



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

**INFORME N° 180-2017/DPC-INDECOPI**



A : **Ivo Gagliuffi Piercechi**  
Presidente del Consejo Directivo

DE : **Wendy Ledesma Orbegozo**  
Directora  
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 1710/2016-CR "Ley que prohíbe el cobro por el uso de los servicios higiénicos en centros comerciales y supermercados"

REFERENCIA : Oficio N° 024-2017-2018-CODECO/CR

FECHA : 9 de noviembre de 2017

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante el oficio de la referencia, el señor Congresista Miguel Antonio Castro Grández, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, solicitó a la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi, emitir opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1710/2016-CR "Ley que prohíbe el cobro por el uso de los servicios higiénicos en centros comerciales y supermercados" (en adelante, el Proyecto de Ley).

Posteriormente, la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor emitir un Informe Técnico al respecto.

**II. ANÁLISIS**

**a) Sobre el Proyecto de Ley**

3. El Proyecto de Ley pretende incorporar a nuestro ordenamiento jurídico una disposición que prohíba a los centros comerciales y supermercados realizar algún cobro a sus consumidores por el uso de los servicios higiénicos.
4. Según se indica en la exposición de motivos, la propuesta normativa tiene por objeto brindar una solución a la problemática generada por algunos centros comerciales y supermercados, quienes realizan cobros por el uso de los servicios higiénicos, con indiferencia de si el usuario es un consumidor de sus productos o no.



5. Así, el Proyecto de Ley se basa en que todos los consumidores tienen el derecho al uso de los servicios higiénicos que brinda el centro comercial o supermercado cuando realiza algún consumo, en tanto este servicio debería estar contemplado en los costos operativos.

**b) Marco normativo aplicable:**

6. La Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código) establece dentro de su ámbito de aplicación, la protección del consumidor en todas las etapas de una relación de consumo, inclusive cuando éste se encuentre únicamente expuesto.
7. A su vez, cabe precisar que el Código considera como consumidor a toda aquella persona natural o jurídica que utiliza o disfruta, como destinatario final, productos o servicios, siempre que actúe en un ámbito ajeno a una actividad empresarial.
8. Finalmente, el mismo cuerpo normativo señala como uno de sus principios la soberanía del consumidor el cual establece como finalidad de las normas de protección del consumidor, el fomento de decisiones libres e informadas con el propósito de orientar el mercado en la mejora de productos y servicios.

**c) Sobre propuesta normativa:**

9. El Proyecto de Ley propone prohibir a los centros comerciales y supermercados realizar algún cobro por el uso de los servicios higiénicos a aquellas personas que hayan realizado consumos en sus establecimientos. Esta disposición señala expresamente lo siguiente:

***“Artículo 1. Uso de servicios higiénicos***

*“Cuando los centros comerciales y supermercados dispongan que se debe pagar por el uso de los servicios higiénicos, este deberá ser brindado en forma gratuita a sus consumidores.”*

10. En su exposición de motivos, se indica que la propuesta bajo análisis ofrece una solución al problema ocasionado por las prácticas realizadas por algunos centros comerciales y supermercados consistente en cobrar “de forma arbitraria” por el uso de los servicios higiénicos a todas las personas que excedan de 1.40 metros de altura. Para ello se precisa como ejemplo, la forma en que un centro comercial realiza cobros por el uso de los servicios higiénicos:





**Fuente: Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 1710/2016-CR**

En efecto, el Proyecto de Ley encuentra su principal fundamento en que todos los consumidores tienen el derecho al uso de los servicios higiénicos que brinda el centro comercial o supermercado cuando realiza algún consumo, en la medida que este servicio debe estar incluido en los costos operativos.

12. En principio, toda iniciativa que tenga como objetivo el beneficio de los consumidores resulta positiva; por ello, a efectos de opinar si resulta factible acoger propuestas como la contenida en el Proyecto de Ley es necesario realizar un análisis de la viabilidad del mismo, así como las consecuencias de su ejecución, debiendo evaluar si las medidas planteadas resultan acordes con nuestro sistema y, de ser así, ponderar si el resultado podría mejorar la situación de los consumidores, los mantendría en el mismo escenario o si, por el contrario, resultaría perjudicial para sus intereses.
13. Del análisis de la propuesta normativa, se aprecia que pretende establecer, con carácter obligatorio, que la oferta de servicios de los centros comerciales y supermercados incluya el acceso gratuito a los servicios higiénicos; sin embargo, dicha fórmula afectaría directamente la libertad de contratación garantizada por nuestra Constitución Política.
14. Así, el Tribunal Constitucional, intérprete máximo de nuestra carta magna, sostiene que el derecho a la libre contratación se fundamenta en el principio de autonomía de la voluntad, el que, a su vez, comprende la libertad de configuración interna, que es la facultad para decidir, de común acuerdo, el contenido del contrato".
15. Por otro lado, cabe precisar que la situación ante la cual se formula la propuesta normativa, corresponde al cobro por el uso de servicios higiénicos a personas que realizan consumos en centros comerciales y supermercados; sin embargo, tal como lo



establece el Código, la protección de los consumidores resulta aplicable a todas las etapas de una relación de consumo, inclusive cuando se trate de un consumidor directa o indirectamente expuesto.

16. En ese sentido, la propuesta normativa no contempla un supuesto de aplicación específico; ello, debido a que la diferenciación entre consumidores y no consumidores de centros comerciales y supermercados no ha sido claramente delimitada y, en consecuencia, su aplicación podría suponer un criterio ambiguo.
17. Adicionalmente, resulta adecuado indicar que el problema que pretende solucionar la propuesta normativa corresponde a uno de naturaleza particular pues, de su exposición de motivos, no se evidencia una situación general en la que se involucre una colectividad de consumidores; por el contrario, a decir del propio texto, esta práctica viene siendo realizada por ciertas empresas.
18. En atención a ello, la propuesta normativa omite indicar qué alternativas han sido evaluadas para la mejora de dicho servicio, con antelación a la formulación, evaluación, aplicación y fiscalización de la disposición propuesta.
19. Consideramos importante enfatizar que el Proyecto de Ley resulta opuesto al principio de soberanía del consumidor recogido por el Código, el cual procura que las normas de protección del consumidor fomenten decisiones libres e informadas para la mejora de los servicios ofertados en el mercado; por el contrario, el Proyecto de Ley propone una configuración mínima del servicio ofrecido por centros comerciales y supermercados, prohibiendo el cobro de los servicios higiénicos a sus consumidores.
20. En consecuencia, consideramos que la propuesta normativa antes detallada no resulta necesaria pues contempla un supuesto de aplicación ambiguo entre consumidores comprendidos en una relación de consumo y aquellos directa o indirectamente expuestos; además de resultar contrario al principio de soberanía del consumidor en la medida de configurar un servicio mínimo pese a que el mercado ya ofrece esta alternativa.

### III. CONCLUSIÓN

Sobre la base de las consideraciones expuestas, consideramos que el Proyecto de Ley no es viable por los siguientes argumentos:

- i. Su aplicación podría afectar la libertad de contratación garantizada por nuestra Constitución Política, en tanto pretende establecer una configuración mínima del servicio ofrecido por centros comerciales y supermercados, prohibiendo el cobro de los servicios higiénicos a sus consumidores.
- ii. El fundamento sobre el que se basa el Proyecto de Ley pretende proteger a los consumidores que han materializado una relación de consumo con un centro comercial o supermercado; sin embargo, la protección brindada por el Código resulta de aplicación a todas las etapas de una relación de consumo, inclusive cuando se trate de un consumidor directa o indirectamente expuesto, por lo que la fórmula legal resultaría ambigua.



- iii. La fórmula legal del Proyecto de Ley elimina las diferencias del servicio que actualmente brindan los centros comerciales y supermercados por lo que resulta opuesto al principio de soberanía del consumidor establecido en el Código.

Atentamente,



**WENDY LEDESMA ORBÉGOZO**

Directora

Dirección de la Autoridad Nacional de  
Protección del Consumidor

