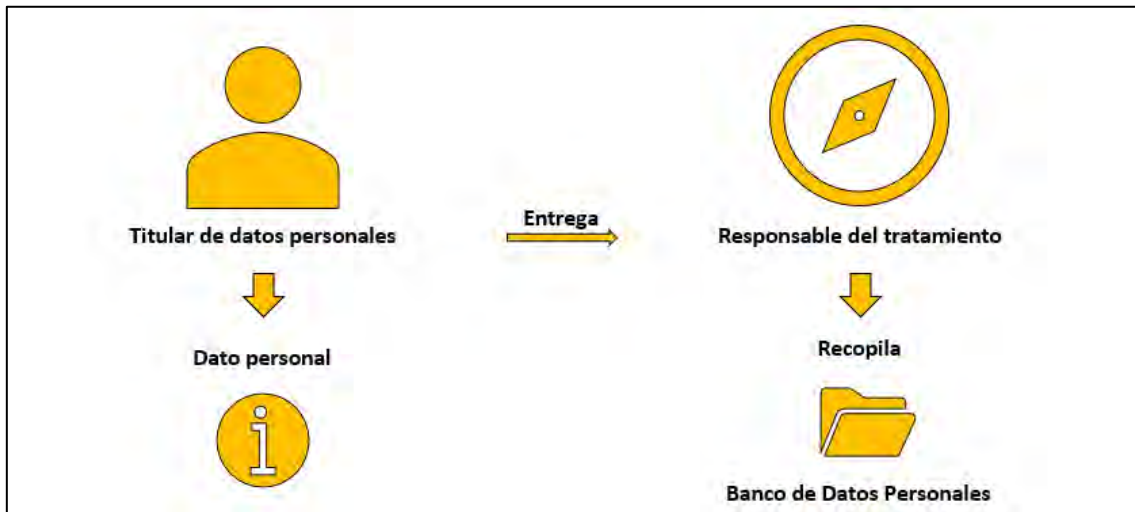
## **2.2. Perspectiva desde la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales**

Por su parte, la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (en adelante, la “ANPDP”) es el órgano adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos encargado de hacer exigible la normativa de protección de datos personales. Este conjunto de normas está conformado principalmente por la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales (en adelante, la “Ley”), y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 016-2024-JUS (en adelante, “el Reglamento”).

El eje de la protección de datos personales en la Ley se apoya en tres nociones definitorias. La primera es el dato personal, entendido como toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable mediante medios razonablemente utilizables (artículo 2, numeral 4 de la Ley). A partir de ello, el sujeto a quien corresponden esos datos —y que, por tanto, ejerce los derechos reconocidos por la norma— es el titular de datos personales (artículo 2, numeral 16 de la Ley). Por su parte, el banco de datos personales se concibe

como el conjunto organizado de los datos personales recopilados, automatizado o no, con independencia del soporte y de la forma de creación, almacenamiento, organización y acceso (artículo 2, numeral 1 de la Ley). Por último, tenemos al responsable del tratamiento, quien decide la finalidad y los medios esenciales del uso de datos personales recopilados (artículo 2, numeral 1 de la Ley).

**Gráfico 2**



Fuente: Elaboración propia

Estos conceptos delimitan el ámbito de aplicación y la arquitectura de garantías del sistema: precisan qué información queda protegida, quién puede ejercer los derechos, en qué contenedores recae el régimen de tratamiento y control, y quién carga con la responsabilidad de dicho tratamiento.

El rol de la ANPDP se puede expresar en los cuatro ejes siguientes:

1. Registro y transparencia (artículo 34 de la Ley): Administra el Registro Nacional de Protección de Datos Personales (RNPDP) para inscribir principalmente, a nivel nacional, los bancos de datos personales.
2. Tutela de derechos (artículo 24 de la Ley): Conoce y tramita los reclamos del titular cuando el responsable o el encargado niegan total o parcialmente sus derechos.
3. Fiscalización y sanción (numeral 20 del artículo 33, y artículo 37 de la Ley): Realiza actuaciones de oficio o por denuncia, requiere información, instruye

el procedimiento sancionador y aplica multas y medidas correctivas mediante resoluciones que agotan la vía administrativa. Precisamente es la Dirección de Protección de Datos Personales (DPDP) que funge como unidad orgánica que resuelve en primera instancia los procedimientos sancionadores sobre protección de datos personales

4. Función normativa interpretativa (numerales del 10 al 12 del artículo 33 de la Ley): Emite opiniones técnicas, directivas y criterios para uniformar la aplicación del régimen dentro de su competencia.

Con estas potestades, la ANPDP supervisa que todo tratamiento se ajuste al alcance y a los principios de la Ley y a los procedimientos y controles operativos previstos en su Reglamento, garantizando así la coherencia entre el diseño normativo y la práctica administrativa en materia de protección de datos personales.

Ahora bien, respecto de las sanciones administrativas, el Reglamento clasifica las infracciones en leves, graves y muy graves (arts. 132–134), según el impacto sobre la licitud del tratamiento, los derechos del titular, la transparencia y la seguridad. En términos generales, las leves abarcan desalineaciones como tratar datos no pertinentes, demoras u omisiones puntuales (por ejemplo, rectificar/suprimir) o incumplimientos formales de registro e información básica. Las graves comprenden afectaciones sustantivas: tratar sin consentimiento cuando es exigible, usar datos para finalidades distintas a las informadas, debilitar la seguridad con exposición o perjuicio, obstaculizar derechos o no colaborar con la autoridad. Las muy graves involucran conductas que vulneran directamente la lealtad y licitud del sistema o la eficacia de la supervisión, como medios fraudulentos, información falsa o desobedecer medidas. Sobre esta tipología, la Ley establece en su artículo 39, las multas que se le impone a cada tipo de infracción: 0.5–5 UIT para leves, 5–50 UIT para graves y 50–100 UIT para muy graves, además de poder ordenar medidas correctivas para restablecer la conformidad.

En conclusión, el capítulo demuestra que existen dos regímenes autónomos, completos y con poder sancionador propio —INDECOPI en relaciones de consumo y ANPDP en tratamiento de datos personales—, pero que pueden converger en prácticas de “spam”. La arquitectura institucional (órganos, procedimientos, medidas correctivas y multas) está claramente definida en ambos sistemas; sin embargo, el punto de fricción no es procesal sino material: qué bien jurídico se protege en cada caso (equilibrio de la relación de consumo vs. autodeterminación informativa) y cuándo la misma conducta activa competencias paralelas. De ahí se desprende la pregunta guía del trabajo: cómo trazar criterios objetivos para intervenir sin duplicar sanciones, respetando especialidad, proporcionalidad y el non bis in idem.

El marco deja lista la brújula: mismos hechos, sujetos y canales pueden ser examinados desde lentes distintos; el análisis que sigue deberá precisar límites y reglas de coordinación para que la tutela sea complementaria —no redundante— y efectivamente útil.

### **3. INDECOPI vs ANPDP: ¿Cómo abordan en la práctica el “spam” ambas autoridades?**

Aunque la protección al consumidor y la protección de datos personales parten de premisas distintas, en los casos de comunicaciones “spam” recorren una ruta sorprendentemente similar. Este capítulo examina cómo cada autoridad —desde su propia normativa— tipifica la conducta, sustenta la infracción y aplica sanciones y medidas correctivas. Con ello, identificaremos la confluencia que hoy existe en dos planos: (i) la calificación del hecho (cómo se nombra y encuadra la conducta) y (ii) su aplicación práctica (prueba exigida, criterios de graduación y remedios). Si en el capítulo anterior trazamos la brújula, aquí desplegamos el mapa: seguiremos ambos caminos, compararemos sus hitos y señalaremos dónde se superponen —y dónde deberían coordinarse—.

### 3.1. El hecho infractor por el INDECOPI: Métodos comerciales agresivos o engañosos

En el artículo 58 del Código, los métodos comerciales agresivos o engañosos son aquellas prácticas que merman de forma significativa la libertad de elección del consumidor mediante acoso, coacción, influencia indebida o dolo. La norma aterriza la teoría en supuestos típicos: crear la apariencia de un premio inexistente o condicionado a pagos; variar información o condiciones sin consentimiento expreso e informado; y, sobre todo, insistir con proposiciones no solicitadas—por teléfono, correo electrónico, SMS u otros medios—de forma persistente e impertinente, aun cuando el consumidor pidió que cesen, como podemos ver a continuación:

*“Artículo 58.- Definición y alcances*

*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.*

*(...)*

*e. Emplear centros de llamada (call centers), sistemas de llamado telefónico, envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como prestar el servicio de telemarketing a consumidor alguno, con la única excepción del envío de comunicación comercial o publicitaria a aquel consumidor que, por iniciativa propia, se contacte directamente con el proveedor y manifieste su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco de ser contactado a través de un número telefónico, dirección electrónica o cualquier otro medio análogo de comunicación. Este consentimiento puede ser revocado, con efecto inmediato y sin expresión de causa, en cualquier momento y conforme a la normativa que rige la protección de datos personales. La vulneración a esta prohibición o a su revocatoria es considerada infracción muy grave.”*

*(Énfasis agregado)*

En ese marco, de acuerdo con el Código, el *spam* encaja como práctica agresiva puesto que constituye hostigamiento y/o contacto no solicitado cuando el

proveedor carece de un consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco para realizar dichas actividades, o que incluso persiste pese a la voluntad del consumidor.

La regla vigente es estricta: se prohíbe el telemarketing a consumidores, y dicha práctica comercial solo es lícita si el propio consumidor, por iniciativa propia, contacta al proveedor y da ese consentimiento específico, el que además puede revocarse con efecto inmediato y sin expresión de causa.

Esta obligación alcanza a todos los proveedores que oferten productos o servicios por cualquier canal —dentro o fuera del establecimiento, ventas telefónicas, a domicilio, por catálogo, contratos a distancia y comercio electrónico—, así como a quienes prestan servicios de telemarketing para dichos proveedores. En suma: si no hay iniciativa y consentimiento válidos del consumidor, no hay llamada legítima; y si la hay y se revoca, debe cesar de inmediato.

Un ejemplo para identificar esta figura es el siguiente. Lucía, una consumidora que nunca contactó a la empresa “CréditosReFácil S.A.” recibe llamadas de esta cada tarde desde un *call center* para ofrecerle un préstamo personal. Esa sola práctica encaja de lleno en el art. 58.1.e del Código: “está prohibido emplear llamadas, SMS o correos masivos para promocionar si el consumidor no se acercó primero al proveedor y no dio su consentimiento”.

Supongamos, además, que un día Lucía pide información por WhatsApp y, tras leer condiciones, revoca su consentimiento: desde ese instante —dice el mismo literal e— la revocatoria surte efecto inmediato y sin causa, de modo que cualquier nueva llamada publicitaria vuelve a ser ilícita.

El Código traza un ecosistema claro: define quién es consumidor y proveedor, cuándo nace la relación de consumo y coloca al INDECOPI como guardián con potestad real para corregir y sancionar. Sobre ese piso, el régimen blindo la libertad de elección frente a métodos comerciales agresivos y, en particular, fulmina las comunicaciones publicitarias no solicitadas (*spam*): estas solo son admisibles si el propio consumidor las habilita con un consentimiento libre,

previo, informado, expreso e inequívoco, siempre revocable de inmediato. Si el proveedor insiste, la respuesta no es solo punitiva: el consumidor puede deshacer lo contratado y la autoridad ordenar el cese y aplicar medidas correctivas.

El mensaje de fondo es simple y contundente: en el mercado peruano, el contacto comercial parte de la voluntad del consumidor, no de la persistencia del proveedor.

### **3.2. El hecho infractor por la ANPDP: Tratamiento de datos personales sin consentimiento**

En este marco, el consentimiento es la base general de la licitud del tratamiento, es la piedra angular de este sistema. La Ley y su Reglamento lo reconocen como principio y regla: para tratar datos personales debe mediar una manifestación de voluntad previa, informada, expresa e inequívoca del titular.

La Ley establece lo siguiente:

*“Artículo 5. Principio de consentimiento*

*Para el tratamiento de los datos personales debe mediar el consentimiento de su titular.*

*(...)*

*Artículo 13. Alcances sobre el tratamiento de datos personales*

*(...)*

*13.5 Los datos personales solo pueden ser objeto de tratamiento con consentimiento de su titular, salvo ley autoritativa al respecto (...)*

*(Énfasis agregado)*

Por su parte, el Reglamento también refuerza este concepto a través de lo siguiente:

*Artículo 1. El consentimiento para el tratamiento de datos personales*

*1.1 El titular del banco de datos personales o quien resulte como responsable del tratamiento, debe obtener el consentimiento para el tratamiento de los datos personales, de conformidad con lo establecido en la Ley y en el presente Reglamento, salvo los supuestos establecidos en el artículo 14 de la Ley*

*(Énfasis agregado)*

Ahora bien, como se ha mencionado en el artículo 1 del Reglamento, la Ley prevé supuestos en los que el tratamiento no requiere consentimiento. El artículo 14 enumera estas excepciones y, para efectos de este trabajo, interesa en especial la prevista en el numeral 5:

“Artículo 14. Limitaciones al consentimiento para el tratamiento de datos personales

No se requiere el consentimiento del titular de datos personales, para los efectos de su tratamiento, en los siguientes casos:

14.5. Quando los datos personales sean necesarios para la preparación, celebración y ejecución de una relación contractual en la que el titular sea parte, o cuando deriven de una relación científica o profesional del titular y resulten necesarios para su desarrollo o cumplimiento.”

*(Énfasis agregado)*

Ello quiere decir que la excepción del artículo 14.5 permite tratar datos personales sin consentimiento cuando ello sea necesario para (i) preparar, celebrar o ejecutar un contrato en el que el titular es parte, o (ii) desarrollar o cumplir una relación científica o profesional del titular. “Necesario” implica que el dato sea indispensable para el objeto de esa relación (p. ej., identificar, facturar, entregar, evaluar solvencia o ejecutar el servicio, sin habilitar finalidades adicionales como marketing, perfilado o cesiones no esenciales. Aun bajo esta base, rigen los demás deberes contemplados en la normativa de datos personales.

Fuera de estos supuestos legales tasados, cualquier tratamiento distinto del fin inicialmente comunicado —por ejemplo, prospección comercial, marketing, perfilamiento publicitario o cesión a terceros con fines promocionales— exige solicitar y obtener un consentimiento específico y granular, debido a que exceden el tratamiento intrínseco que no requería consentimiento.

Un ejemplo práctico ayuda a trazar la frontera. Si una entidad recolecta los datos de un cliente para cotizar, celebrar y ejecutar un contrato de servicios, puede

tratar aquellos datos que sean necesarios para preparar la oferta, celebrar el contrato, facturar, brindar soporte y gestionar la relación, sin pedir un consentimiento adicional, porque esa base se ampara en la excepción plasmada en el artículo 14.5.

En cambio, si esa misma entidad quiere usar esos datos para enviar boletines comerciales sobre productos no relacionados, segmentar al cliente por preferencias para campañas futuras o compartir su información con socios de marketing, ya no estamos ante lo “necesario”, lo esencial, lo intrínseco para la relación contractual. Aquí ya estamos en el ámbito de las finalidades adicionales y, por tanto, se requiere recabar un consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco conforme al artículo 18 de la Ley<sup>4</sup>.

En el plano sancionador, el Reglamento tipifica como infracción grave “dar tratamiento a los datos personales sin el consentimiento libre, expreso, inequívoco, previo e informado del titular, cuando el mismo sea necesario conforme a la Ley y su Reglamento” (art. 133, numeral 3). En estos supuestos, la ANPDP puede imponer multas de 5 a 50 UIT, de acuerdo con la escala prevista para las infracciones graves en la Ley, además de disponer las medidas de adecuación/corrección que correspondan. En consecuencia, fuera de las excepciones del artículo 14 —y, en particular, cuando no se verifica la

---

<sup>4</sup> Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales

**Artículo 18.** Derecho de información del titular de datos personales El titular de datos personales tiene derecho a ser informado en forma detallada, sencilla, expresa, inequívoca y de manera previa a su recopilación, sobre la finalidad para la que sus datos personales serán tratados; quiénes son o pueden ser sus destinatarios, la existencia del banco de datos en que se almacenarán, así como la identidad y domicilio de su titular y, de ser el caso, del o de los encargados del tratamiento de sus datos personales; el carácter obligatorio o facultativo de sus respuestas al cuestionario que se le proponga, en especial en cuanto a los datos sensibles; la transferencia de los datos personales; las consecuencias de proporcionar sus datos personales y de su negativa a hacerlo; el tiempo durante el cual se conserven sus datos personales; y la posibilidad de ejercer los derechos que la ley le concede y los medios previstos para ello.

Si los datos personales son recogidos en línea a través de redes de comunicaciones electrónicas, las obligaciones del presente artículo pueden satisfacerse mediante la publicación de políticas de privacidad, las que deben ser fácilmente accesibles e identificables.

En el caso que el titular del banco de datos establezca vinculación con un encargado de tratamiento de manera posterior al consentimiento, el accionar del encargado queda bajo responsabilidad del Titular del Banco de Datos, debiendo establecer un mecanismo de información personalizado para el titular de los datos personales sobre dicho nuevo encargado de tratamiento.

Si con posterioridad al consentimiento se produce la transferencia de datos personales por fusión, adquisición de cartera, o supuestos similares, el nuevo titular del banco de datos debe establecer un mecanismo de información eficaz para el titular de los datos personales sobre dicho nuevo encargado de tratamiento

“necesidad” del artículo 14.5—, el uso de datos para comunicaciones comerciales sin un consentimiento válido constituye tratamiento ilícito y activa la potestad sancionadora de la Autoridad.

Como se ha podido desarrollar, el sistema peruano de protección de datos personales descansa en definiciones precisas y en una autoridad con funciones de registro, tutela, fiscalización y orientación normativa que aseguran su cumplimiento. Sobre ese andamiaje, el consentimiento opera como regla general de licitud: debe ser previo, informado, expreso e inequívoco. Las excepciones del artículo 14 se interpretan restrictivamente y, para este trabajo, destaca la base contractual del numeral 14.5, que habilita el tratamiento cuando sea necesario para preparar, celebrar o ejecutar un contrato.

### **3.3. Casos resueltos por el INDECOPI y la ANPDP respecto del “spam”**

Ahora bien, en esta sección nos acercaremos, con resoluciones concretas, a cómo el INDECOPI y la ANPDP enfrentan el “spam”: ese contacto publicitario que llega sin permiso o que insiste incluso después del “no”. La idea es contar de forma clara cómo cada autoridad bautiza la conducta, qué espera ver como prueba, cómo decide y qué medidas ordena para corregirla.

Más que un inventario de reglas, este apartado busca mostrar el “espejo” entre ambos enfoques, hasta dónde coinciden en la lógica de protección. Si antes trazamos la brújula, aquí desplegamos el mapa con nombres, pruebas y decisiones que permiten ver la confluencia —y las tensiones— en la práctica. Con ello, podremos adelantar la premisa de una superposición material de competencias en la regulación del spam.

#### **3.3.1. Caso 1: Resolución Final 050-2025/CC3**

Este caso se origina cuando la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor N° 3 delega a la Dirección de Fiscalización (DFI) la realización de acciones de supervisión a Entel Perú S.A (en adelante, “Entel”). respecto del cumplimiento del literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 del Código, asociado a la prohibición de comunicaciones comerciales no solicitadas. En ese marco, el

8 de julio de 2024 se comunica formalmente el inicio de la fiscalización y se solicita a Entel un conjunto de información cuyo eje era reconstruir cómo se estaban realizando llamadas de oferta de productos y servicios, tanto por centros de contacto contratados como de manera directa.

Los requerimientos no se quedaron en preguntas generales. Se pidió, entre otros extremos grabaciones de llamadas en formato de audio dentro de distintos periodos de 2024, identificación de los productos ofertados por llamada, y la lista completa de call centers contratados con razón social y RUC. Durante los meses siguientes, Entel explica dificultades técnicas por el volumen de información y solicita acotar periodos, señalando que el requerimiento implica millones de comunicaciones a usuarios. La DFI realiza reuniones, pide explicaciones sobre discrepancias en el número de *call centers*, y —ya con mayor detalle— exige información sobre herramientas internas de gestión y extracción masiva de registros y audios, además de exportables, duración de llamadas, posibilidades técnicas de descarga, y tiempos estimados para implementar sistemas de extracción masiva.

En febrero y marzo de 2025, la discusión técnica se intensifica. Entel sostiene que por limitaciones de herramientas y volúmenes, cumplir los requerimientos en los términos exigidos sería materialmente irrealizable. Llega incluso a cuantificar el esfuerzo de obtención de audios afirmando que el proceso podría tomar miles de horas, equivalentes a casi un año de trabajo continuo, y reitera su pedido de acotación de periodos. Pese a ello, la DFI insiste en la entrega integral de información. Finalmente, la Secretaría Técnica decide iniciar un procedimiento administrativo sancionador no por la infracción de *spam* en sí, sino por una infracción procedimental: el incumplimiento de requerimientos de información.

Aunque el procedimiento no culminó con un pronunciamiento de fondo sobre la infracción de *spam*, se sancionó a Entel con dos multas de 21.44 UIT por infracción al artículo 5 del Decreto Legislativo 807. Lo relevante para este trabajo es que el propio INDECOPI justificó sus exigencias señalando que el prolongado incumplimiento entorpecía la verificación de posibles infracciones relativas al consentimiento de los usuarios al efectuar llamadas. Además, precisó que

solicitar dicha información permitía identificar patrones de cumplimiento o incumplimiento en llamadas sin consentimiento.

Esta fiscalización revela un punto estructural de superposición de competencias. Si bien la actuación de INDECOPI se encuadra formalmente en el régimen de consumo, el contenido y finalidad de los requerimientos exigidos a Entel se orientaron a reconstruir el universo de interacciones telefónicas y las herramientas tecnológicas que soportan el registro, almacenamiento y extracción de esas comunicaciones, elementos que constituyen insumos centrales para evaluar tratamiento de datos personales y ausencia de consentimiento en prospección comercial. Así, el caso muestra cómo, incluso sin resolver el fondo del *spam*, INDECOPI despliega una fiscalización que puede operar funcionalmente como una verificación del mismo núcleo que sustenta la intervención de la ANPDP.

### **3.3.2. Caso 2: Resolución Final 054-2025/CC3**

El 8 de septiembre de 2025, el INDECOPI, a través de su Comisión de Protección al Consumidor 3, emitió la Resolución Final 054-2025/CC3, concluyendo un procedimiento administrativo sancionador por métodos comerciales agresivos a las empresas PACÍFICO COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS (en adelante, “PACÍFICO”) y a la empresa de *call center* IMPULSA365 S.A.C. (en adelante, “IMPULSA365”) por infringir el Código. La investigación, iniciada a fines de 2022, se centró en llamadas telefónicas realizadas entre el 25 y 31 de octubre de 2023, donde se identificaron 11,169 audios con contenido promocional.

*“PRIMERO: Declarar responsable y sancionar a PACÍFICO COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, como empresa encargada de emplear un centro de llamada (call center), con una multa de 21.49 Unidades Impositivas Tributarias, por haber infringido lo establecido en el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 de la Ley n.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, toda vez que empleó métodos comerciales agresivos, al efectuar comunicaciones comerciales con la finalidad de ofertar sus productos y servicios sin, previamente, haber recabado el consentimiento de 1 395 consumidores.*

[...]

*SEGUNDO: Declarar responsable y sancionar a IMPULSA365 S.A.C., como la prestadora del servicio de telemarketing (call center), con una multa de 8.80 Unidades Impositivas Tributarias por haber infringido lo establecido en el literal e) del numeral 58.1 del artículo 58 de la Ley n.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, toda vez que empleó métodos comerciales agresivos, en tanto efectuó comunicaciones comerciales con la finalidad de ofertar los productos y servicios de PACÍFICO COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS sin, previamente, haber contado con el consentimiento de 1 395 consumidores. [...]"*  
*(Énfasis agregado)*

El núcleo de la infracción fue el uso del telemarketing para ofertar productos y servicios sin contar con el consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco de los consumidores, una práctica prohibida por el artículo 58.1, literal e) del Código. PACÍFICO fue sancionada como la empresa que utilizó el *call center*, e IMPULSA365 como la prestadora del servicio de telemarketing. Durante el proceso, ambas empresas intentaron deslindar responsabilidades. PACÍFICO argumentó que la culpa era de IMPULSA365 por no seguir las instrucciones contractuales, mientras que IMPULSA365 alegó no tener legitimidad para obrar pasiva (es decir, no ser "proveedor" directo) y que la obligación de recabar el consentimiento era de PACÍFICO.

La Comisión desestimó estos argumentos. Determinó que la norma sanciona de manera simultánea y directa tanto a quien emplea el *call center* como a quien presta el servicio de telemarketing, estableciendo una obligación legal para ambos de contar con el consentimiento del consumidor.

**Tabla 1**

<b>Sujeto</b>	<b>Hecho</b>	<b>Fundamento</b>
<b>PACÍFICO</b>	Emplear un <i>call center</i> (IMPULSA365) para realizar comunicaciones comerciales de oferta de productos/servicios sin	El derecho del consumidor a no ser sometido a métodos comerciales agresivos

	contar con el consentimiento válido del consumidor.	y la protección de su esfera privada (íntima) ante comunicaciones no solicitadas
<b>IMPULSA365</b>	Prestar el servicio de telemarketing y ejecutar las llamadas comerciales de oferta sin contar con el consentimiento válido del consumidor.	

Fuente: Elaboración propia

Así, el INDECOPI no solo sanciona una infracción tipificada en el Código, sino que también evalúa el fondo del consentimiento (que sea previo, informado, expreso e inequívoco). En este caso, declaró métodos comerciales agresivos justamente porque faltaban los requisitos de validez del consentimiento. En la práctica, eso supone un análisis material del estándar de protección de datos, centrado en la calidad del consentimiento, siendo este el concepto angular de la normativa de protección de datos personales.

En primer lugar, INDECOPI sostuvo que el artículo 58.1 literal e) del Código prohíbe de forma categórica "emplear centros de llamada... para promover productos y servicios" si no existe un consentimiento previo a la comunicación (Párrafo 29). Al hacerlo, la Comisión no acepta la figura del "primer contacto" (mencionada como defensa en los Párrafos 5 y 12) como un mecanismo de legitimación, pues la finalidad promocional de la llamada debe estar habilitada desde su inicio.

En segundo lugar, el INDECOPI desestimó la validez de las pruebas presentadas por la contraparte bajo un análisis de la normativa de protección de datos personales. PACÍFICO presentó logs<sup>5</sup> del sistema del BCP (parte de su grupo económico) y una declaración jurada para acreditar el consentimiento de los titulares. Al juzgar la calidad de esta prueba (materia esencial de datos

<sup>5</sup> De acuerdo con lo plasmado en la Resolución, el "Log" es un archivo de registro que suele ser utilizado por software o sistemas operativos para realizar un seguimiento de ciertos eventos que ocurren.

personales), determinó que el registro no demostraba de manera expresa e inequívoca que el consentimiento se hubiera otorgado no solo al grupo económico, sino específicamente a PACÍFICO y, crucialmente, para la finalidad concreta de recibir ofertas de seguros. Esta decisión anula la prueba por incumplimiento de los principios de Finalidad y Consentimiento calificado en la Ley.

Finalmente, la Comisión rechazó la interpretación laxa de IMPULSA, la cual sugirió que las "respuestas ambiguas" o la pasividad del consumidor debían constituir consentimiento tácito o que la norma no exigía una "fórmula sacramental". INDECOPI desestimó la posibilidad de validar las llamadas sobre la base de la ambigüedad, reafirmando que la exigencia de un consentimiento expreso e inequívoco prohíbe la inferencia de la voluntad del titular del dato. Al requerir una manifestación activa y clara del consumidor, INDECOPI alinea la sanción por métodos agresivos con el más alto nivel de protección de la autodeterminación informativa establecido en la Ley.

En conclusión, al enfocarse en que el proveedor no cumplió con demostrar la existencia de un consentimiento previo, expreso, inequívoco y específico, INDECOPI configuró la infracción. Este proceso de verificación de los elementos de validez del consentimiento constituye un análisis material de la protección de datos personales, insertado en el procedimiento sancionador de protección al consumidor.

### **3.3.3. Caso 3: Resolución Directoral 4642-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP**

El 26 de diciembre de 2024, la ANPDP, a través de la DPDP, emitió la Resolución Directoral N.º 4642-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP, concluyendo un procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Entel Perú S.A. (en adelante, "Entel") por presuntas infracciones a la Ley y su Reglamento. El caso se originó a partir de la denuncia presentada el 13 de junio de 2023 por un consumidor que venía recibiendo llamadas comerciales de Entel pese a haber registrado un reclamo en el Libro de Reclamaciones el 26 de mayo de 2023. Aunado a ello la empresa le habría informado el 30 de mayo de 2023 que eliminaría sus datos personales.

No obstante, el denunciante siguió recibiendo comunicaciones promocionales, lo que motivó el inicio formal del procedimiento sancionador.

La ANPDP determinó responsabilidad administrativa por dos conductas: (i) tratamiento de datos personales para fines comerciales y publicitarios sin consentimiento, y (ii) omisión de inscripción del banco de datos personales del “Libro de Reclamaciones” en el RNPDP. En consecuencia, impuso a Entel una multa de 11,25 UIT por la infracción grave vinculada al consentimiento y una multa de 0,43 UIT por la infracción leve relativa al registro del banco de datos. Además, ordenó como medida correctiva que Entel sustente la eliminación de los datos del denunciante de sus bases de datos o, alternativamente, sustente la legitimidad de su conservación, presentando documentación probatoria dentro del plazo otorgado por la autoridad.

El núcleo de la infracción principal fue que Entel recopiló y utilizó el número telefónico del denunciante para prospección comercial sin contar con un consentimiento válido. La propia administrada reconoció que el denunciante no era cliente y que no contaban con su consentimiento, señalando además que el contacto fue ejecutado mediante el *call center* Konecta en calidad de encargado del tratamiento.

**Tabla 2**

Sujeto	Hecho	Fundamento
<b>Entel Perú S.A.</b>	Tratar el número telefónico del denunciante para prospección comercial y publicidad sin contar con consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco.	Principio de consentimiento como garantía de la autodeterminación informativa; prohibición de tratamiento para fines promocionales sin habilitación del titular.

Fuente: Elaboración propia

Un aspecto especialmente relevante de esta Resolución es que la DPDP desarrolla la lógica constitucional de la autodeterminación informativa,

reafirmando que la Ley tutela el control del titular sobre su información personal y que dicho control se expresa operativamente mediante el consentimiento. Sobre esta base, la ANPDP recuerda que el consentimiento debe ser libre, previo, informado, expreso e inequívoco, y que, cuando resulta exigible, su prueba corresponde al responsable del tratamiento. En el caso concreto, Entel no solo no pudo acreditar el consentimiento, sino que además reconoció expresamente su inexistencia, lo que fortalece la determinación de responsabilidad por el tratamiento con finalidad publicitaria.

Asimismo, la Resolución es ilustrativa respecto de la diferencia entre subsanación eximente y enmienda atenuante. La administrada alegó que, antes del inicio del procedimiento sancionador, había bloqueado los datos del denunciante para evitar nuevas comunicaciones. Sin embargo, la DPDP concluyó que la afectación al bien jurídico —el derecho fundamental del titular a controlar sus datos— se produce desde la primera comunicación no consentida, por lo que las medidas posteriores no revierten el estado de cosas a la situación previa al hecho infractor. En esa línea, el bloqueo y la posterior corrección de conducta fueron valorados como acciones de enmienda, relevantes para atenuar la responsabilidad, pero insuficientes para exonerarla.

Esta Resolución constituye un ejemplo nítido de cómo la ANPDP articula el consentimiento como eje material del sistema de protección de datos personales. No se limita a exigir su mención formal, sino que lo trata como el criterio decisivo de legitimidad para el tratamiento con fines promocionales, destacando la carga probatoria del responsable y la imposibilidad de “corregir” retroactivamente una afectación ya consumada.

#### **3.3.4. Caso 4: Resolución Final N.º 2461-2025/CC2**

El 18 de septiembre de 2025, el INDECOPI, a través de la Comisión de Protección al Consumidor N.º 2, emitió la Resolución Final N.º 2461-2025/CC2, contra Integratel Perú S.A.A. (en adelante “Movistar”) por la presunta comisión de métodos comerciales agresivos vinculados a llamadas telefónicas con fines publicitarios sin consentimiento del denunciante.

El procedimiento imputó a Movistar la presunta infracción del literal e) del artículo 58.1 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, en tanto el proveedor habría efectuado reiteradas llamadas al número del denunciante con finalidad publicitaria sin contar con autorización válida. Posteriormente, el 14 de julio de 2025, Movistar se apersonó y, además de solicitar audiencia de conciliación, formuló allanamiento frente a la imputación de cargos.

La Comisión recordó que el artículo 58.1 del Código proscribe prácticas que afecten significativamente la libertad de elección del consumidor mediante acoso o conductas equivalentes. En particular, el literal e) contiene una regla estricta respecto del uso de llamadas, mensajes o comunicaciones masivas para promover productos y servicios: estas solo resultarían legítimas toda vez que el consumidor haya brindado su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco, revocable en cualquier momento.

La Comisión aplicó el numeral 3 del artículo 112 del Código y el artículo 29 de la Directiva N.º 001-2021-COD/INDECOPI, señalando que cuando el proveedor se allana con la presentación de descargos, corresponde emitir una resolución de determinación de responsabilidad sin analizar el fondo de la controversia. En esa línea, declaró fundada la denuncia por infracción del artículo 58.1 del Código, precisamente en virtud del allanamiento formulado por Movistar.

Se estableció una multa base de 11,60 UIT, a la cual se aplicó el factor atenuante del 50% por allanamiento, resultando una multa final de 5,80 UIT.

**Tabla 3**

Sujeto	Hecho	Fundamento
<b>Movistar</b>	Realización de llamadas con fines publicitarios sin consentimiento válido del consumidor, infracción declarada en mérito del allanamiento presentado con los descargos.	Protección del consumidor frente a métodos comerciales agresivos y salvaguarda de su esfera privada.

Fuente: Elaboración propia

Esta Resolución es útil porque muestra cómo, aun tratándose de un procedimiento estrictamente de consumo, el núcleo de la imputación se estructura sobre un estándar de consentimiento que es materialmente consistente con la lógica de la Ley: previo, informado, expreso e inequívoco. Sin embargo, en este caso la Comisión no desarrolla un análisis sustantivo del consentimiento debido al allanamiento, lo cual convierte al expediente en un ejemplo claro de cómo la vía de consumo puede resolver con rapidez la responsabilidad por *spam* telefónico, pero sin desplegar la argumentación detallada que, en otros casos, permitiría delimitar más finamente los contornos del consentimiento y sus exigencias probatorias.

Esto refuerza la idea de que, con el marco vigente del artículo 58.1 literal e), la discusión sobre la validez del contacto comercial tiende a desplazarse hacia la existencia o no de un consentimiento válido, quedando cada vez menos espacio para reconstruir defensas basadas en formas flexibles de acercamiento inicial.

### **3.3.5. Caso 5: Resolución Final Caso 1982-2025-JUS/DGTAIPD-DPDP**

El 13 de junio de 2025, la ANPDP, emitió la Resolución Directoral N.º 1982-2025-JUS/DGTAIPD-DPDP, concluyendo un procedimiento administrativo sancionador iniciado contra el Banco de Crédito del Perú (en adelante, “BCP”) por presuntas infracciones a la Ley y su Reglamento. La investigación se originó en una denuncia presentada el 1 de septiembre de 2023, en la que el denunciante reportó la recepción de publicidad vía correo electrónico y mensajes de texto (SMS) sin consentimiento válido y, especialmente, la continuación del envío pese a haber solicitado su cese mediante el mecanismo indicado por la propia entidad (“REMOVER”).

De acuerdo con los hechos verificados, el BCP sostuvo que el denunciante había otorgado consentimiento en el marco de la contratación de una cuenta CTS mediante cláusulas que autorizaban el envío de promociones por distintos canales, incluidos correo electrónico, SMS y llamadas. Sin embargo, lo determinante para la autoridad no fue solo la existencia de un consentimiento inicial, sino su vigencia frente a la voluntad posterior del titular. En el expediente

se acreditó que el denunciante manifestó reiteradamente su deseo de no recibir publicidad siguiendo el procedimiento establecido por el banco, pero que aun así continuó recibiendo comunicaciones promocionales. Bajo ese razonamiento, la conducta se recondujo a un supuesto de tratamiento de datos para fines publicitarios luego de revocarse el consentimiento, tipificado como infracción grave. En esa línea, se estableció una multa de 11,25 UIT

**Tabla 4**

Sujeto	Hecho	Fundamento
<p style="text-align: center;"><b>BCP</b></p>	<p>Mantener el envío de comunicaciones promocionales por correo electrónico y SMS pese a la revocatoria del consentimiento del titular, sin adecuar el tratamiento dentro del estándar de diligencia exigido por la Ley.</p>	<p>El derecho del titular a la autodeterminación informativa y a controlar el uso de sus datos personales para finalidades adicionales</p>

Fuente: Elaboración propia

Este caso es especialmente útil para el análisis del consentimiento en comunicaciones spam porque explicita tres reglas centrales (i) El consentimiento para finalidades promocionales debe ser previo, informado, expreso e inequívoco; (ii) la carga de acreditar su obtención y vigencia recae en el responsable del tratamiento; y (iii) la revocatoria obliga a cesar el tratamiento para fines adicionales bajo parámetros de simplicidad, accesibilidad y eficacia real.

En este caso, la ANPDP analiza el consentimiento no como un elemento accesorio, sino como el eje estructural de la protección de datos personales y el principal criterio de legitimidad del tratamiento. La resolución deja claro que la normativa de datos personales se construye sobre la idea de que el titular conserva el control sobre el uso de su información, especialmente cuando esta se emplea para finalidades promocionales o publicitarias. Desde esa lógica, el consentimiento válido —previo, informado, expreso e inequívoco— y su

revocatoria efectiva no son formalidades, sino la expresión concreta del derecho a la autodeterminación informativa.

### 3.3.6. Caso 6: Resolución Directoral N° 189-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP

El 4 de febrero de 2021, la ANPDP emitió la Resolución Directoral N.º 189-2021-JUS/DGTAIPD-DPDP, en la que sanciona a Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante “Telefónica”) por tres conductas vinculadas al tratamiento de datos en campañas de portabilidad: (i) usar los números del registro de llamadas entrantes y salientes de sus clientes —conservados por mandato legal— para prospección comercial, es decir, para una finalidad distinta a la que justificó su recopilación, configurando infracción grave al principio de finalidad; (ii) no cumplir con el deber de informar del artículo 18 de la Ley en el contexto del tratamiento asociado a portabilidad; y (iii) tratar datos con fines comerciales sin obtener un consentimiento válido (en particular, un consentimiento que no reunía el estándar de “informado”).

El 30 de noviembre de 2022, se emite la Resolución Directoral Nro. 78-2022-JUS/DGTAIPD que confirma las imputaciones, modificando las multas a 18 UIT, 12 UIT y 6 UIT. Además, confirma las medidas correctivas para que Telefónica cese el uso comercial de datos recopilados por obligación normativa y acredite que, en sus comunicaciones, obtiene consentimiento válido y cumple el deber de información; advirtiendo que el incumplimiento de esas medidas puede constituir una infracción muy grave.

**Tabla 5**

Sujeto	Hecho	Fundamento
<b>Telefónica</b>	Utilizar los datos personales recopilados para una finalidad distinta a la que justificó su recopilación	El derecho del titular a la autodeterminación informativa y a controlar el uso de sus datos personales para finalidades adicionales

Fuente: Elaboración propia

### **3.3.7. Caso 7: Resolución Final N° 1000-2022/CC2**

Con fecha 19 de mayo de 2022, la Comisión de Protección al Consumidor N.º 2 emitió la Resolución Final N.º 1000-2022/CC2 contra Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, “Telefónica”) En dicho pronunciamiento, la Comisión declaró improcedente por falta de competencia el extremo referido al “uso indebido de datos personales” (imputado bajo los artículos 18 y 19 del Código), al considerar que esa materia corresponde a la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales. Sin embargo, declaró fundada la denuncia por infracción del artículo 58.1 literal e) del Código, debido a la realización de llamadas agresivas mediante sistemas automáticos sin consentimiento previo del consumidor, aceptando el allanamiento formulado por la empresa.

Asimismo, pese a que el IFI sugería amonestación, la Comisión impuso una multa de 17,23 UIT por reincidencia, aplicando la metodología del D.S. N.º 032-2021-PCM y reconociendo una reducción asociada al allanamiento. Como medida correctiva de oficio, ordenó que Telefónica se abstenga inmediatamente de efectuar llamadas al denunciante y que acredite el retiro de su número tanto de sus propios sistemas/listas como de las listas de sus proveedores de telemarketing.

Este caso resulta relevante para el presente trabajo porque muestra que, aunque INDECOPI delimita formalmente su competencia frente a una imputación explícita de “uso indebido de datos personales”, sí sanciona en sede de consumo prácticas de telemarketing basadas en el estándar de consentimiento (previo, informado, expreso e inequívoco) y ordena medidas que impactan directamente en la gestión de bases y listas de contacto. En esa medida, el pronunciamiento evidencia una intersección operativa entre el régimen de consumo y el de protección de datos en materia de prospección comercial, lo que permite sustentar el argumento de que un mismo patrón fáctico puede generar riesgos de doble persecución o doble sanción cuando se activa paralelamente la vía de INDECOPI y la de la ANPDP.

**Tabla 6**

<b>Sujeto</b>	<b>Hecho</b>	<b>Fundamento</b>
<b>Telefónica</b>	Realización de llamadas con fines publicitarios sin consentimiento válido del consumidor.	Protección del consumidor frente a métodos comerciales agresivos.

Fuente: Elaboración propia

#### **4. La superposición a la luz**

Después de haber analizado las piezas jurisprudenciales previas, corresponde revisar puntualmente el camino que se siguió para establecer los parámetros que hoy siguen los procedimientos sancionadores de esta materia.

##### **4.1. Modificaciones normativas y Opiniones Consultivas: El camino que han recorrido las autoridades**

El artículo 58 del Código no siempre ha existido con la redacción que evidenciamos ahora. Esta ha endurecido progresivamente el trato a las comunicaciones *spam*. Primero, el régimen original permitía llamar o enviar mensajes salvo a quienes se hubieran inscrito en el registro de “no llamar” del Indecopi —“Gracias... no insista”—; la prohibición se activaba, por tanto, solo respecto de los números y correos que estuvieran en ese padrón.

##### **Versión primigenia:**

*“Artículo 58.- Definición y alcances*

*58.1 (...)*

*e. Emplear centros de llamada (call centers), sistemas de llamado telefónico, envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como prestar el servicio de telemarketing, a todos aquellos números telefónicos y direcciones electrónicas que hayan sido incorporados en el registro implementado por el Indecopi para registrar a los consumidores que no deseen ser sujetos de las modalidades de promoción antes indicadas.”*

*(Énfasis agregado)*

No obstante, en 2018, el Decreto Legislativo 1390, que modifica el artículo 58 del Código, dio un giro importante. Desde entonces, cualquier llamada, SMS o correo masivo con fines promocionales quedó prohibido si el consumidor no había otorgado antes un consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco, susceptible de revocarse en cualquier momento bajo la normativa de datos personales, como podemos ver a continuación:

**Versión del 5 septiembre 2018:**

*“Artículo 58.- Definición y alcances*

*58.1 (...)*

*e. Emplear centros de llamada (call centers), sistemas de llamado telefónico, envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como prestar el servicio de telemarketing, a todos aquellos números telefónicos y direcciones electrónicas de consumidores que no hayan brindado a los proveedores de dichos bienes y servicios su consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco, para la utilización de esta práctica comercial. Este consentimiento puede ser revocado, en cualquier momento y conforme a la normativa que rige la protección de datos personales. (Énfasis agregado)*

La exposición de motivos de este decreto legislativo sostuvo que la redacción anterior y el registro "Gracias... no insista" no eran suficientes para frenar las llamadas no deseadas. En vista de ello, la modificación que se realizó alinea el Código con la Ley de Protección de Datos Personales, al exigir que el proveedor cuente con el consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco del consumidor para efectuar la comunicación, tal como se puede evidenciar en el párrafo previo. Con este cambio, se elimina la obligación del consumidor de inscribirse en el registro de llamadas y la acción principal (precisamente, de no hacer) se traslada al proveedor... cumpliendo una norma fuera del marco de la protección al consumidor

Ahora bien, en el 2025, la Ley 32323, que también modificó el artículo 58 del Código, cerró aún más la puerta:

**Versión del 9 mayo 2025:**

*“Artículo 58.- Definición y alcances*

*58.1 (...)*

*e. Emplear centros de llamada (call centers), sistemas de llamado telefónico, envío de mensajes de texto a celular o de mensajes electrónicos masivos para promover productos y servicios, así como prestar el servicio de telemarketing a consumidor alguno, con la única excepción del envío de comunicación comercial o publicitaria a aquel consumidor que, por iniciativa propia, se contacte directamente con el proveedor y manifieste su consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco de ser contactado a través de un número telefónico, dirección electrónica o cualquier otro medio análogo de comunicación. Este consentimiento puede ser revocado, con efecto inmediato y sin expresión de causa, en cualquier momento y conforme a la normativa que rige la protección de datos personales. La vulneración a esta prohibición o a su revocatoria es considerada infracción muy grave.”*

*(Énfasis agregado)*

Como se puede evidenciar, el literal e) ahora prohíbe el telemarketing “a consumidor alguno” y solo admite una excepción muy estrecha: cuando el propio consumidor, por iniciativa propia, contacta al proveedor y otorga ese consentimiento específico. La revocatoria tiene efecto inmediato y la infracción (o su incumplimiento) se califica como muy grave.

Nuestro artículo 58 ha seguido, principalmente, el camino siguiente:

**Tabla 7**

<b>Etapa</b>	<b>Norma</b>	<b>Regla Principal</b>	<b>Involucramiento de Datos Personales</b>
<b>Inicial</b> (Antes de 2018)	Versión Primigenia Art. 58.1. e	El consumidor debía inscribirse activamente en el registro "Gracias... no insista" para no ser contactado.	<b>Bajo</b> Es un mecanismo de registro de consumo, no juzga la legalidad de la recolección o uso inicial del dato.

<p><b>Intermedia</b> (2018)</p>	<p>Decreto Legislativo 1390</p>	<p>La comunicación está prohibida si el proveedor no tiene el "consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco" del consumidor.</p>	<p><b><u>Alto y Directo</u></b> El D.L. 1390 alinea el Código con la normativa de datos personales, convirtiendo el incumplimiento del estándar de datos personales en una infracción de consumo.</p>
<p><b>Actual</b> (2025)</p>	<p>Ley 32323</p>	<p>Prohibición absoluta de telemarketing "a consumidor alguno", con la única excepción de que el consumidor contacte al proveedor primero y, en ese acto, otorgue un consentimiento específico.</p>	<p><b><u>Máximo.</u></b> Consolida el estándar más estricto y lo eleva al nivel de una infracción muy grave si se vulnera, limitando drásticamente el uso de datos para fines comerciales.</p>

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, es importante revisar lo que han dicho las Opiniones Consultivas de la ANPDP respecto de esta problemática.

La Opinión Consultiva N.º 12-2019-JUS/DGTAIPD, de 19 de febrero de 2019, fija una línea clara sobre el envío de correos publicitarios y el tratamiento de datos personales con fines promocionales. La autoridad reafirma que el correo electrónico es un dato personal y que, conforme a la Ley, su tratamiento requiere consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco. Además, sostiene que, tras la modificación del artículo 58 del Código por el Decreto Legislativo 1390, quedaron desplazadas las reglas de la Ley Antispam que permitían comunicaciones promocionales sin consentimiento, por lo que la remisión de correos de oferta debe sujetarse al estándar del consentimiento exigido por la Ley y el Código.

Lo más relevante es que la autoridad valida expresamente el "primer contacto": la obligación de contar con consentimiento previo no implica una prohibición

absoluta de contacto, porque ello haría imposible obtenerlo. En consecuencia, en ese momento, el primer contacto es legítimo siempre que esté exclusivamente orientado a solicitar el consentimiento y que los datos usados para ello provengan de fuentes accesibles al público o se hayan obtenido de manera lícita. Finalmente, precisa que, si el titular no otorga el consentimiento, no debe ser contactado nuevamente para esa finalidad.

La Opinión Consultiva N.º 01-2022-DGTAIPD del 13 de enero de 2022 consolida y precisa la línea iniciada en la O.C. N.º 12-2019 respecto del “primer contacto” para solicitar consentimiento en publicidad. La autoridad reafirma que el tratamiento de datos con fines promocionales exige consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco, y que el primer contacto no está prohibido, porque constituye el medio necesario para gestionar dicha autorización. Este contacto inicial es válido siempre que los datos hayan sido obtenidos de manera lícita y que el mensaje esté exclusivamente orientado a recabar el consentimiento bajo el deber de informar.

El aporte central del pronunciamiento de 2022 es la delimitación del alcance de la negativa. La prohibición de volver a contactar no opera por producto o servicio, sino por finalidad. En consecuencia, un proveedor que obtuvo datos lícitamente solo puede utilizar esos datos una vez para solicitar autorización de publicidad o prospección comercial de forma general. Si el titular no consiente, el proveedor no puede volver a contactarlo para esa misma finalidad, incluso si luego pretendiera ofrecer otros bienes o servicios.

Asimismo, la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en adelante, la “DGTAIPD”) extiende expresamente esta interpretación a medios de mensajería instantánea (SMS y aplicaciones como WhatsApp o Telegram), dada su funcionalidad equivalente al correo electrónico para formular la solicitud y recibir una respuesta verificable.

La opinión refuerza el enfoque de responsabilidad del proveedor, quien es el responsable del tratamiento en la prospección, y las empresas que ejecutan contactos actúan como encargadas o subcontratistas. Esto impone al proveedor

deberes activos de control, instrucción y supervisión sobre scripts, canales de atención y mecanismos eficaces para registrar y comunicar de inmediato la denegatoria del titular, a fin de asegurar que no se realicen contactos posteriores sin base legítima.

Ahora bien, es pertinente traer a la mesa la Resolución Final 054-2025/CC3, en tanto el INDECOPI descartó la posibilidad de ampararse en la figura del “primer contacto” para sancionar a PACÍFICO, bajo la premisa de que dicho mecanismo no era válido para justificar comunicaciones promocionales sin consentimiento. Sin embargo, esta lectura contrasta con la línea interpretativa que la ANPDP había desarrollado en sus Opiniones Consultivas, en las que reconoce —en un marco estrictamente de datos personales— que un único contacto inicial puede resultar legítimo si está exclusivamente orientado a solicitar el consentimiento y se sustenta en una obtención lícita del dato. Esta divergencia es relevante porque permite sostener que el INDECOPI no solo aplicó un estándar más rígido, sino que lo hizo sin dialogar explícitamente con el criterio técnico de la autoridad competente para definir el alcance del consentimiento y del tratamiento promocional.

Por último, cerrando la revisión de las opiniones, la Opinión Consultiva N.º 014-2024-DGTAIPD del 12 de julio de 2024 consolida la línea interpretativa de la ANPDP sobre el “primer contacto” como una figura excepcional y funcional a la obtención del consentimiento, no como un permiso para publicitar. En coherencia con lo ya señalado en 2019 y desarrollado en 2022, la DGTAIPD reafirma que el consentimiento para fines publicitarios debe ser previo, expreso e informado, y que la prohibición de contactar sin consentimiento no puede entenderse de modo absoluto porque ello haría inviable recabar la autorización. Es por ello que admite un único primer contacto —siempre que los datos se hayan obtenido lícitamente— orientado exclusivamente a solicitar dicho consentimiento. Esta llamada inicial debe respetar el deber de informar, recomendándose seguir los lineamientos de la Guía correspondiente; y, si el titular no consiente, no puede volver a ser contactado.

Asimismo, la opinión precisa un punto operativo relevante. Si el consentimiento se obtiene durante esa llamada, recién en una “segunda parte” de la misma podría ejecutarse un tratamiento posterior con fines publicitarios; pero, si no se obtiene, queda vedado continuar con cualquier contenido promocional. Con ello, la ANPDP delimita el “primer contacto” como un acto instrumental de legitimación del tratamiento y no como una comunicación comercial encubierta.

No obstante, esta Opinión Consultiva también marca un giro, puesto que reconoce explícitamente que la entonces autógrafa del Proyecto de Ley, de aprobarse, eliminaría la posibilidad del primer contacto para solicitar consentimiento. En efecto, el Congreso terminó aprobando la reforma que amplía las restricciones contra las comunicaciones comerciales no solicitadas, incorporando en el Código un esquema más estricto de prohibición de llamadas y mensajes no deseados. Este nuevo marco legal —reforzado por la Ley 32323— consolida una política pública de “cero contacto” desde el proveedor, salvo supuestos expresamente habilitados por la norma.

Desde una lectura crítica personal, resulta lamentable que la ANPDP haya terminado allanándose a la modificación normativa. Ello dejó sin espacio práctico una línea argumentativa técnicamente razonable que es la del primer contacto controlado, único y estrictamente orientado a la obtención del consentimiento. En otras palabras, una construcción interpretativa que buscaba equilibrar la autodeterminación informativa con una solución operativa para la prospección lícita quedó desplazada por una opción legislativa más radical, que hoy rige directamente en el Código.

La evolución del literal e) del artículo 58 muestra, con bastante nitidez, cómo el régimen de consumo ha ido internalizando el estándar material del derecho de datos personales, desplazando progresivamente un modelo de “opt-out” (registro “Gracias... no insista”) hacia un modelo de control ex ante basado en consentimiento calificado y, finalmente, hacia una prohibición casi absoluta del telemarketing. Este tránsito es clave porque evidencia que el INDECOPI no solo sanciona una práctica de mercado desde la lógica de métodos comerciales agresivos, sino que usa como núcleo de ilicitud un requisito típicamente propio

de la Ley —consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco—. En términos de superposición material, el giro de 2018 y sobre todo el de 2025 refuerzan la idea de que el Código no se limita a proteger la libertad de elección del consumidor, sino que penaliza como infracción de consumo la infracción del estándar de legitimidad del tratamiento de datos. Así, el sistema de consumo termina operando —en la práctica— como un cauce paralelo para controlar el mismo contenido normativo que la ANPDP tutela.

Por su parte, las Opiniones Consultivas de la ANPDP representan el intento más claro de construir una solución operativa técnica dentro del marco propio de datos personales, especialmente con la figura del “primer contacto” limitado, único y exclusivamente orientado a solicitar consentimiento. Esta línea interpretativa tenía valor estructural para la delimitación de competencias porque sugería que el derecho de datos podía admitir un mecanismo mínimo de habilitación sin convertirlo en publicidad encubierta. Sin embargo, la reforma de 2025 en el Código cierra esa puerta en el plano del consumo al establecer la regla de “cero contacto” salvo iniciativa del consumidor, lo que genera una tensión directa con el razonamiento previo de la ANPDP. Una construcción interpretativa razonable quedó sin espacio práctico por una opción legislativa más radical. Hoy ambas autoridades pueden perseguir conductas basadas en el mismo hecho (contacto promocional sin consentimiento válido), con un estándar cada vez más unificado y estricto.

#### **4.2. El principio de *non bis in idem*: La triple identidad de sujeto, hecho y fundamento.**

Ahora bien, el *non bis in idem* es un principio que funciona como un límite básico al poder sancionador del Estado. En términos simples, impide que una persona sea procesada o sancionada dos veces por los mismos hechos cuando ya existe una decisión firme que resolvió esa misma situación. Más que una regla meramente técnica, es una garantía de seguridad jurídica puesto que evita que el Estado mantenga al ciudadano en una persecución interminable por un mismo episodio, y asegura que los conflictos se cierren de manera definitiva cuando han sido decididos conforme a las reglas del debido proceso.

Quispe (2022) menciona que su fuerza no se explica solo por tradición penal, sino por su conexión con la lógica constitucional del debido proceso y la razonabilidad de los actos estatales. Si el Estado pudiera imponer una segunda consecuencia sancionadora por el mismo hecho, la respuesta punitiva empezaría a perder medida y sentido. Por eso, el non bis in idem se entrelaza naturalmente con los principios de legalidad y proporcionalidad: la legalidad exige que el poder sancionador esté claramente delimitado y previsible, y la proporcionalidad impide que la sanción se desborde respecto de la conducta investigada. En conjunto, el principio expresa una idea sencilla pero potente: una misma conducta no puede justificar una multiplicación injustificada de persecuciones y castigos, porque eso rompería el equilibrio mínimo que debe existir entre infracción y respuesta estatal.

De acuerdo con Morón (2021), su inclusión como principio de la potestad sancionadora administrativa tiene implicaciones cruciales en el derecho peruano, especialmente cuando un mismo hecho podría constituir tanto un delito como una falta administrativa, como se evidencia en el texto siguiente:

*Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa*

*(...)*

*11. Non bis in idem. - 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.*

*(Énfasis agregado)*

Según Mejía (2024), este texto nos establece un estándar claro a seguir para determinar la existencia del non bis in idem.

1. **Identidad de Sujeto:** El principio exige que la persona sancionada sea la misma. En el ámbito empresarial, esto se aplica a la persona natural o jurídica sobre la que recae la imputación.
2. **Identidad de Hecho:** Este punto se refiere a la identidad material de la conducta investigada. No importa la calificación jurídica que se le dé al hecho (por ejemplo, si se le llama "método comercial agresivo" o "tratamiento

indebido de datos"); lo esencial es que la acción física y temporal subyacente sea la misma. Por ejemplo, la misma llamada telefónica de spam no puede ser sancionada dos veces.

3. **Identidad de Fundamento:** Este es el criterio que exige que el interés jurídico o bien protegido que tutela la norma vulnerada sea el mismo. En este caso, lo esencial es que ambas entidades sancionen por la vulneración a la privacidad del consumidor/titular de datos personales por la falta de consentimiento para realizar el contacto.

#### **4.3. Comparación de competencias: ANPDP vs. INDECOPI en la materia.**

A nivel normativo, las competencias parecen nítidas. INDECOPI, por su parte, tutela la relación proveedor–consumidor y reprime los métodos comerciales agresivos o engañosos. Por su parte, la ANPDP protegería al titular de datos personales y la licitud del tratamiento de sus datos personales. Sin embargo, el propio sistema introduce un punto de fricción. El artículo 58 del Código prohíbe contactar con fines promocionales sin consentimiento, lo que, en los hechos, incorpora al procedimiento de consumo un juicio sobre la validez del consentimiento y la finalidad del tratamiento, materia exclusiva y eje central de la normativa de protección de datos personales.

Así, en la práctica, una norma de relacionada puramente con la protección al consumidor, termina operando como regulador funcional del tratamiento de datos cuando el contacto publicitario se basa en información personal. Esta intersección no es teórica: en los casos de spam, el razonamiento de ambas autoridades converge sobre si hubo o no consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco para esa finalidad concreta.

El INDECOPI se ha pronunciado a través del procedimiento sancionador revisado con anterioridad respecto de esta controversia de competencias. En la Resolución Final 054-2025/CC3, PACÍFICO planteó una importante cuestión previa respecto de la supuesta falta de competencia de INDECOPI para resolver el caso. PACÍFICO sostuvo que, dado que el eje central de la infracción radicaba

en la ausencia de consentimiento para el uso de datos (números telefónicos) con fines de promoción, la única entidad administrativa competente era la ANPDP.

El argumento de la aseguradora se centró en lo siguiente:

1. Para determinar si existía un "método comercial agresivo", INDECOPI debía analizar si se cumplía o no con la Ley de Protección de Datos Personales en la obtención del consentimiento.
2. Dado que dicha Ley designa expresamente a la ANPDP para investigar y sancionar el tratamiento indebido de datos personales, PACÍFICO alegó que la competencia de INDECOPI en esta materia debía ser considerada residual.
3. La aseguradora advirtió incluso sobre una posible vulneración al principio de non bis in ídem, si la ANPDP decidiera iniciar un procedimiento propio.

No obstante, INDECOPI y, previamente, la Sala Especializada en Protección al Consumidor (SPC), han establecido una postura clara sobre el tema. Si bien la ANPDP regula el tratamiento de los datos personales, INDECOPI aplica el Código, el cual prohíbe el uso de telemarketing sin el consentimiento del consumidor como una forma de método comercial agresivo. El foco de INDECOPI no es el mal uso del dato personal en sí, sino la protección del consumidor frente a prácticas comerciales que invaden su esfera privada a través de comunicaciones no solicitadas.

No obstante, ello no se configura en la realidad considerando de la forma en que el INDECOPI lo ha expresado a través de sus resoluciones. Aplicando el test de triple identidad en la sanción del *spam* por parte de ambas autoridades, la conclusión es que sí opera el *non bis in ídem* cuando el mismo objetivo es perseguido por ambas autoridades.

Primero, sobre la identidad de sujeto: el imputado real es el mismo responsable que decide la prospección (la empresa que define finalidad y medios) y, en su caso, el mismo ejecutor que materializa las llamadas (call center/encargado). Aunque los regímenes usen etiquetas distintas —“proveedor” y “prestador de telemarketing” en consumo; “responsable” y “encargado” en datos personales—

, la persona natural o jurídica sometida a juicio es la misma en ambos casos cuando se trata del mismo operativo comercial.

Segundo, sobre la identidad de hecho: el núcleo fáctico es idéntico porque coincide la conducta (efectuar comunicaciones promocionales sin autorización), el objeto (contactar al mismo universo de destinatarios) y hasta el medio (llamadas/mensajes). De hecho, la prueba que sostiene ambos procedimientos suele ser la misma: listados, audios, reportes del propio proveedor o de su call center; no hay un “hecho nuevo” sino el mismo patrón de contacto valorado dos veces.

Tercero, sobre la identidad de fundamento: aunque INDECOPI lo describa como “método comercial agresivo” y la ANPDP como “tratamiento ilegal”, el fundamento jurídico protegido es común: la autorización válida del titular para ser contactado con fines comerciales y, por extensión, su esfera de privacidad/autodeterminación informativa. Ambas decisiones giran sobre el mismo estándar de consentimiento (previo, informado, expreso e inequívoco) y sobre los mismos principios de finalidad y minimización al juzgar si podía llamarse.

En suma, nos encontramos en una confluencia de mismo sujeto (quien decide, quien ordena la comunicación), mismo hecho (las mismas llamadas y/o comunicación) y mismo fundamento (la falta del consentimiento que habilite ese contacto). Cambian las rúbricas normativas y los remedios, pero no el bien jurídico vulnerado ni la acción sancionada; por ello, cuando coexisten procedimientos paralelos por la misma campaña, la duplicidad sancionadora contraviene el non bis in ídem.

Aunque el INDECOPI y la ANPDP actúan desde marcos formales distintos, en la práctica ambos terminan orbitando el mismo núcleo material del “spam”: el uso de datos de contacto para fines promocionales sin una habilitación válida y la afectación de la libertad del consumidor/titular frente a comunicaciones no deseadas. No solo se trata solo de ver qué dice cada norma, sino de mirar qué

piden como prueba, cómo conceptualizan la conducta y qué mandatos correctivos ordenan; ahí es donde la superposición aparece con más claridad.

Desmenucemos los casos analizados. El Caso 1 (INDECOPI vs Entel, fiscalización) es clave porque muestra una forma de superposición “por la vía práctica”: INDECOPI no sanciona el *spam* de fondo, pero exige un volumen y tipo de información cuyo propósito real es reconstruir el mapa del consentimiento en llamadas masivas. Es decir, la fiscalización de consumo entra a un terreno típicamente “de datos” —herramientas de extracción, audios, registros, trazabilidad del contacto, arquitectura interna—. Y cuando la Comisión evita el reparo de Ley diciendo que sus requerimientos no implican tratamiento indiscriminado, está haciendo una afirmación de competencia material indirecta ya que reconoce que el estándar de datos está involucrado, pero valida su intervención desde consumo. Ese solo movimiento ya demuestra que la superposición no depende de que se sancione el *spam*, sino de cómo se produce y justifica la fiscalización.

En el Caso 2 (INDECOPI vs PACIFICO), que abordamos al inicio de esta sección, es la versión más explícita de esa convergencia. El INDECOPI no se limita a “métodos agresivos” en abstracto, sino que entra al contenido del consentimiento con una lógica casi idéntica a la Ley. El rechazo del “primer contacto”, la exigencia de consentimiento específico y la desconfianza frente a pruebas genéricas muestran algo importante: el régimen de consumo está funcionando como un control de calidad del consentimiento de datos. Además, la atribución simultánea de responsabilidad a quien emplea el call center y a quien presta el servicio refuerza una idea de “cadena de tratamiento” que es perfectamente compatible con la noción de corresponsabilidad o deberes propios de un ecosistema de tratamiento de datos.

En el Caso 3 (Resolución Directoral 4642-2024-JUS/DGTAIPD-DPDP), resulta importante precisar que la ANPDP analiza el conflicto desde su propia normativa, su propio bien jurídico y su competencia exclusiva en materia de protección de datos personales. El objeto de evaluación no se construye como una controversia de consumo, sino como un supuesto de tratamiento de datos

personales para finalidades promocionales sin consentimiento. El expediente se ajusta de manera estricta al modelo clásico de fiscalización y sanción en datos personales. Esta es la identificación del responsable del tratamiento, verificación de la finalidad y evaluación de la existencia/validez del consentimiento.

En esa línea, la ANPDP reafirma que la afectación al derecho a la autodeterminación informativa se configura desde el primer tratamiento promocional no consentido, y que las medidas adoptadas posteriormente por la administrada operan —cuando corresponde— como criterios de enmienda para graduación, mas no como eximentes. El caso, por tanto, constituye un ejemplo claro de un análisis estrictamente de datos personales, en el que la ANPDP no “toma prestadas” categorías de consumo, sino que aplica su régimen propio para sancionar el uso ilegítimo del dato de contacto.

El Caso 4 (INDECOPI vs Movistar) encaja como pieza metodológica: confirma que el estándar material es el mismo (consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco), pero también enseña un límite práctico del enfoque de consumo. La tracción del allanamiento puede cerrar el caso sin desarrollar el razonamiento de fondo. Esto es útil porque evidencia que ambos regímenes pueden llegar al mismo resultado —responsabilidad por contacto sin consentimiento—, pero con densidades argumentativas distintas, lo cual afecta la forma en que se construyen precedentes interpretativos sobre consentimiento, oposición y carga de la prueba.

En el Caso 5 (ANPDP vs BCP), la misma precisión es esencial. La ANPDP no examina la conducta como “spam” desde la lógica de consumo, sino como una infracción al principio de consentimiento y a la obligación de respetar su revocatoria dentro del ciclo de tratamiento de datos personales. El núcleo del análisis se ubica en si el responsable contaba con una habilitación válida para la finalidad promocional y, sobre todo, si mantuvo el tratamiento pese a la oposición/revocatoria del titular. Ello constituye una vulneración directa del derecho a controlar el uso de la información personal en finalidades adicionales.

Este caso muestra que la ANPDP despliega un estándar propio y autosuficiente para resolver situaciones de comunicaciones no deseadas, sin necesidad de apoyarse en el Código. La ANPDP no está “sancionando métodos comerciales agresivos”, sino tratamiento de datos sin habilitación vigente, donde el elemento decisivo es el respeto continuo a la voluntad del titular (consentimiento y revocatoria) y la eficacia real de los mecanismos de baja. En consecuencia, el expediente se presenta como un caso típicamente adscrito al régimen de protección de datos personales, ajustado a la competencia material de la ANPDP y a una lectura estricta de la Ley y su Reglamento.

Ahora bien, en los casos 6 y 7, (ANPDP e INDECOPI vs TELEFÓNICA) se materializa lo que se adelantó en este caso. Si bien en dicho momento el INDECOPI intentó marcar una distancia prudente, definitivamente ha sancionado por el mismo hecho que la ANPDP, en su momento respecto del este mismo proveedor, inicio su fiscalización. La pregunta que dejan estos dos casos, que si bien son antiguos pueden predecir los posteriores pronunciamientos, es hasta qué punto se está afectando la predictibilidad de las resoluciones en materia administrativa.

La reflexión que emerge de todo el conjunto es que la superposición no es solo un problema de “dos autoridades que podrían sancionar lo mismo”, sino un fenómeno más sofisticado de convergencia de estándares. INDECOPI protege la libertad de elección del consumidor y su esfera privada, pero para hacerlo necesita evaluar el consentimiento con calidad de estándar de datos algo que corresponde perfectamente a la ANPDP.

Dicha intersección puede evidenciarse con la tabla siguiente:

**Tabla 8**

<b>Caso</b>	<b>Sujeto</b>	<b>Hecho</b>	<b>Fundamento</b>
<b>Caso 1:</b> Resolución Final	Entel Perú S.A. (Entel)	Incumplimiento de requerimientos de información formulados en	

050-2025/CC3 (INDECOPI) <sup>6</sup>		fiscalización vinculada al literal e) del art. 58.1 del Código	Protección de la esfera privada y la autodeterminación informativa frente al <i>spam</i> , garantizando el control del titular mediante consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco y su revocatoria efectiva.
<b>Caso 2:</b> Resolución Final 054-2025/CC3 (INDECOPI)	Pacífico Compañía de Seguros y Reaseguros S.A. (PACIFICO)		
<b>Caso 3:</b> Resolución Directoral 4642-2024- JUS/DGTAIPD- DPDP (ANPDP) <sup>7</sup>	Entel Perú S.A. (Entel)	Realización de comunicaciones comerciales / publicitarias sin consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco de los consumidores	
<b>Caso 4:</b> Resolución Final 2461-2025/CC2 (INDECOPI)	Integratel Perú S.A.A. (Movistar)		
<b>Caso 5:</b> Resolución Directoral 1982-2025- JUS/DGTAIPD- DPDP (ANPDP)	Banco de Crédito del Perú (BCP)		
<b>Caso 6:</b> Resolución Directoral 189-			

<sup>6</sup> Si bien en este caso el fundamento de la sanción no recae sobre el spam en sí, sino por entorpecer la verificación de posibles llamadas sin consentimiento, para efectos de este trabajo se abordará el fundamento que impulsó dicha fiscalización.

<sup>7</sup> Se está abordando solo la imputación referida al tratamiento de datos personales para finalidades publicitarias y no la omisión de inscripción del banco de datos personales del Libro de Reclamaciones

2021- JUS/DGTAIPD- DPDP (ANPDP)	Telefónica del Perú S.A.A. (Telefónica)		
<b>Caso 7:</b> Resolución Final 1000-2022/CC2 (INDECOPI)			

Fuente: Elaboración propia

El fundamento causal para las sanciones que impone el INDECOPI es la ausencia de un consentimiento válido, un estándar que es el pilar de la autodeterminación informativa. Al fusionarse la protección de la intimidad (consumo) con la autodeterminación informativa (datos personales) a través de la exigencia del consentimiento calificado, se establece una superposición exacta de intereses en el acto específico del *spam*.

La superposición entre INDECOPI y la ANPDP en materia de *spam* no es una hipótesis abstracta, sino una consecuencia estructural del propio diseño normativo. La evolución del literal e) del artículo 58 muestra un desplazamiento progresivo desde un modelo de “opt-out” hacia un régimen de consentimiento calificado y, finalmente, hacia una prohibición casi absoluta del telemarketing, salvo iniciativa del consumidor. Con ello, el Código no solo endurece la represión de métodos comerciales agresivos, sino que importa como núcleo de ilicitud el estándar material del derecho de datos personales, que es el consentimiento libre, previo, informado, expreso e inequívoco.

En paralelo, las Opiniones Consultivas de la ANPDP habían construido una solución operativa técnicamente coherente basada en un “primer contacto” único y estrictamente instrumental para solicitar consentimiento. Sin embargo, la reforma de 2025 reduce drásticamente su espacio práctico, evidenciando una tensión normativa en la manera de conceptualizar el contacto lícito y confirmando que el eje del debate se ha unificado alrededor del mismo criterio material.

Los siete casos examinados refuerzan esa lectura. INDECOPI despliega una fiscalización y un razonamiento probatorio que, aunque revestidos de categorías de consumo, se orientan funcionalmente a reconstruir el mismo universo de consentimiento, trazabilidad y legitimidad del uso de datos que la ANPDP exige desde su régimen. A su turno, los casos de la ANPDP muestran un análisis estrictamente ajustado a su normativa y competencias propias, centrado en la licitud del tratamiento, la carga probatoria del consentimiento y la eficacia de su revocatoria. La coincidencia de estándares no elimina la distinción formal de marcos, pero sí evidencia una convergencia material que explica por qué ambas autoridades terminan orbitando el mismo núcleo de protección: la esfera privada y la autodeterminación informativa frente a comunicaciones *spam*.

El principio de non bis in idem se vuelve el filtro decisivo para contener duplicidades. Aplicado al *spam*, la triple identidad aparece con claridad cuando un mismo operativo comercial es perseguido por ambas vías: el sujeto es el mismo responsable del tratamiento/proveedor que decide y ejecuta la campaña (y, de ser el caso, el mismo call center involucrado), el hecho es el mismo patrón de llamadas o mensajes sin habilitación válida o pese a la revocatoria, y el fundamento converge en la tutela del control del titular sobre su información y su esfera privada frente a contactos no consentidos.

## **5. Apuntes finales**

En la mitología griega, la Hidra de Lerna era un monstruo del inframundo con forma de serpiente de múltiples cabezas al cual, con cada corte que le daban, crecían dos cabezas más. Esta alegoría funciona perfectamente para graficar lo que ha sido este camino para erradicar el *spam*: a veces la cura resulta más cara que la enfermedad.

Este trabajo ha demostrado que la regulación del *spam* en el Perú ha evolucionado hacia un mismo núcleo material de ilicitud —la ausencia o ineficacia del consentimiento calificado para el contacto promocional— que hoy es protegido simultáneamente por el régimen de consumo y por el régimen de datos personales, generando una superposición real que no puede resolverse

solo con la invocación formal de competencias. Precisamente por esa convergencia, el *non bis in idem* emerge como el límite necesario para evitar duplicidades sancionadoras cuando coincidan el mismo sujeto, el mismo hecho y el mismo fundamento, y obliga a repensar mecanismos de articulación institucional que aseguren una persecución coherente, proporcional y no redundante. La respuesta adecuada, entonces, no es negar la intersección, sino administrarla con criterios claros de coordinación, especialidad y priorización, de modo que el Estado proteja eficazmente la esfera privada y la autodeterminación informativa sin convertir la defensa contra el spam en una doble —e injustificada— reacción punitiva frente a una misma conducta.

Pero ¿cuál es la solución?

- No regular lo regulado. No existe necesidad de profundizar normativamente en un terreno que ya cuenta con un marco especializado y una autoridad definida. Esto implica evitar que el régimen de consumo se convierta, en la práctica, en un “segundo sistema” de protección de datos. En esa línea, el INDECOPI debería concentrar su intervención en la afectación típica de consumo y abstenerse de desarrollar estándares autónomos sobre tratamiento, bancos de datos o validez del consentimiento en sentido técnico, cuando el núcleo del debate es estrictamente de datos personales.
- Potenciar el rol rector de la ANPDP. La solución institucional pasa por fortalecer a la ANPDP como autoridad principal en materia de consentimiento. Esto requiere más recursos, lineamientos operativos claros y campañas públicas de educación al titular, para que sepa cómo ejercer derechos de consentimiento, oposición y revocatoria, y entienda que las comunicaciones no consentidas no solo son “molestas”, sino un problema de licitud del tratamiento.
- Trabajo articulado y rutas de derivación claras. Dado que el ciudadano suele asociar cualquier afectación a INDECOPI, se necesita un protocolo formal de coordinación entre ambas entidades. Idealmente, una derivación ágil y estandarizada: cuando el reclamo versa sobre uso

indebido de datos (consentimiento, revocatoria u oposición), INDECOPI remite a ANPDP; cuando el caso se centra en acoso comercial sin debate técnico del tratamiento, INDECOPI mantiene competencia. Esto reduce duplicidad, mejora la predictibilidad y evita incentivos de doble sanción por la misma lógica fáctica.

Considero que en tiempos más actuales los legisladores peruanos, cual nuestro querido Hércules en su segunda misión, han intentado erradicar un problema que lamentablemente solo se ha enardecido. Como una vez escuché, esta modificación trató de matar un mosquito con una bazuca, y en efecto, a su paso dejó muchos más problemas que soluciones. Esperemos que lo que se venga —y ya se está evidenciando— logre esta vez impactar positivamente en la regulación del *spam*.

Solo nos queda estar atentos... y que la fuerza nos acompañe.



## Bibliografía

Mejía, B (2024). Impacto de la superposición de entidades competentes y la falta de obtención de consentimiento en el tratamiento de datos personales de consumidores en el Perú.

Morón, J. (2021). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. (16° ed.). Lima: Editorial Gaceta Jurídica S.A.

Quispe, D. (2022). Límites entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador: El principio de ne bis in idem y su aplicación en actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos. LEX-REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS, 20(30), 123-142. Recuperado: <https://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/2442/2461>

En Bezos, J. (2025, June 9). «llamada spam», alternativas | FundéuRAE. FundéuRAE| Fundación Del Español Urgente. <https://www.fundeu.es/recomendacion/llamada-spam-alternativas/>

Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2024). Opinión Consultiva N° 014-2024-DGTAIPD. Consulta sobre primer contacto y remisión de información en el marco de acciones de fiscalización.

Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2022). Opinión Consultiva N° 01-2022-DGTAIPD. Consulta sobre el alcance de la autorización de primer contacto para solicitar el consentimiento para el uso de datos con fines de publicidad.

Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2019). Opinión Consultiva N° 12-2019-JUS/DGTAIPD. Consulta sobre remisión de correos publicitarios no solicitados.

INDECOPI (2025). Resolución Final N° 050-2025/CC3. Expediente 001-2025/CC3-SAN5.

Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2024). Resolución Directoral N° 4642-2024-JUS-DGTAIPD- DPDP.

Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2021). Resolución Directoral N° 189-2021-JUS/DGTAIPD- DPDP.

INDECOPI (2025). Resolución Final N° 054-2025/CC3.

INDECOPI (2025). Resolución Final N° 2461-2025/CC2.

Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2025). Resolución Final Caso 1982-2025-JUS/DGTAIPDP- DPDP.

