

**LEY QUE ESTABLECE EL DERECHO DE LOS
CONSUMIDORES AL USO GRATUITO DE LOS
SERVICIOS HIGIÉNICOS EN LOS CENTROS
COMERCIALES, MALLS, RESTAURANTES,
LOCALES DE ESPARCIMIENTO Y DE
ESPECTÁCULOS, BANCOS, MERCADOS Y
TERMINALES DE TRANSPORTE DE PASAJEROS
A NIVEL NACIONAL**

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

Proyecto de Ley

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

**LEY QUE ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CONSUMIDORES AL USO
GRATUITO DE LOS SERVICIOS HIGIÉNICOS EN LOS CENTROS
COMERCIALES, MALLS, RESTAURANTES, LOCALES DE
ESPARCIMIENTO Y DE ESPECTÁCULOS, BANCOS, MERCADOS Y
TERMINALES DE TRANSPORTE DE PASAJEROS A NIVEL NACIONAL**

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto establecer el uso gratuito de los servicios higiénicos, en buenas condiciones y con los insumos necesarios para la prestación del mismo en los centros comerciales, malls, restaurantes, locales de esparcimiento y de espectáculos, bancos, mercados y terminales de transporte de pasajeros a nivel nacional.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

Tienen la obligación de poner a disposición de los consumidores de manera gratuita servicios higiénicos debidamente habilitados para su uso y bajo las características que establece el Reglamento Nacional de Edificaciones, los siguientes establecimientos comerciales abiertos público: centros comerciales, restaurantes, locales de esparcimiento y de espectáculos, malls, bancos, mercados y terminales de transporte de pasajeros a nivel nacional.

Artículo 3. - Uso gratuito de servicios higiénicos

El consumidor tiene el derecho al uso gratuito de servicios higiénicos en buenas condiciones equipado con insumos básicos conforme a lo establecido en la NORMA IS.010 (Reglamento Nacional de Edificaciones - Licencia de Edificación), a fin de que se otorgue una adecuada prestación del servicio. Queda prohibido exigir cualquier tipo de condicionamiento que limite el ejercicio de este derecho.

Artículo 4.- Fiscalización y Sanciones

Las municipalidades distritales son las responsables de realizar las acciones de fiscalización para constatar las condiciones de acceso gratuito de baños en los lugares señalados en la presente ley. Asimismo, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad es el responsable de aplicar las sanciones que correspondan de evidenciarse la existencia de prácticas irregulares al momento de dar acceso gratuito a los servicios higiénicos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. – Adecuación

El Poder Ejecutivo máximo en el plazo de 30 días de la vigencia de la presente norma, adecuará y derogará toda disposición legal y administrativa que se oponga a la misma.

Segunda. - Declaración de interés nacional

Declárase de interés nacional y necesidad pública la construcción de baños públicos, por parte de las municipalidades, en zonas de alta concurrencia.

Lima, noviembre de 2025

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA

1.1. Importancia del acceso gratuito a baños

El acceso gratuito a los baños es necesario por motivos de salud pública, ya que previene enfermedades, promueve la higiene y protege la salud de la población vulnerable, como niños, adultos mayores, personas con enfermedades crónicas o embarazadas.

La accesibilidad a baños es un tema de dignidad y derechos ciudadanos, ya que no debería estar condicionado al poder adquisitivo, como enseñar un voucher para condicionar el acceso, más aún si existen normas que señalan que lo establecimientos abiertos al público deben contar con servicios higiénicos.

El acceso a baños públicos también es un tema de responsabilidad social por parte del sector privado, debido a que la misma es un compromiso voluntario que tiene como finalidad contribuir positivamente al bienestar social, económico y ambiental, yendo más allá de las obligaciones legales, siendo en este caso, el mejorar la salud de las personas y coadyuvar al cuidado del medio ambiente.

Un acceso sencillo a baños previene la proliferación de focos infecciosos causados por la defecación al aire libre o en condiciones insalubres, lo que reduce enfermedades gastrointestinales, pues el cobro que se suele solicitar por el uso del baño origina que las personas sobre todo la de escasos recursos económicos usen las vías públicas como letrinas, debido a la necesidad y urgencia que no les permiten esperar llegar a sus domicilios.

La falta de acceso gratuito a baños también genera problemas urinarios graves, con énfasis en las mujeres, por el riesgo de infecciones del tracto urinario (ITU), dolor abdominal y, a largo plazo, disfunción vesical o incluso enfermedad renal, debido a que el cobro se hace por persona y cuando se trata de menores de edad normalmente una mujer adulta debe acompañar a la menor originando gasto, exponiéndolas a que deben esperar o usar espacios públicos para miccionar.

Asimismo, el acceso gratuito coadyuva a la protección de grupos vulnerables como son el caso de las personas con problemas de salud (como enfermedades inflamatorias o problemas de próstata), embarazadas, niños y adultos mayores que se benefician enormemente al no tener que limitar sus salidas por la falta de servicios higiénicos accesibles.

El acceso a servicios higiénicos se considera una necesidad básica y un derecho humano fundamental que no debe estar sujeto a una transacción económica, pues garantiza que las personas puedan participar plenamente en la vida social y urbana sin discriminación, manteniendo su dignidad.

A ello se suma que facilita la integración de personas en situaciones de vulnerabilidad o con condiciones médicas específicas, que de otro modo se verían excluidas de espacios públicos por esta limitación, sobre todo por el costo que algunos oscilan entre 0.50 céntimos y 1 nuevo sol por persona.



Fuente: Diario Gestión

Diversos especialistas e instituciones de defensa de consumidores, como es el caso de ASPEC se han pronunciado señalando que se la medida de cobro es negativa pues existen diversas normas del Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) contenido en el Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA, mediante el cual se establece la obligatoriedad de las tiendas y centros comerciales de contar con servicios sanitarios para el público, requisito para que puedan obtener la licencia de funcionamiento, por lo que estarían infringiendo el propósito de la mencionada norma.

Esta disposición legal se encuentra especificada en la Norma IS. 010 del mencionado reglamento que señala cuales deben ser las medidas, distribución, ubicación, uso de materiales, entre otros aspectos, que deben tener los servicios higiénicos públicos con el fin de que el servicio sea brindado de manera adecuado al público en general.

Debido a que la norma esta orientada al tema de la edificación y que por más que en su contenido se señala que es para el servicio al público que visita el centro comercial, por ejemplo, no se señala su gratuidad por más que se entiende como tal, situación que aprovechada de manera indebida por los empresarios para hacer uso del cobro de un monto para el uso de los servicios higiénicos.

**SUB-TÍTULO III.3
INSTALACIONES SANITARIAS**

NORMA IS.010

INSTALACIONES SANITARIAS PARA EDIFICACIONES

1. GENERALIDADES

1.1. ALCANCE

Esta Norma contiene los requisitos mínimos para el diseño de las instalaciones sanitarias para edificaciones en general. Para los casos no contemplados en la presente Norma, el ingeniero sanitario, fijará los requisitos necesarios para el proyecto específico, incluyendo en la memoria descriptiva la justificación y fundamentación correspondiente.

1.2. CONDICIONES GENERALES PARA EL DISEÑO DE INSTALACIONES SANITARIAS PARA EDIFICACIONES

- a) Para efectos de la presente norma, la instalación sanitaria comprende las instalaciones de agua, agua contra incendio, aguas residuales y ventilación.
- b) El diseño de las instalaciones sanitarias debe ser elaborado y autorizado por un ingeniero sanitario colegiado.
- c) El diseño de las instalaciones sanitarias debe ser elaborado en coordinación con el proyectista de arquitectura, para que se considere oportunamente las condiciones mas adecuadas de ubicación de los servicios sanitarios, ductos y todos aquellos elementos que determinen el recorrido de las tuberías así como el dimensionamiento y ubicación de tanque de almacenamiento de agua entre otros; y con el responsable del diseño de estructuras, de tal manera que no comprometan sus elementos

Fuente: Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE)

1.2. Situación crítica de emergencia sanitaria por la falta de servicios higiénica del Estado a nivel nacional

Otro factor que se suma a que la población se encuentra vulnerable y vea afectada su dignidad y salud es la escasez de los servicios higiénicos que pone en riesgo la salud pública, debido a la falta de priorización de construcción de paños públicos gratuitos por parte de las municipalidades.

Solo en Lima, según el Informe denominado "Establecimiento para baños de uso público en funcionamiento instalados por la municipalidad", elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), únicamente hay un total de 107 establecimientos para baños de uso público en funcionamiento, de los cuales, solo 59 tienen condiciones de accesibilidad, para más de 10 millones de habitantes en la capital.

Es por ello que, es necesario establecer que esta problemática es de necesidad pública y debe ser de importancia en los planes de gestión de las municipalidades, pues ello tendría un doble beneficio: coadyuvar a la salud integral de sus vecinos y el cuidado del medio ambiente de su distrito.

Según datos del INEI, este es el número de establecimientos para baños de uso público en funcionamiento y con condiciones de accesibilidad de las municipalidades y población estimada:

Distrito	Baños	Población aproximada
LIMA	6	10 millones 432 mil 133 habitantes
ANCON	0	91,170 habitantes
ATE	0	655,000 habitantes
BARRANCO	1	37,000 habitantes
BREÑA	0	97,906 habitantes
CARABAYLLO	0	348,365 habitantes
CHACLACAYO	0	45.532 habitantes
CHORRILLOS	4	337,592 habitantes.
CIENEGUILLA	2	45,000 habitantes
COMAS	0	534,000 habitantes
EL AGUSTINO	3	194,463 habitantes
INDEPENDENCIA	0	235,922 habitantes
JESÚS MARÍA	0	85,952 habitantes
LA MOLINA	0	171,684 habitantes
LA VICTORIA	0	189,961 habitantes
LINCE	1	62,700 habitantes
LOS OLIVOS	0	366,751 habitantes
LURIGANCHO	0	1 millón 282 mil 635 habitantes
LURÍN	0	115,330 habitantes
MAGDALENA DEL MAR	0	69 mil habitantes
PUEBLO LIBRE	9	99,591 habitantes
MIRAFLORES	4	120,905 habitantes

Distrito	Baños	Población aproximada
PACHACAMAC	2	153,189 habitantes
PUCUSANA	5	17,786 habitantes
PUENTE PIEDRA	0	435,888 habitantes
PUNTA HERMOSA	5	7,895 habitantes
PUNTA NEGRA	3	8,271 habitantes
RÍMAC	0	187,462 habitantes
SAN BARTOLO	1	7,989 habitantes
SAN BORJA	4	133,000 habitantes
SAN ISIDRO	0	70,000 habitantes
SAN JUAN DE LURIGANCHO	0	1,282,635 habitantes
SAN JUAN DE MIRAFLORES	0	426,196 habitantes
SAN LUIS	0	166,000 habitantes
SAN MARTÍN DE PORRES	0	723,000 habitantes
SAN MIGUEL	0	183,597 habitantes
SANTA ANITA	4	235,922 habitantes
SANTA MARÍA DEL MAR	1	1,675 habitantes
SANTA ROSA	2	41,619 habitantes
SANTIAGO DE SURCO	0	437,028 habitantes
SURQUILLO	1	120,000 habitantes
VILLA EL SALVADOR	1	478,000 habitantes
VILLA MARÍA DEL TRIUNFO	0	484,122 habitantes

Como puede apreciarse del cuadro precedente, es crítica la situación de pocos baños públicos en los distritos de Lima, siendo peor en provincias donde no existen baños, a ello se suma de manera negativa que los pocos existentes se

encuentran en condiciones deplorables respecto a su infraestructura y mantenimiento.

Estas condiciones, han originado que muchos lugares de los distritos como, por ejemplo, en el caso del Centro Histórico de Lima, se han convertido en urinarios públicos, no siendo una justificación para que las personas usen de manera equivocada espacios públicos, sumándose a que diversos comercios, supermercados y centros comerciales ofrecen este servicio, pero cobrando un precio de hasta S/1.00, costo que para muchas personas implican un costo de pasaje, una botella de agua, etc.



Fuente: Diario La República

Asimismo, la escasez de baños públicos genera una problemática a un gran sector de la población que son los conductores de transporte público, los cuales deberían hacer uso de baños públicos gratuitos porque muchas veces deben paralizar sus labores, descender de sus vehículos y al no haber baño público usan las calles, convirtiéndolos en un foco de contagio en las vías públicas, atentando contra la salud pública y la higiene que deben tener las calles de Lima, es decir esta situación crítica atenta contra los derechos los ciudadanos a una vida digna y a la salud.

La municipalidad de Lima exige con carteles que no se miccióna en la calle, pero solo existen 6 baños públicos para casi 10 millones 432 mil 133 habitantes y en zonas no estratégicas, las cuales no todas se encuentran en condiciones óptimas, por eso, la responsabilidad de la comuna debe ser consecuente y promover en su gestión la construcción de más baños públicos.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



Fuente: Municipalidad de Lima

1.3. NECESIDAD DE ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CONSUMIDORES AL USO GRATUITO DE LOS SERVICIOS HIGIÉNICOS EN LOS CENTROS COMERCIALES, MALLS, RESTAURANTES, BAÑOS PÚBLICOS, LOCALES DE ESPARCIMIENTO Y DE ESPECTÁCULOS, BANCOS, MERCADOS Y TERMINALES DE TRANSPORTE DE PASAJEROS A NIVEL NACIONAL

Por todo lo antes señalado, se considero oportuno y necesario formular la presente iniciativa legislativa que tiene como objeto establecer el derecho de los consumidores al uso gratuito de los servicios higiénicos en los centros comerciales, malls, restaurantes, baños públicos, locales de esparcimiento y de espectáculos, bancos, mercados y terminales de transporte de pasajeros a nivel nacional, a fin de institucionalizar lo ya determinado en diversa normativa como es el Reglamento Nacional de Edificaciones que establece como requisito para la licencia de funcionamiento para los locales que brindan servicios al público en general.

Asimismo, este proyecto de ley coadyuva a la salud pública, a la protección del medio ambiente, al respeto a la dignidad de las personas, a la no discriminación en los lugares públicos y a la protección de personas vulnerables como son los niños, mujeres embarazadas, adultas mayores y con discapacidad.

Además, nos colocaría en un nivel de desarrollo como país, porque nuestro país es uno de los que no tiene una regulación clara respecto a la gratuidad de baños públicos, debiendo ser importante superar estas situaciones que originan vulneración a los derechos de los ciudadanos.

Por último, esta iniciativa legislativa, presentada también por otros congresistas, cuenta con opinión viable del Ministerio de Salud, quien señala que permitir que los consumidores puedan acceder de manera gratuita al uso de los servicios higiénicos en los centros comerciales y supermercados a nivel nacional, a fin de poder satisfacer sus necesidades fisiológicas de manera inmediata, resulta una medida que contribuiría a evitar daños a la salud de las personas¹.

Asimismo, la Asociación de Municipalidades del Perú² señala que el acceso gratuito de los servicios higiénicos ayudará a regular los principios de equidad, transparencia y protección de los derechos de los consumidores.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no genera gastos al tesoro público ni impacta negativamente al Estado, por el contrario, coadyuvará a fortalecer el derecho de los consumidores y ciudadanía en general a nivel nacional, al permitir que el acceso a servicios higiénicos sea accesible a todos y no sea un lujo, sino un derecho garantizado por el Estado y los establecimientos que operan en espacios de alta concurrencia.

Esta propuesta de ley implica un salto cultural tremendamente positivo para la vida familiar y comunitaria de nuestro país.

III. EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente ley no colisiona con norma alguna vigente, al contrario, se plantea una iniciativa legislativa que no contradice con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, pues afirma lo dispuesto en ella, al coadyuvar la presente norma con el derecho a la salud, a la dignidad humana, a la protección del medio ambiente y a la igualdad. Además, los servicios higiénicos constituyen un tema de salud pública y el Estado debe adoptar las medidas necesarias para promover y garantizar este derecho. Es su obligación constitucional. En tal virtud, el art. 58° de la Constitución determina que, si bien la iniciativa privada es libre, ésta se ejerce en una economía social de mercado en la cual el Estado orienta el desarrollo del país en diversas áreas, siendo una de las más prioritarias la promoción de la salud. Si a eso le sumamos que el art. 65° de la Carta Magna establece que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios, queda en claro que supeditar el acceso a los baños a cualquier tipo de restricción es inconstitucional e ilegal.

Asimismo, se encuentra enmarcada en lo establecido en el Código del Consumidor y en el Reglamento Nacional de Edificaciones.

¹ Oficio D001705-2024-DM-MINSA de fecha 03 de junio de 2024.

² Oficio 729-2024-AMPE/P de fecha 13 de noviembre de 2024.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLÍTICAS NACIONALES

La presente iniciativa se enmarca en las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

- 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
- 13. Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social.
- 21. Desarrollo en infraestructura y vivienda³

Asimismo, tiene vinculación con los objetivos de Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024 -2025.⁴

³ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>

⁴ <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/congreso-aprueba-agenda-legislativa-para-el-periodo-anual-de-sesiones-2024-2025/>