



**LEY QUE GARANTIZA EL ACCESO  
GRATUITO A SERVICIOS  
HIGIÉNICOS EN  
ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL  
PÚBLICO.**

El Congresista de la República que suscribe, **WILSON SOTO PALACIOS** y los Congresistas integrantes del Grupo Parlamentario **Acción Popular**, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme los artículos 22° inciso c), 75° y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

**I. FÓRMULA LEGAL**

**LEY QUE GARANTIZA EL ACCESO GRATUITO A SERVICIOS HIGIÉNICOS EN  
CENTROS COMERCIALES, MERCADOS, LOCALES DE ESPECTÁCULOS, BANCOS,  
TERMINALES TERRESTRES, FLUVIALES Y LACUSTRES, Y, EN GENERAL, EN TODOS  
LOS ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS AL PÚBLICO.**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Ha dado la Ley siguiente:

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene como objetivo garantizar la gratuidad del uso de los servicios higiénicos en centros comerciales, mercados, locales de espectáculos, bancos, terminales terrestres, fluviales y lacustres, así como en todo establecimiento abierto al público, en beneficio de los consumidores y usuarios.

**Artículo 2. Fiscalización y sanción**

El Ministerio de Salud, las Gerencias y Direcciones Regionales de Salud directamente o en forma conjunta con las municipalidades fiscalizan y sancionan las deficientes condiciones de los servicios higiénicos de los establecimientos señalados en el objeto de la ley.



**WILSON SOTO PALACIOS**  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

*"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"*  
*"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"*

Las municipalidades distritales y provinciales son las encargadas de fiscalizar y sancionar las infracciones a la presente ley dentro de sus facultades y competencias establecidas en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la competente para infraccionar y sancionar conforme a lo dispuesto por la Ley 29571 Código de Protección y Defensa del Consumidor.

### DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

#### ÚNICA. Reglamentación

Se faculta al Ministerio de Salud para elaborar el reglamento correspondiente a la presente ley en un plazo no mayor de 60 días calendario contados a partir de su publicación.

Lima, marzo 2025



Firmado digitalmente por:  
ALVA ROJAS Carlos Enrique  
FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 14/03/2025 20:10:33-0500



Firmado digitalmente por:  
SOTO PALACIOS Wilson FAU  
20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 14/03/2025 15:20:03-0500



Firmado digitalmente por:  
VERGARA MENDOZA Evis  
Herman FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 14/03/2025 15:31:33-0500



Firmado digitalmente por:  
DOROTEO CARBAJO Raul  
Felipe FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 14/03/2025 16:23:35-0500



Firmado digitalmente por:  
VERGARA MENDOZA Evis  
Herman FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 14/03/2025 15:31:41-0500



Firmado digitalmente por:  
LOPEZ UREÑA ILICH FREDY  
FIR 42834880 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 14/03/2025 17:47:55-0500



Firmado digitalmente por:  
MONTEZAFACHO Silvia  
Maria FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 17/03/2025 14:37:25-0500



## II. EXPOSICION DE MOTIVOS

En el país existen diversos establecimientos de acceso público, como mercados de abastos, supermercados, locales de espectáculos, terminales terrestres, fluviales y lacustres, cuya finalidad es la compraventa de bienes y la prestación de servicios a gran escala. Por mandato legal, estos establecimientos están obligados a contar con servicios higiénicos dentro de su infraestructura, con el objetivo de atender las necesidades de los usuarios y consumidores que concurren a ellos.

Sin embargo, debido a la falta de una regulación clara sobre el cobro por el uso de estos servicios, muchos establecimientos han convertido su acceso en una fuente de ingresos, desnaturalizando su propósito original.

La inclusión de servicios sanitarios en estos espacios no tuvo como objetivo generar mayores recursos para las empresas o entidades que los gestionan, sino garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la salud de los ciudadanos.

3

Los derechos fundamentales dan origen a leyes de desarrollo, y en este caso, la normativa que obliga a los establecimientos de concurrencia masiva a proporcionar servicios higiénicos responde a la necesidad de proteger la salud pública. En este contexto, el acceso a servicios sanitarios es una necesidad urgente, especialmente para niños y adultos mayores, lo que refuerza la importancia de que su uso no esté condicionado a un pago previo.

Actualmente, en muchos establecimientos, el acceso a los baños está supeditado al pago de una tarifa, priorizando el beneficio económico sobre la protección de la salud de la población. Esto es especialmente contradictorio en locales donde se expenden alimentos y bebidas, ya que estos están obligados a contar con servicios higiénicos para atender las necesidades fisiológicas de los consumidores. No es razonable que un establecimiento que vende comida carezca de baños o que, si los tiene, cobre por su uso.



Los derechos fundamentales dan origen a leyes de desarrollo, y en el presente caso la normatividad que obliga a proporcionar servicios higiénicos a los establecimientos de concurrencia masiva de personas se debe a la protección del derecho a la salud pública.

Considerando lo precedentemente expuestos se debe señalar que, utilizar servicios higiénicos cuando uno se encuentra en la vía pública o en un establecimiento abierto público puede ser de suma urgencia, más cuando se trata de niños o adultos mayores.

En la actualidad el uso de los servicios higiénicos en muchos establecimientos se encuentra condicionado al pago previo, lo que supone privilegiar la ganancia de un negocio, por encima de la protección de la salud.

Resulta paradójico que los establecimientos de espectáculo en los que muchas veces se expenden bebidas y comida a la vez, cobren por el uso de los servicios higiénicos, cuando estos son obligatorios en esos recintos con la finalidad de atender las necesidades de los usuarios y consumidores. No es posible concebir que un local donde se expenden alimentos no cuente con un espacio donde los recurrentes puedan atender sus necesidades fisiológicas y, cuando existan, estas cobren por su uso.

4

El problema se agrava ante la escasez de baños públicos en el país. Los pocos que existen suelen encontrarse en condiciones deficientes, además de exigir pagos injustificados, lo que obliga a muchas personas a recurrir a espacios inadecuados para satisfacer sus necesidades fisiológicas.

En mercados, supermercados, centros comerciales y terminales de transporte, los usuarios deben pagar para acceder a los baños, aun cuando ya están consumiendo productos o utilizando los servicios del establecimiento.

La Constitución Política del Estado, establece en el *"Artículo 1. La defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"*. De ello se desprende la primacía del ser humano y de su dignidad en todos los aspectos de la vida y, dentro de estos la salud es uno de los derechos fundamentales más importantes el mismo que debe ser garantizado, protegido y promovido no solo por el Estado, sino también por toda la sociedad,



incluida las personas jurídicas que realizan actividades comerciales en locales de concurrencia masiva.

La dignidad que es inherente al ser humano debe ser entendida como el acceso a las condiciones necesarias mínimas de habitabilidad, que nos permitan vivir en ambientes adecuados, y que cuenten con accesos a servicios básicos.

El artículo 65 (Protección al consumidor) de la Carta Fundamental señala que: "El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo, vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población". De ello se desprende que los consumidores y usuarios deben de ser defendidos por el Estado frente a cualquier acto que lo atente, poniendo por encima la protección de la salud de las personas.

En la página de la universidad ESAN, se tiene la publicación de fecha 28 de noviembre de 2019 realizada por Crisólogo Cáceres, titulada "Baños públicos: un servicio en estado de emergencia"<sup>1</sup> en el cual se indica que existe una escasez de baños públicos en Lima y la tendencia de los centros comerciales y supermercados por cobrar al usarlos dificultan el acceso de la población al servicio, señala además que ello sería inconstitucional e ilegal. Refería también que Lima contaba con alrededor 167 baños públicos para más de 9 millones de habitante, y que a pesar de ser pocos algunos se encontraban en condiciones deplorables y se encontraban clausuradas lo que convierte a las calles en urinarios públicos, en la publicación se hace referencia que el Reglamento nacional de Edificaciones, establece la obligatoriedad de las tiendas y centros comerciales a contar con servicios sanitarios necesarios para el público previa a la obtención de la licencia de funcionamiento. Se sustenta que los baños en los centros comerciales son para atender las necesidades fisiológicas de los consumidores que compren o no, considerando que todos somos iguales y que los servicios higiénicos es un tema de salud pública por lo que el Estado debe adoptar las medidas necesarias para promoverlos y garantizar el cumplimiento del derecho, puntualizando que el artículo 58 de la norma fundamental dispone que la iniciativa privada es libre, pero que se tiene que ejercer dentro de una economía social de mercado priorizando entre otras la salud, teniendo en cuenta además que de conformidad con el artículo 65 de la Constitución

<sup>1</sup><https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/banos-publicos-un-servicio-en-estado-de-emergencia>



Política el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios, quedando claro dice que cualquier restricción al acceso de los baños es inconstitucional e ilegal.

De igual forma el 11 de noviembre de 2022 en la página web del el diario "El Comercio"<sup>2</sup> se observa la postura que de la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC), en la que su presidente Crisologo Cáceres, se mostró en contra de la medida de cobrar por el uso de servicios higiénicos, señalando que existen diversas normas del Reglamento nacional de Edificaciones (RNE) que establecen la obligatoriedad de las tiendas y centros comerciales de contar con servicios sanitarios para el público, precisando que los negocios para obtener la licencia de funcionamiento deben de poner a disposición de los consumidores la cantidad de baños necesarios de acuerdo a sus dimensiones y que obviamente la norma no establece la gratuidad pero esta sobreentendido. Haciendo énfasis en que los baños se construyen para atender las necesidades fisiológicas de los consumidores, tanto de los que compran como de los que no y que de acuerdo al artículo 2.2 de la Constitución política no se puede establecer discriminación entre uno y otro, porque todo debemos ser trataos como iguales.

En ese mismo sentido existe la publicación del 22 de marzo de 2023 en la página web del diario "La República" bajo el título ¿Por qué los centros comerciales cobran por ingresar a los servicios higiénicos?<sup>3</sup> Refiriendo que es frecuente en el país que los centros comerciales cobren S/ 0,50 y S/ 1 por ingresar a sus baños. Y se pregunta ¿Es legal esta figura? Jaime Delgado, experto en derechos del consumidor sostuvo que, para obtener la licencia de funcionamiento, todo centro comercial debe tener baños disponibles para sus clientes al ser un servicio de primera necesidad. Refiriendo que hay negocios que por su ubicación han dicho: "ingresas, siempre y cuando me demuestres un voucher de compra". Eso es absurdo ¿Por qué tienes que esperar a comprar algo para suplir tus necesidades fisiológicas? Precisa también que "Las ciudades han dejado de cubrir necesidades. Se pretende que los privados asuman esa responsabilidad. En una ciudad como Lima, donde el porcentaje importante de la población trabaja en la calle, como policías, serenos, choferes, etcétera, no se ha hecho absolutamente nada. Es un tema que los alcaldes no han enfrentado de manera apropiada".

<sup>2</sup><https://elcomercio.pe/respuestas/por-que-en-los-centros-comerciales-te-cobran-por-usar-los-servicios-higienicos-banos-en-centros-comerciales-tdex-revtti-noticia/>

<sup>3</sup><https://larepublica.pe/economia/2023/02/15/como-saber-si-es-legal-que-los-centros-comerciales-te-cobren-por-ingresar-a-los-servicios-higienicos-banos-en-centros-comerciales-atmp-347415>



Asimismo, como antecedentes de esta iniciativa, se encuentran los Proyectos de Ley 1431/2012-CR y 1710/2016-CR, que buscaban establecer la gratuidad de los servicios higiénicos en centros comerciales, mercados y otros establecimientos, y prohibir el cobro por su uso. Ambos proyectos fueron dictaminados, pero no llegaron a ser aprobados.

El acceso a servicios higiénicos es un derecho fundamental vinculado a la dignidad, la salud y la calidad de vida de las personas. Permitir que establecimientos comerciales cobren por este servicio supone una vulneración a estos derechos, poniendo en riesgo la salud pública y generando desigualdad entre quienes pueden pagar y quienes no.

Por ello, resulta imperativo establecer una normativa clara que garantice la gratuidad de los baños en mercados, supermercados, centros comerciales, terminales de transporte y otros establecimientos de acceso público, con el fin de proteger la dignidad y el bienestar de todos los ciudadanos.

### III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente propuesta se enmarca dentro de los parámetros constitucionales y legales vigentes, con el objetivo de priorizar y garantizar el derecho fundamental a la salud. Asimismo, busca establecer un equilibrio adecuado con el derecho a la libre iniciativa privada, asegurando que la prestación de servicios esenciales, como el acceso a servicios higiénicos, no se vea condicionada por intereses comerciales en perjuicio de la ciudadanía.

Con la presente iniciativa se contribuirá a reducir los problemas de salubridad pública derivados de la falta de acceso a baños adecuados. En muchas ciudades, la escasez de baños públicos y el cobro por su uso en establecimientos privados han llevado a situaciones insalubres, como el uso de las calles como urinarios públicos. Al garantizar el acceso gratuito a los servicios higiénicos en lugares de concurrencia masiva, se estará promoviendo un entorno más limpio y saludable, lo que beneficiará a toda la población.



En ese sentido, la vigencia de esta norma tendrá efectos positivos en múltiples dimensiones: protegerá el derecho fundamental a la salud, fortalecerá los derechos de los consumidores, promoverá la responsabilidad social de las empresas y contribuirá a mejorar las condiciones de salubridad pública. Todo ello, sin dejar de respetar el derecho a la libre iniciativa privada, en un marco de equilibrio y armonía entre los intereses individuales y colectivos.

#### IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Proyecto de Ley no generará gastos adicionales para el erario nacional, ya que su objetivo principal es garantizar que los establecimientos dedicados a la compra o venta de productos de consumo masivo, como mercados, supermercados, locales de espectáculos, terminales terrestres y otros similares, brinden servicios higiénicos gratuitos a sus usuarios y consumidores. De esta manera, se busca proteger el derecho fundamental a la salud y promover el bienestar de la población.

Los usuarios y consumidores de estos establecimientos se verán beneficiados al contar con acceso gratuito a servicios higiénicos, lo que contribuirá a salvaguardar su salud y dignidad. Este acceso sin costo previo elimina barreras innecesarias y asegura condiciones básicas de higiene, especialmente en espacios públicos y de alta concurrencia.

8

Los establecimientos abiertos al público también se verán favorecidos, ya que la prestación de este servicio gratuito mejorará su imagen y aceptación entre los consumidores. Además, al no considerar los servicios higiénicos como una fuente de ingresos adicional, se fomenta una relación de confianza y responsabilidad social con la comunidad, lo que puede traducirse en una mayor fidelización de clientes y una mejor reputación empresarial.

De tal manera, este proyecto no representa costo alguno para el Estado, muy por el contrario, tendrá un impacto significativo en la calidad de vida de los ciudadanos y en la responsabilidad social de los establecimientos comerciales.



**WILSON SOTO PALACIOS**  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

*"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"*  
*"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"*

## V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Con la política 17. Afirmación de la economía social de mercado.

Con la política 21. Desarrollo en infraestructura y vivienda.

Con la política 28. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos.