Proyecto de Ley N°...6858/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

RAÚL HUAMÁN CORONADO

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
24 ENE. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:55

Proyecto de Ley N° _____

LEY QUE MEJORA LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACION DE CONSUMIDORES

El congresista que suscribe, **Raúl Huamán Coronado**, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA
Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE MEJORA LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACION DE CONSUMIDORES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 38.3 de la Ley Nº 29571.- Código de protección y defensa del consumidor, a fin de mejorar la prohibición de discriminación de consumidores a partir del derecho a la igualdad.

Artículo 2.

> "**Artículo 38.- Prohibición de discriminación de consumidores**
> **(...)**
>
> **38.3** El trato diferente de los consumidores debe obedecer a causas objetivas y razonables. La atención preferente en un establecimiento debe responder a situaciones de hecho distintas que justifiquen un trato diferente y existir una proporcionalidad entre el fin perseguido y el trato diferente que se otorga.
>
> **En ningún caso, está permitido aducir el derecho de admisión para impedir el ingreso o prohibir la permanencia de los consumidores en establecimientos por razones basadas en discriminación del motivo que sea.**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. Reglamentación
La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Dese cuenta.

Lima, enero de 2023

Firmado digitalmente por: ROSPIGLIOSI CAPURRO Fernando Miguel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2024 11:50:33-0500

Firmado digitalmente por: MOYANO DELGADO Martha Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2024 12:01:54-0500

RAÚL HUAMÁN CORONADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2024 10:52:25-0500

Firmado digitalmente por: HUAMAN CORONADO Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/01/2024 11:21:47-0500

Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/01/2024 18:17:23-0500

Firmado digitalmente por: REVILLA VILLANUEVA Cesar Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2024 10:41:12-0500

Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2024 11:21:08-0500

Firmado digitalmente por: INFANTES CASTAÑEDA Mery Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2024 11:38:57-0500

Firmado digitalmente por: JIMENEZ HEREDIA David Julio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2024 12:35:34-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Nuestra Constitución Política refiere en su artículo 2. °, numeral 2) que "*toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley*" y agrega que "*nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier índole*". Al respecto, nuestro Tribunal Constitucional señala que "*la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos*[1].

De igual manera, el artículo 65° de nuestra Carta Magna establece que: *"el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios (...)"*. Adicionalmente a ello, el articulo III del Título Preliminar de la Ley N°29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor refiere que: *"El presente Código protege al consumidor, se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo o en una etapa preliminar a ésta*[2]*"*.

Sobre esta base, se advierte el carácter fundamental del derecho a la igualdad que obliga a todas las personas *"a tratar bajo las mismas condiciones a todos quienes se encuentren en la misma situación de hecho*[3]*"*

Al respecto, la ***Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial***[4]***,*** *que tiene como fecha de entrada en vigor para el Perú desde el 29 octubre de 197, señala en su artículo 5° que:*

> *"Los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a* ***garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley*** *sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: (...)*
>
> *f) El* ***derecho de acceso*** *a todos los lugares y servicios destinados al uso público, tales como los medios de transporte, hoteles, restaurantes, cafés, espectáculos y parques".*

---

[1] Sentencia emitida en el Expediente N° 03843-2008-PA/TC, fundamento 9

[2] https://www.consumidor.gob.pe/codigo-de-consumo

[3] INDECOPI (2015). DISCRIMINACIÓN EN EL CONSUMO Y TRATO DIFERENCIADO ILÍCITO EN LA JURISPRUDENCIA DEL INDECOPI. pág.16. Recuperado de: http://hdl.handle.net/11724/4973

[4] https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial

En esa línea, a diario, se observa en algunos restaurantes, bares, hoteles, discotecas, karaokes y otros establecimientos el texto:" **Nos reservamos el derecho de admisión**" utilizado para rechazar a algunos consumidores y crear clientes habituales. En muchos otros, si bien no existe el anuncio, determinadas personas o grupos poblacionales reciben la denegación de acceso a lugares o espacios privados abiertos al público alegando el derecho de admisión, es decir no todos los consumidores son bienvenidos configurándose así rutinas encubiertas de exclusión.

Estas prácticas abusivas traen como consecuencia, una serie de daños morales, psicológicos y sociales. Sin embargo, los propietarios, representantes o colaboradores justifican esta negación en políticas internas del establecimiento y el derecho a la propiedad privada. Consideramos, que limitar o prohibir el ingreso a estos establecimientos que dirigen su oferta al público en general de forma injustificada, atenta contra los derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación, principios básicos constitucionales. En tal sentido, esta propuesta legislativa **busca la protección de los consumidores y evitar que se limiten sus derechos.**

Resulta pertinente precisar que, el derecho a desarrollar actividades comerciales no debería sostenerse solo en la voluntad unilateral del propietario o proveedor, la cual en la práctica proviene de diversos prejuicios, estereotipos o convicciones que incitan actitudes de discriminación a diario dentro de restaurantes, bares, hoteles, etc. De esta manera, se defrauda las expectativas del consumidor respecto a la oportunidad de adquirir sus ofertas. Asimismo, se constituyen infracciones al deber de idoneidad, puesto que, el consumidor que se acerca a un establecimiento comercial con el objetivo de recibir un servicio o adquirir un producto espera legítimamente poder completar la relación comercial, sin que exista alguna limitación o restricción por parte del proveedor.

A pesar de que, las prácticas discriminatorias se encuentran prohibidas dentro de nuestro ordenamiento jurídico, a diario se aprecian políticas de admisión, por ejemplo, el código de vestimenta. Las cuales implican ciertas condiciones para permitir el acceso a un servicio ofertado al público, situación que demuestra la ineficacia de la actual legislación, así como la necesidad de establecer nuevas propuestas o medidas que prevengan y eliminen dichas prácticas.

En efecto, un comportamiento discriminatorio supone un trato negativo y sistemáticamente peyorativo. El mismo que repercute sobre la dignidad de las personas lesionando la esencia del ser humano debido a que las causas de la discriminación se basan en una serie de características propias e inherentes a la persona y no elegidas por la misma. Por ende, el sujeto es relegado hacia una situación de inferioridad suponiendo una negación a su condición plena de ser humano[5].

La existencia de actos discriminatorios y tratos diferenciados en el consumo no forma parte de un Estado de Derecho. Si en una sociedad democrática se continúa permitiendo el ejercicio del derecho de admisión en aquellos establecimientos abiertos al público probablemente se consiga el efecto negativo que hace mucho tiempo se viene contemplando: el sacrificio de los derechos fundamentales imprescindibles para una convivencia pacífica en democracia, en favor de derechos individuales de unos cuantos que consideran contar con fundamentos para discriminar a otros[6].

Por ello, esta iniciativa legislativa busca eliminar el ejercicio del derecho de admisión en establecimientos abiertos al público planteando una propuesta de modificación al ordenamiento jurídico, lo cual contribuirá en la disminución de la discriminación en el consumo, con su consiguiente afectación moral, psicológica y social. Nuestra regulación actual no contempla nada respecto a no ser discriminado invocando un posible derecho de admisión del propietario.

Estimamos que, proponer soluciones ante esta problemática podría generar insatisfacción o descontento en algunos proveedores de productos y prestadores de servicios, e inclusive en algunos consumidores que optan por discriminar a ciertos grupos sociales a fin de que el establecimiento mantenga una política de exclusividad para ciertos sectores privilegiados. Sin embargo, resulta importante destacar que la autonomía privada no es un valor absoluto, sino que esta debe ceder ante un valor superior, el cual es la desaparición de

[5] FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.T." La discriminación en la jurisprudencia constitucional", Relaciones Laborales N°3124,1993, pág.11.

[6] BALBUENA PEREZ, D. "EL DERECHO DE ADMISIÓN EN LOS ESTABLECIMIENTOSABIERTOS AL PÚBLICO. UNA APROXIMACIÓN A SU CONTENIDOESENCIAL DESDE LA ÓPTICA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES", REVISTA Jurídica UCA LAW REVIEW. Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción" - Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas, pp 53-68, Año: 2017.

todas las formas de discriminación mediante la igualdad de trato y el fortalecimiento de los derechos humanos[7].

En consecuencia, la existencia del principio de no discriminación es superior a las conductas y tratos injustificados asociados a estas prácticas, que actualmente han sido normalizadas por algunos propietarios y consumidores. Es así que, la esfera privada de materias tradicionalmente dominadas por el principio de la autonomía de la voluntad, tales como el laboral o el del consumo pasan a ser limitadas o restringidas por el contenido y esencia de los derechos fundamentales[8].

Si bien no podemos afirmar que por parte del propietario o empresario exista una obligación de contratar sí podemos argumentar de que ya el hecho que el establecimiento esté abierto al público implica la renuncia por parte del dueño a poder seleccionar a sus clientes sobre bases inherentes a la persona y de carácter estrictamente individual[9].

Por lo tanto, proponemos que, en ningún caso, se deberá permitir invocar el derecho de admisión para impedir el ingreso o la permanencia en establecimientos por razones basadas en discriminación del tipo que sea. Es así que, la reserva del derecho de admisión nunca deba utilizarse como excusa perfecta para el ejercicio de la arbitrariedad y la discriminación en los establecimientos que, por definición, se encuentran abiertos a todo el público y no sólo a las personas que el dueño, responsable o encargado decida admitir en cada ocasión[10]. Por tanto, mediante la eliminación del derecho de admisión se garantiza la protección del derecho de acceso por parte de los consumidores a los establecimientos abiertos al público.

Hoy en día no podemos negar que aún existe la discriminación étnico- racial en nuestro país, a pesar de contar con más de 200 años de vida republicana. Por ende, es hora que se aborde con firmeza esta problemática por la sociedad. Es momento de eliminar nuestros prejuicios, sesgos y estereotipos consientes e inconscientes. Vivimos en el siglo XXI, por ello los derechos de los usuarios y consumidores deben estar garantizados. Por ende, esta iniciativa legislativa pretende exhortar a los propietarios y proveedores a

[7]https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/extranjero/constitucional/David-E-Balbuena-P-Derecho-Admision.pdf
[8] DIEZ PICAZO, L. & GULLÓN, A. "Instituciones de Derecho Civil", vol. ¡. Tecnos, 2°edición, Madrid, 1998, pág.236.
[9] ALFARO ÁGUILA- REAL,J. "Autonomía privada y derechos fundamentales ". Anuario de Derecho Civil, XCVI, fasc. I, 1993, págs.117 y 119.
[10] Preámbulo de la Ley 17/1997, de 04 de Julio de la Comunidad de Madrid

brindar un trato equitativo, aceptar a los consumidores y no discriminarlos, ya sea por la apariencia, vestimenta, circunstancia personal o social, etc. Asimismo, persigue como finalidad de continuar construyendo la cultura de la denuncia, reclamo y/o queja pues estimamos que si no se denuncian estos actos de discriminación es como si nada hubiese ocurrido. En tal sentido, se busca sentar precedentes para que en el futuro no se vuelva a repetir.

Se desprende que, es tarea del legislador contribuir a construir una sociedad democrática donde prevalezca el principio constitucional de igualdad, se respete la diversidad cultural y la convivencia inclusiva entre todos los sectores. Así pues, exista el compromiso del respeto a la igualdad y dignidad humana de los consumidores donde la discriminación sea vista como un problema grave que afecta todos los aspectos de la vida social.

Esta propuesta legislativa busca fortalecer asimismo el objetivo de la Ley N° 27270 *Ley contra actos de discriminación,* que señala que nadie puede ser discriminado por raza, color de piel, religión o credo religioso , origen nacional o étnico, condición económica, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, ideología política, estado civil, profesión, grado de instrucción, embarazo, vestimenta, habilidades diferentes u otras que tengan como finalidad suprimir o mermar el reconocimiento de los derechos humanos, entre los que destacan la igualdad y la libertad.

Por consiguiente, se persigue eliminar la arbitrariedad mediante la eliminación del ejercicio del derecho de admisión. Así, el consumidor, tendrá derecho de acceso sin que tenga que recibir un tratamiento discriminatorio, arbitrario o vejatorio ni mucho menos se les coloque en una situación de inferioridad o indefensión de parte del dueño u otros consumidores.

Por ello, a menos que se trate de actitudes violentas o peligrosas como el portar armas, consumo de sustancias alcohólicas, alucinógenas o estupefacientes, la protección de los menores, temas de aforo entre otros temas de seguridad e integridad de los demás consumidores no debería existir causales para negar el acceso a establecimientos abiertos al público.

Finalmente, esta iniciativa legislativa tiene como finalidad que no se sigan generando practicas racistas y discriminatorias en general. Asimismo, busca ser la base normativa para permitir establecer sanciones a quienes tengan estas actitudes deplorables. De esta manera, se garantiza la protección integral de los derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación.

II. BASE LEGAL

El marco jurídico de la presente iniciativa:

- La Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la República del Perú
- Ley N° 29571 Código de Protección y Defensa del Consumidor
- Ley N° 27270 Ley contra actos de discriminación

De igual modo, la igualdad como derecho y principio también se encuentra plasmado en el ordenamiento jurídico supranacional, mediante normas e instrumentos internacionales. Podemos citar:

Carta de las Naciones Unidas	**Artículo 55°:** "Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: (...) c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades[11]".
Declaración Universal de Derechos Humanos	**Artículo 2°: 1.** "Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición[12]". **Artículo 7°:** "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación".

[11] https://www.un.org/es/about-us/un-charter
[12] https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	**Artículo 26°:"** Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social[13]".
El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	**Artículo 2°: 2.** "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". **Artículo 3°:** "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto[14]".
La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	**Artículo II:** "Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna[15]".
La Convención Americana sobre Derechos Humanos	**Artículo 24°:** "Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley[16].

[13] https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights

[14] https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights

[15] https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp

[16] https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En el presente Periodo Parlamentario 2021-2026 no se observan antecedentes de la presente propuesta normativa.

IV. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se enmarca dentro de los prescrito en:

AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024		
ACUERDO NACIONAL		TEMAS/ PROYECTOS DE LEY
OBJETIVOS	POLÍTICAS DE ESTADO	
II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL	11. PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES SIN DISCRIMINACIÓN	31. ACCIONES DEL ESTADO CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y LA INEQUIDAD SOCIAL
III. COMPETITIVIDAD EN EL PAÍS	17. AFIRMACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO	77. MEDIDAS REFERIDAS A LOS CONSUMIDORES Y LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS

De igual manera, esta iniciativa se encuentra enmarcada dentro de la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor, respaldada mediante el Decreto Supremo N°006-2017-PCM.

V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta normativa no es contraria a lo dispuesto en la Constitución ni deroga norma alguna. Es una **modificatoria** de la Ley N.º 29571 Código de protección y defensa del consumidor. De esta manera complementa y destaca la plena vigencia de nuestra Carta Magna.

Texto Original	*Propuesta*
Artículo 38.- Prohibición de discriminación de consumidores **(...)** **38.3** El trato diferente de los consumidores debe obedecer a causas objetivas y razonables. La atención preferente en un establecimiento debe responder a situaciones de hecho distintas que justifiquen un trato diferente y existir una proporcionalidad entre el fin perseguido y el trato diferente que se otorga.	**"Artículo 38.- Prohibición de discriminación de consumidores** **(...)** **38.3** El trato diferente de los consumidores debe obedecer a causas objetivas y razonables. La atención preferente en un establecimiento debe responder a situaciones de hecho distintas que justifiquen un trato diferente y existir una proporcionalidad entre el fin perseguido y el trato diferente que se otorga. **En ningún caso, está permitido aducir el derecho de admisión para impedir el ingreso o prohibir la permanencia de los consumidores en establecimientos por razones basadas en discriminación del motivo que sea.**

VI. ANÁLISIS COSTO- BENEFICIO

ACTORES	BENEFICIOS	POSIBLES DESVENTAJAS
ESTADO	• Cumplirá progresivamente con su obligación constitucional de otorgar a todos los peruanos el derecho a la no discriminación y la inequidad social • Fortalecimiento de la legislación en la materia • Mejor desempeño de las instituciones	• No irroga ningún tipo de gasto
CONSUMIDORES	• Fortalecimiento en la igualdad de trato • Respeto a los Derechos Fundamentales • Protección de los Derechos del Consumidor	• No se observan desventajas ni se identifican costos para los consumidores.
PROVEEDORES	• Eficiencia en la prestación de servicios • Mejora en la atención y menor insatisfacción de los consumidores	• Costos asociados a la implementación de la Ley