



**PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA EL DERECHO DE LAS PERSONAS A INGRESAR CON AGUA, ALIMENTOS Y BEBIDAS A EVENTOS DE CONCURRENCIA MASIVA, COMO MEDIDA DE JUSTICIA Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**

Los Congresistas de la República, integrantes del **GRUPO PARLAMENTARIO PODEMOS PERÚ** que suscriben, a iniciativa del congresista **JHAEC DARWIN ESPINOZA VARGAS**, en ejercicio del derecho de iniciativa en la formación de leyes que le confiere los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

**FORMULA LEGAL**

**LEY QUE GARANTIZA EL DERECHO DE LAS PERSONAS A INGRESAR CON AGUA, ALIMENTOS Y BEBIDAS A EVENTOS DE CONCURRENCIA MASIVA, COMO MEDIDA DE JUSTICIA Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**

**Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto permitir el ingreso de alimentos y bebidas para consumo personal en los eventos de concurrencia masiva, a fin de evitar prácticas abusivas que limiten los derechos de los consumidores, protegiendo su salud y seguridad, y garantizando la transparencia en la información al público.

**Artículo 2.- Ámbito de aplicación**

La presente ley es aplicable a las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que organicen o promuevan eventos de concurrencia masiva en el territorio nacional, así como a las personas que asistan a dichos eventos.

**Artículo 3.- Definiciones**

**3.1 Evento de concurrencia masiva:** Actividad cultural, académica, musical, deportiva, teatral u otra de índole recreacional, cuyo aforo sea igual o superior a

cien (100) personas, a título oneroso, independientemente del mecanismo de control de ingreso.

- 3.2 Organizador:** Persona natural o jurídica responsable de la planificación, producción y ejecución del evento de concurrencia masiva.
- 3.3 Ingreso razonable de alimentos y bebidas:** Ingreso de productos para consumo personal que sean iguales o de similares características a los comercializados dentro del evento, en cantidades y presentaciones razonables, sin generar riesgos a la salud, seguridad o a la integridad de las instalaciones.

#### **Artículo 4.- Ingreso de alimentos y bebidas**

- 4.1 Las y los asistentes pueden ingresar con alimentos y/o bebidas para su consumo personal, tales como snacks, confitería, productos expandidos, agua, bebidas gasificadas o refrescos, así como otros productos de iguales o similares características a los ofertados en el evento.
- 4.2 En todos los casos se permite el ingreso gratuito de botellas de agua selladas en envases transparentes y de material adecuado para consumo personal durante el evento.

#### **Artículo 5.- Excepciones y restricciones justificadas**

- 5.1 Queda prohibido el ingreso de bebidas alcohólicas.
- 5.2 El organizador puede establecer una restricción general al ingreso de alimentos y bebidas —con excepción de lo previsto en el numeral 4.2— únicamente cuando existan razones objetivas, justificables y razonables vinculadas a la salud, seguridad, integridad de la infraestructura, naturaleza artística o características del servicio. Toda restricción debe superar un test mínimo de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto) y publicarse conforme al artículo 7.
- 5.3 Se excluyen del ámbito de esta ley los establecimientos y servicios cuyo objeto principal sea el expendio y consumo de alimentos y bebidas (restaurantes, bares, cafeterías u otros afines), así como los espectáculos escénicos en vivo de naturaleza artística y formativa (p. ej., ópera, ballet, música de cámara) y los espacios culturales de titularidad pública protegidos por normas especiales de

conservación del patrimonio cuando la restricción sea necesaria, idónea y proporcional para dichos fines.

#### **Artículo 6.- Obligaciones del organizador**

El organizador del evento de concurrencia masiva debe:

- a) Disponer de puntos de hidratación gratuita con agua potable, incluyendo bebederos y vasos en cantidad suficiente, de fácil acceso y con accesibilidad universal.
- b) Permitir el ingreso de alimentos y bebidas iguales o de similares características a los comercializados en el evento, en cantidades y presentaciones razonables, de acuerdo con los parámetros de seguridad e inocuidad que comunique previamente.
- c) Garantizar la seguridad e integridad de las personas y del recinto mediante controles razonables que no desnaturalicen el derecho reconocido en la presente ley.

#### **Artículo 7.- Transparencia e información al público**

El organizador debe difundir de manera clara, veraz y accesible, con una anticipación no menor de tres (3) días hábiles al evento:

- a) La lista referencial de productos alimenticios y bebidas que se comercializarán dentro del recinto.
- b) Las características de las botellas de agua y los contenedores de alimentos permitidos para el ingreso (materiales, presentaciones y cantidades razonables).
- c) De ser el caso, las restricciones generales previstas en el artículo 5.2, con su motivación sumaria y el sustento del test mínimo de proporcionalidad.

#### **Artículo 8.- Autoridad competente y régimen sancionador**

8.1 El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) es la autoridad competente para la aplicación y fiscalización de la presente ley, en el marco de sus competencias y conforme a la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

8.2 El incumplimiento de esta ley constituye práctica abusiva u otra infracción a las normas de protección al consumidor, y será sancionado por INDECOPI conforme al citado Código.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

### Primera.- Lineamientos técnicos de seguridad e inocuidad

El Ministerio de Salud (MINSA), en coordinación con INDECOPI, emitirá en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario lineamientos técnicos referenciales sobre parámetros de seguridad e inocuidad para el ingreso de agua, alimentos y bebidas en eventos de concurrencia masiva (presentaciones, materiales, cantidades u otros), dentro de sus competencias y sin crear cargas indebidas.

### Segunda.- Adecuación de condiciones

Los organizadores adecuan sus condiciones de contratación, comunicaciones comerciales y señalética a lo dispuesto en la presente ley en un plazo máximo de noventa (90) días calendario, quedando sin efecto de pleno derecho las cláusulas y prácticas contrarias.

### Tercera.- Vigencia

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

Lima, 22 de octubre del 2025



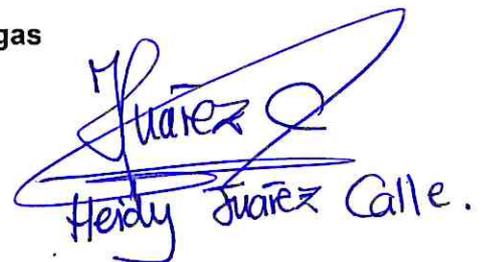
Congreso de la República  
José Alberto Arriola Tuero  
Congresista



Congresista Darwin Espinoza Vargas



Isabel Cortez A.



Heidy Juárez Calle.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. INTRODUCCION

El presente proyecto de ley tiene por finalidad garantizar el derecho de las personas a ingresar con agua, alimentos y bebidas a los eventos de concurrencia masiva, en tanto constituye una manifestación concreta del derecho de los consumidores a elegir libremente los productos que deseen consumir, sin imposiciones abusivas ni limitaciones arbitrarias que vulneren la libertad de elección y la dignidad de los ciudadanos.

En los últimos años, se ha generalizado en el país una práctica restrictiva ejercida por empresas organizadoras y promotoras de eventos masivos —sean culturales, musicales, deportivos o recreativos—, consistente en **prohibir el ingreso con alimentos o bebidas adquiridas fuera del recinto**, obligando a los asistentes a consumir únicamente los productos comercializados dentro del evento, muchas veces a precios excesivos. Esta situación, además de lesionar derechos económicos y de consumo, afecta directamente a las familias de menores recursos, generando una exclusión social encubierta y una forma de discriminación económica.

En un contexto de creciente costo de vida y reducción del poder adquisitivo de los hogares peruanos, resulta indispensable adoptar medidas normativas que **corrijan el desequilibrio entre proveedores y consumidores**, fortaleciendo la protección frente a prácticas abusivas y asegurando la razonabilidad en las condiciones de acceso a espacios públicos o privados de concurrencia masiva.

La presente iniciativa se fundamenta en los principios constitucionales de **igualdad ante la ley, libertad de contratación y defensa del consumidor**, reconocidos en los artículos 2 inciso 14 y 65 de la Constitución Política del Perú, así como en la obligación del Estado de garantizar la salud, seguridad y bienestar de la población.

De esta manera, la propuesta no solo busca corregir una distorsión del mercado, sino también **reafirmar la justicia social y el trato digno hacia los consumidores**, priorizando el interés público frente a prácticas empresariales desproporcionadas que afectan a millones de ciudadanos en todo el país.

### II. ANTECEDENTES

El derecho del consumidor a elegir libremente entre bienes y servicios idóneos tiene una sólida base constitucional y legal. En el Perú, este derecho se encuentra

reconocido en el **artículo 65 de la Constitución Política**, que establece que “el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios”, garantizando la información adecuada, la seguridad y la salud en el consumo.<sup>1</sup>

De igual forma, el **artículo 1 inciso f) del Código de Protección y Defensa del Consumidor (Ley N.º 29571)** consagra expresamente el derecho del consumidor a “elegir libremente entre productos y servicios idóneos y de calidad”.

A pesar de este marco normativo, **en la práctica persisten conductas empresariales restrictivas** que vulneran dicho derecho. Desde hace más de una década, diversas asociaciones de consumidores —entre ellas la **Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC)**— han denunciado ante el **Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)** prácticas comerciales abusivas consistentes en impedir el ingreso de alimentos o bebidas adquiridos fuera de los establecimientos, especialmente en salas de cine, conciertos y eventos deportivos.

El caso más emblemático fue el “**Caso Cineplex**”, resuelto mediante la **Resolución N.º 0219-2018/SPC-INDECOPI** (2 de febrero de 2018)<sup>2</sup>, en la cual la **Sala Especializada en Protección al Consumidor** declaró fundada la denuncia interpuesta por ASPEC contra la empresa Cineplex S.A. El tribunal determinó que la cláusula impuesta por la empresa —que prohibía a los consumidores ingresar con alimentos o bebidas adquiridas fuera del establecimiento— constituía una **cláusula abusiva de ineficacia absoluta**, de conformidad con los artículos 49 y 50 del Código del Consumidor.

La resolución ordenó, como medida correctiva, que la empresa retirara todo aviso que restringiera dicho ingreso y dispusiera que los consumidores pudieran portar **alimentos y bebidas iguales o similares** a los que se comercializaban en su confitería.

Este precedente administrativo fue posteriormente precisado en la **Resolución N.º 0467-2018/SPC-INDECOPI**<sup>3</sup>, que estableció criterios técnicos para definir el concepto de “similares características”, precisando que la libertad de elección debía ser garantizada dentro de parámetros de **razonabilidad y proporcionalidad**, en función del tipo, presentación y cantidad del producto.

<sup>1</sup> Constitución Política del Perú (1993).

<sup>2</sup> Resolución N.º 0219-2018/SPC-INDECOPI – Caso *Aspec vs. Cineplex S.A.*

<sup>3</sup> Resolución N.º 0467-2018/SPC-INDECOPI – Aclaración del precedente administrativo.

El pronunciamiento fue además respaldado por el Poder Judicial, mediante la **Sentencia del Décimo Primer Juzgado Constitucional de Lima (Expediente N.º 03635-2018-0-1801-JR-CI-11)<sup>4</sup>**, que **declaró infundada la demanda de amparo presentada por Cineplex S.A. contra la decisión del Indecopi.**

En esta sentencia, el juez estableció que la medida administrativa era **idónea, necesaria y proporcional**, pues ampliaba los derechos de los consumidores sin afectar la libertad de empresa, enfatizando que la cláusula prohibitiva no formaba parte esencial del modelo de negocio.

Este precedente marcó un **hito en la protección de los derechos del consumidor en el Perú**, pero su aplicación práctica ha sido limitada al rubro cinematográfico, sin extenderse a otros eventos de concurrencia masiva, tales como conciertos, festivales, ferias culturales, conferencias, actividades deportivas o recreativas, donde las mismas prácticas restrictivas se repiten cotidianamente.

Diversas notas periodísticas han evidenciado esta situación.

Por ejemplo, el diario "**La República**" (14.06.2024)<sup>5</sup> tituló: "*Consumidores denuncian cobros abusivos y prohibición de ingreso con agua y alimentos en conciertos masivos*", mientras que el medio "**Gestión**" (22.08.2023)<sup>6</sup> señaló que "*en eventos privados se obliga a los asistentes a pagar hasta tres veces más por bebidas, vulnerando el principio de libre elección*".

Estos reportes reflejan una problemática sostenida, en la que la falta de regulación específica ha permitido **la consolidación de prácticas abusivas y discriminatorias, en perjuicio de los ciudadanos.**

El **Proyecto de Ley N.º 7887/2023-CR**, debatido en la **Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos**, buscó atender esta realidad. Sin embargo, durante su evaluación, el predictamen correspondiente fue enviado a **cuarto intermedio** para recoger mayores opiniones técnicas del Ejecutivo, Indecopi, PCM, MINCUL, MINCETUR y Comex Perú, lo que demuestra el interés en perfeccionar su redacción para garantizar seguridad jurídica y evitar observaciones por colisión de competencias o vacíos reglamentarios.

<sup>4</sup> Sentencia del Décimo Primer Juzgado Constitucional de Lima – Exp. N.º 03635-2018-0-1801-JR-CI-11.

<sup>5</sup> La República (14 de junio de 2024). "Entradas caras, bebidas sobrevaloradas y restricciones en eventos masivos: las quejas del público no cesan".

<sup>6</sup> Gestión (22 de agosto de 2023). "Conciertos y festivales: precios de bebidas triplican el valor del mercado, denuncian asociaciones de consumidores".

En consecuencia, el presente proyecto recoge las lecciones derivadas de dicho debate y de las observaciones formuladas, fortaleciendo el texto legal con criterios técnicos de aplicación uniforme, parámetros objetivos de fiscalización y compatibilidad con las competencias del Indecopi y los ministerios vinculados.

### III. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En el Perú, millones de ciudadanos asisten anualmente a eventos de concurrencia masiva —conciertos, ferias culturales, actividades deportivas, exposiciones, festivales gastronómicos y similares— donde **las condiciones de consumo se determinan unilateralmente por los organizadores o promotores**, sin que los asistentes tengan posibilidad real de negociación.

Una de las prácticas más extendidas y cuestionadas consiste en **prohibir el ingreso de alimentos o bebidas** que no sean adquiridos dentro del recinto. Bajo el argumento de seguridad, exclusividad o salubridad, se impone al público una restricción que **no responde a razones técnicas comprobables**, sino a un modelo de negocio que busca **mantener un monopolio de venta dentro del evento**, afectando directamente la libertad de elección del consumidor y generando un **sobrecosto económico significativo**.

#### 1. Desbalance de poder contractual

El Código de Protección y Defensa del Consumidor (Ley N.º 29571)<sup>7</sup> reconoce expresamente la **asimetría informativa y contractual** entre proveedores y consumidores, por lo que califica como *cláusulas abusivas* aquellas disposiciones impuestas sin negociación individual y que generan desventajas o limitaciones injustificadas.

En el contexto de los eventos masivos, la **prohibición general del ingreso con alimentos o bebidas** constituye una forma de **restricción indirecta del derecho a elegir**, que fuerza al consumidor a aceptar condiciones impuestas y precios no competitivos, bajo la amenaza de negársele el acceso o retirarlo del evento.

De acuerdo con estimaciones del **Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2024)**<sup>8</sup>, el gasto promedio de un ciudadano en un evento de entretenimiento privado supera los **S/ 150**, de los cuales hasta el **40 % corresponde a consumo**

<sup>7</sup> Ley N.º 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor.

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2024). *Encuesta Nacional de Presupuesto Familiar 2023-2024*. Lima.

**interno de alimentos y bebidas.** La prohibición del ingreso con productos personales **encarece la participación** en actividades recreativas, afectando especialmente a los **sectores populares y familias de bajos ingresos**, quienes destinan gran parte de su presupuesto al ocio y la cultura.

## **2. Afectación al derecho de elección y trato equitativo**

El derecho a la libre elección no es absoluto, pero sus restricciones deben cumplir con los principios de **idoneidad, necesidad y proporcionalidad**, conforme a la jurisprudencia del **Tribunal Constitucional** (Exp. N.º 03635-2018-0-1801-JR-CI-11) <sup>9</sup>y de la **Sala Especializada en Protección al Consumidor del Indecopi** (Resolución N.º 0219-2018/SPC-INDECOPI)<sup>10</sup>.

Ambos órganos han señalado que una restricción solo puede considerarse válida si responde a **razones objetivas de seguridad o salubridad** y no constituye un medio encubierto para limitar derechos o distorsionar la competencia.

En la práctica, la gran mayoría de las restricciones aplicadas en eventos masivos **carecen de sustento técnico** o de un protocolo validado por las autoridades sanitarias (MINSA o DIGESA), y más bien responden a intereses comerciales. De este modo, se produce una **violación indirecta del principio de trato igualitario**, al impedir que los consumidores decidan libremente qué y dónde consumir, configurándose así una **discriminación económica**.

Un ejemplo recurrente fue documentado por el diario *El Comercio* en su edición del **17 de marzo de 2024**<sup>11</sup>, donde se reportó que en varios conciertos realizados en Lima "se impidió ingresar con botellas de agua incluso selladas, mientras que en el interior se vendían a precios hasta seis veces mayores". Este tipo de práctica afecta no solo el derecho al consumo informado, sino también el derecho a la **hidratación y la salud**, especialmente en eventos prolongados o bajo exposición solar.

## **3. Vacíos normativos y falta de regulación sectorial**

Actualmente, el **Código de Protección y Defensa del Consumidor** sanciona las prácticas abusivas, pero **no establece reglas específicas** aplicables a los eventos de concurrencia masiva. Tampoco existen disposiciones en la **Ley General de Salud** (Ley N.º 26842)<sup>12</sup> ni en la Ley de Espectáculos Públicos No Deportivos (Ley N.º

<sup>9</sup> Sentencia del Décimo Primer Juzgado Constitucional de Lima – Exp. N.º 03635-2018-0-1801-JR-CI-11.

<sup>10</sup> Resolución N.º 0219-2018/SPC-INDECOPI – Caso *Aspec vs. Cineplex S.A.*

<sup>11</sup> *El Comercio* (17 de marzo de 2024). "Consumidores denuncian cobros abusivos y prohibición de ingreso con agua en conciertos en Lima".

<sup>12</sup> Ley N.º 26842 – Ley General de Salud.

26370)<sup>13</sup> que regulen las condiciones bajo las cuales se puede restringir el ingreso de alimentos o bebidas.

Este vacío normativo genera incertidumbre jurídica, impide la fiscalización efectiva y **favorece interpretaciones arbitrarias** por parte de los organizadores, que alegan "autonomía privada" para establecer las condiciones de ingreso, sin que exista un marco que delimite razonablemente tal prerrogativa.

#### 4. Falta de uniformidad institucional y escasa fiscalización

El INDECOPI, como autoridad competente, actúa principalmente a partir de denuncias individuales o colectivas, pero carece de una **regulación general que estandarice los criterios de fiscalización**, lo que ocasiona decisiones fragmentadas o contradictorias.

El propio predictamen del **Proyecto de Ley N.º 7887/2023-CR** en la **Comisión de Defensa del Consumidor (2025)** reconoció esta problemática, señalando que "si bien existen resoluciones firmes del Indecopi que sancionan la prohibición de ingreso con alimentos o bebidas, no se cuenta con una norma expresa que establezca los parámetros objetivos para su aplicación uniforme".

En este contexto, la presente iniciativa busca **llenar ese vacío legal**, consolidando una regla clara que asegure a los consumidores la posibilidad de ingresar con alimentos y bebidas de consumo personal, bajo condiciones razonables de seguridad y salubridad, armonizando los derechos de los consumidores con la libertad de empresa y la seguridad de los eventos.

## IV. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

### 1. Fundamento constitucional y legal

El derecho de los consumidores a elegir libremente los productos o servicios que deseen adquirir **emana directamente del artículo 65 de la Constitución Política del Perú**, que obliga al Estado a "defender el interés de los consumidores y usuarios, garantizando el derecho a la información y velando por la salud y seguridad de la población".

Asimismo, el **artículo 2 inciso 14** reconoce la libertad de contratar con fines lícitos, mientras que el **artículo 59** dispone que el Estado orienta el desarrollo económico promoviendo la libre competencia y combatiendo las posiciones de abuso.

---

<sup>13</sup> Ley N.º 26370 – Ley de Espectáculos Públicos No Deportivos.

De esta manera, la prohibición general e indiscriminada de ingresar con alimentos o bebidas a eventos de concurrencia masiva **no encuentra sustento constitucional**, pues limita la libertad de elección y favorece un monopolio comercial contrario al principio de libre competencia.

Por el contrario, la presente iniciativa **armoniza el derecho a la libre empresa con la protección del consumidor**, aplicando el test de proporcionalidad reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Exp. N.º 03635-2018-0-1801-JR-CI-11)<sup>14</sup>.

## **2. Idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida**

Conforme a dicho test, toda restricción a los derechos fundamentales debe cumplir los subprincipios de **idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto**:

- **Idoneidad:** permitir el ingreso de alimentos y bebidas iguales o similares a los ofrecidos dentro del evento es idóneo para garantizar la libertad de elección, la competencia y el bienestar del consumidor. No afecta la seguridad ni la salubridad, pues el control se mantiene respecto a los productos prohibidos o peligrosos.
- **Necesidad:** no existe otro medio menos restrictivo para proteger este derecho. Las restricciones actuales —basadas en cláusulas contractuales o avisos unilaterales— son desproporcionadas y no cuentan con respaldo técnico.
- **Proporcionalidad en sentido estricto:** la medida propuesta genera un beneficio social mucho mayor (igualdad, libertad, competencia, precios justos) frente a los costos marginales para los organizadores, que conservarán la facultad de vender sus productos y mantener medidas razonables de seguridad.

Estos criterios fueron desarrollados también por el **Décimo Primer Juzgado Constitucional de Lima**, al analizar el caso *Cineplex S.A.* (Sentencia del 11.07.2019), en la que concluyó que **“la liberación del ingreso de productos alimenticios amplía los derechos del usuario y no desnaturaliza el modelo de negocio”**.

## **3. Respuesta a las observaciones del Ejecutivo**

El predictamen recogió opiniones técnicas del **Ministerio de Cultura, MINCETUR, PCM, INDECOPI y COMEX Perú**, orientadas principalmente a tres puntos:

- a) riesgos de salubridad;

---

<sup>14</sup> Sentencia del Décimo Primer Juzgado Constitucional de Lima – Exp. N.º 03635-2018-0-1801-JR-CI-11.

- b) posible interferencia con la libertad empresarial; y
- c) falta de parámetros de fiscalización.

La presente propuesta atiende dichas observaciones del siguiente modo:

- **Respecto a la salubridad:** se incorpora la obligación de que el ingreso se limite a productos **iguales o similares a los comercializados en el evento**, en envases cerrados, no alcohólicos ni perecibles, y sujetos a las normas sanitarias del MINSA y DIGESA.
- **Sobre la libertad de empresa:** se precisa que los organizadores **mantienen plena libertad para vender** dentro del evento los productos que consideren, pero no pueden imponer exclusividad forzada. Se respeta su autonomía siempre que no implique abuso de posición dominante.
- **Sobre la fiscalización:** se establece como autoridad competente al **INDECOPI**, en aplicación del Código del Consumidor, en coordinación con los gobiernos locales y el MINSA cuando corresponda. Se prevé además la reglamentación técnica en 60 días, lo que dota a la ley de aplicabilidad práctica y uniformidad.

De este modo, el proyecto supera los vacíos del texto anterior y ofrece un **marco normativo claro, razonable y autoaplicable**, que respeta las competencias sectoriales y otorga seguridad jurídica tanto a consumidores como a proveedores.

#### **4. Enfoque social y de justicia**

La defensa del consumidor no solo tiene un carácter económico, sino también **ético y social**.

La práctica de impedir el ingreso con agua o alimentos personales afecta principalmente a los jóvenes, familias y personas de bajos ingresos, quienes deben asumir precios internos hasta **500 % superiores al valor de mercado**, según reportes de *Gestión* (22.08.2023)<sup>15</sup> y *La República* (14.06.2024)<sup>16</sup>.

En muchos casos, estas restricciones impiden incluso el acceso a **agua potable en condiciones de calor extremo**, configurando una violación indirecta del derecho a la salud.

<sup>15</sup> *Gestión* (22 de agosto de 2023). "Conciertos y festivales: precios de bebidas triplican el valor del mercado, denuncian asociaciones de consumidores".

<sup>16</sup> *La República* (14 de junio de 2024). "Entradas caras, bebidas sobrevaloradas y restricciones en eventos masivos: las quejas del público no cesan".

Garantizar el ingreso razonable de alimentos y bebidas no solo protege la economía familiar, sino que **promueve la equidad, el consumo informado y la cultura de respeto entre proveedores y consumidores.**

En palabras del autor **Juan Andrés Fuentes Véliz** (Revista *Derecho & Sociedad*, 2022)<sup>17</sup>:

"El derecho a elegir libremente implica asegurar la variedad y accesibilidad de productos, sin sobrecostos impuestos por condiciones arbitrarias del mercado."

Así, la presente propuesta **reafirma el rol social del Estado** como garante del equilibrio entre la libertad económica y la justicia en las relaciones de consumo.

## V. MARCO NORMATIVO

### 1. Marco normativo nacional

El presente proyecto se sustenta en el ordenamiento jurídico peruano, el cual reconoce el principio de defensa del consumidor como un mandato constitucional de interés público y de observancia general.

- **Constitución Política del Perú**

- **Artículo 2 inciso 14:** reconoce el derecho de toda persona a contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público.
- **Artículo 65:** establece 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".
- **Artículo 59:** dispone que el Estado orienta el desarrollo del país promoviendo la libre competencia y combatiendo las posiciones dominantes o monopólicas.

De esta manera, la propuesta encuentra fundamento en el deber del Estado de **proteger los derechos de los consumidores y asegurar la competencia leal**, evitando prácticas abusivas o restrictivas que limiten la libertad económica de los ciudadanos.

---

<sup>17</sup> Fuentes Véliz, Juan Andrés (2022). *Delimitación del Derecho a Elegir Libremente entre Productos y Servicios*. Revista *Derecho & Sociedad*, N.º 59, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Asimismo, el **Código de Protección y Defensa del Consumidor (Ley N.º 29571)**<sup>18</sup>, en su artículo 1 inciso f), consagra el **derecho del consumidor a elegir libremente entre productos y servicios idóneos y de calidad**, y en su artículo 49 declara **inexigibles las cláusulas abusivas** que coloquen al consumidor en desventaja o anulen sus derechos.

La **Ley N.º 26842, Ley General de Salud**<sup>19</sup>, establece que toda persona tiene derecho a la protección de su salud y a consumir productos inocuos. Por tanto, impedir el ingreso de alimentos o bebidas sin justificación sanitaria vulnera el principio de razonabilidad y salubridad, pues no existe evidencia científica que sustente tales restricciones.

Por otro lado, la **Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**<sup>20</sup>, reconoce la competencia municipal en materia de fiscalización de espectáculos públicos y eventos masivos, lo que refuerza la posibilidad de coordinación interinstitucional entre INDECOPI, MINSA y gobiernos locales para la aplicación y supervisión de la norma.

## **2. Marco jurisprudencial y doctrinario**

El caso "**Cineplex S.A.**" (**Resolución N.º 0219-2018/SPC-INDECOPI**)<sup>21</sup> constituye un precedente administrativo firme que califica la prohibición del ingreso de alimentos y bebidas como una **cláusula abusiva de ineficacia absoluta**, por limitar la libertad de elección del consumidor sin causa objetiva.

Este criterio fue ratificado por la **Resolución N.º 0467-2018/SPC-INDECOPI**<sup>22</sup>, que además introdujo el principio de razonabilidad, disponiendo que el ingreso podía limitarse solo por motivos de seguridad, higiene o preservación del orden.

A nivel judicial, la **Sentencia del Décimo Primer Juzgado Constitucional de Lima (Exp. N.º 03635-2018-0-1801-JR-CI-11)** sostuvo que "la liberación del ingreso de productos adquiridos fuera del establecimiento amplía los derechos de los consumidores y no desnaturaliza el modelo de negocio del proveedor", aplicando un test de proporcionalidad entre el derecho de empresa y el derecho al consumo informado.

<sup>18</sup> Ley N.º 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor

<sup>19</sup> Ley N.º 26842 – Ley General de Salud

<sup>20</sup> Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades

<sup>21</sup> Resolución N.º 0219-2018/SPC-INDECOPI – Caso *Aspec vs. Cineplex S.A.*

<sup>22</sup> Resolución N.º 0467-2018/SPC-INDECOPI – Aclaración del precedente administrativo

En el ámbito doctrinario, el jurista **Juan Andrés Fuentes Véliz**, en su artículo *"Delimitación del Derecho a Elegir Libremente entre Productos y Servicios"* (Revista *Derecho & Sociedad*, PUCP, 2022)<sup>23</sup>, destaca que:

*"El derecho a elegir no se agota en la posibilidad de adquirir un producto, sino que exige diversidad de opciones reales y ausencia de coerción económica o contractual en el consumo"*.

Por su parte, **Wendy Sánchez Ayen**, en su tesis *"Análisis de la Resolución 0219-2018/SPC-INDECOPI: Derecho a la libertad de empresa frente al derecho a elegir de los consumidores"* (Universidad de Piura, 2021), concluye que<sup>24</sup>:

*"La prohibición de ingreso con productos similares constituye una restricción injustificada al consumidor, pues la libertad de empresa no ampara el abuso de posición dominante ni la imposición de cláusulas exclusivas"*.

Estos pronunciamientos y estudios consolidan una línea interpretativa uniforme: **el derecho de los consumidores a elegir libremente debe prevalecer sobre las prácticas exclusivas de consumo impuestas por proveedores.**

### **3. Marco normativo internacional y derecho comparado**

El Perú, como Estado miembro de la **Organización de las Naciones Unidas (ONU)**<sup>25</sup> y la **Organización de Estados Americanos (OEA)**, ha suscrito instrumentos que promueven la protección del consumidor, entre ellos:

- **Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor (2015)**<sup>26</sup>, que establecen el principio de que "los consumidores deben contar con acceso a productos seguros y disponer de una gama adecuada de opciones a precios competitivos".
- **Carta Iberoamericana de los Derechos del Consumidor (2007)**<sup>27</sup>, aprobada por el Consejo Iberoamericano de Protección al Consumidor, que reconoce el **derecho a "elegir libremente entre diversas opciones de bienes y servicios, sin imposiciones de exclusividad"**.

<sup>23</sup> Fuentes Véliz, Juan Andrés (2022). *Delimitación del Derecho a Elegir Libremente entre Productos y Servicios*. Revista *Derecho & Sociedad*, N.º 59, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

<sup>24</sup> Sánchez Ayen, Wendy Susana de los Milagros (2021). *Análisis de la Resolución 0219-2018/SPC-INDECOPI: Derecho a la libertad de empresa frente al derecho a elegir de los consumidores*. Universidad de Piura.

<sup>25</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015). *Directrices para la Protección del Consumidor*. Nueva York.

<sup>26</sup> Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor (2015).

<sup>27</sup> Carta Iberoamericana de los Derechos del Consumidor (2007).

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26)**, que obliga a los Estados a garantizar condiciones equitativas para la satisfacción de las necesidades esenciales, lo que incluye la protección del consumidor.

En el derecho comparado, países como España, Brasil, México y Argentina han adoptado medidas similares:

- **En España**, el Tribunal Superior de Castilla-La Mancha (Sentencia N.º 82/2001)<sup>28</sup> declaró abusiva la práctica de impedir el ingreso con alimentos o bebidas, por restringir la capacidad de elección del consumidor.
- **En Brasil**, el *Código de Defesa do Consumidor* (Ley N.º 8.078/1990)<sup>29</sup> sanciona como práctica abusiva la "venta atada" o la imposición de bienes o servicios no solicitados por el consumidor.
- **En México**, la *Ley Federal de Protección al Consumidor* prohíbe condicionar la prestación de un servicio a la compra de otro, lo cual se ha aplicado por la *Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)* en casos de cines y conciertos<sup>30</sup>.
- **En Argentina**, el *Decreto 274/2019 sobre Lealtad Comercial*<sup>31</sup> impide toda práctica que limite el acceso del consumidor a opciones competitivas o que imponga precios excesivos dentro de un recinto cerrado.

Estas referencias demuestran que la presente iniciativa no es una innovación aislada, sino que responde a estándares internacionales de equidad, competencia y protección al consumidor, plenamente compatibles con los compromisos del Perú en materia de derechos económicos y sociales.

## VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley **no genera gasto público** para el Estado, ya que no implica la creación de nuevas entidades, ni la asignación de recursos presupuestales adicionales. Su ejecución se basa en las **competencias ya existentes del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)** y la coordinación con los

<sup>28</sup> Sentencia N.º 82/2001 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (España).

<sup>29</sup> Ley N.º 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor (Brasil)

<sup>30</sup> Ley Federal de Protección al Consumidor (México).

<sup>31</sup> Decreto N.º 274/2019 – Normas sobre Lealtad Comercial (Argentina).

gobiernos locales y el Ministerio de Salud para fines de fiscalización y control sanitario.

Por el contrario, la norma producirá **beneficios sociales, económicos y regulatorios directos e indirectos** para los consumidores, los organizadores de eventos y el propio Estado, al fortalecer la transparencia, la competencia y la equidad en las relaciones de consumo.

### **1. Beneficios sociales y ciudadanos**

El principal beneficio de la medida es **restablecer el equilibrio entre consumidores y organizadores**, evitando que los ciudadanos sean obligados a consumir productos dentro de los recintos a precios desproporcionados o sin alternativas razonables.

Según el **Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2024)**, el gasto promedio de una familia en entretenimiento y recreación equivale al **6 % de su presupuesto mensual**, porcentaje que puede duplicarse en eventos privados de gran aforo debido a los sobrepuestos de bebidas y alimentos.

Con la aprobación de esta ley:

- **Se reduce el gasto familiar promedio** en eventos masivos, beneficiando especialmente a los sectores populares y de clase media.
- **Se garantiza el acceso equitativo** a la recreación cultural, artística y deportiva, evitando que la participación en estos espacios dependa del poder adquisitivo.
- **Se protege el derecho a la salud y a la hidratación**, particularmente relevante en conciertos, ferias y eventos deportivos que se desarrollan bajo altas temperaturas o largas jornadas.

La medida, además, **refuerza el sentido de justicia social y confianza ciudadana** frente al Estado, demostrando que la protección al consumidor no se limita al ámbito financiero, sino que abarca también las actividades cotidianas de ocio y cultura.

### **2. Beneficios económicos y de competencia**

Desde el punto de vista económico, la propuesta **fomenta la competencia y evita las posiciones de dominio** dentro de los eventos de concurrencia masiva.

De acuerdo con estudios de la **OCDE (2023)**<sup>32</sup> y del **Banco Mundial (2022)**<sup>33</sup>, los mercados con menor concentración de proveedores y mayor transparencia de precios generan reducciones de entre **10 % y 25 %** en los costos finales al consumidor, sin perjudicar la rentabilidad empresarial.

En este sentido:

- Los organizadores seguirán obteniendo ingresos por la venta interna de alimentos y bebidas, pero en un entorno de **competencia abierta**, lo que incentivará la mejora de la calidad, la innovación y los precios justos.
- Se **incrementará la satisfacción del público** y la reputación de las empresas promotoras, favoreciendo la fidelización de asistentes.
- Se **eliminarán las barreras de acceso** que hoy desincentivan la asistencia a eventos por temor a precios abusivos, ampliando la demanda cultural y recreativa.

La medida también fortalece el rol del **INDECOPI** como autoridad en materia de consumo, dotándolo de una norma expresa que **clarifica su competencia fiscalizadora** y le permite actuar preventivamente, reduciendo los costos de litigio y procedimientos sancionadores.

### **3. Beneficios institucionales y de gobernanza**

La implementación de esta ley permitirá:

- **Uniformar los criterios regulatorios** de los gobiernos locales y de los organizadores, reduciendo la discrecionalidad y los conflictos administrativos.
- **Prevenir denuncias y sanciones reiteradas**, evitando la duplicidad de procesos y fortaleciendo la predictibilidad normativa.
- **Promover la autorregulación empresarial**, al establecer reglas claras sobre los límites de la libertad de empresa en materia de consumo.

Estos efectos redundan en un sistema de mercado más transparente, competitivo y respetuoso de los derechos de los consumidores, en línea con los principios de la economía social de mercado reconocidos por la Constitución.

<sup>32</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2023). *Política de Competencia y Protección del Consumidor en América Latina*. París.

<sup>33</sup> Banco Mundial (2022). *Indicadores de Protección al Consumidor y Competencia Justa en Mercados Emergentes*. Washington D.C.

#### 4. Costos de implementación

El único costo identificado es el de **adecuación administrativa** por parte de los organizadores de eventos, quienes deberán modificar sus políticas internas de ingreso y señalización, así como adecuar la información brindada al público.

Dicho costo es marginal y de **única aplicación**, al implicar la actualización de carteles informativos y manuales de seguridad, cuyo cumplimiento puede integrarse en los procedimientos de autorización municipal sin gasto adicional.

#### 5. Relación costo-beneficio

Concepto	Costo estimado	Beneficio esperado
Adecuación de políticas internas y cartelera	Bajo (único y absorbido por el proveedor)	Uniformidad normativa y transparencia de información
Supervisión y fiscalización (INDECOPI)	Sin costo adicional (competencia preexistente)	Prevención de prácticas abusivas y fortalecimiento institucional
Impacto en precios internos de eventos	Ajuste competitivo moderado	Reducción del gasto del consumidor y mejora del acceso
Impacto social general	Nulo costo fiscal	Aumento de bienestar y confianza ciudadana

El balance general demuestra una **alta rentabilidad social y normativa**, con efectos positivos para los consumidores, el Estado y el mercado, y sin impacto presupuestal directo.

### VII. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La entrada en vigencia de la presente ley **no genera conflictos ni superposición con el ordenamiento jurídico nacional**, por el contrario, **complementa y fortalece el sistema de protección al consumidor** al establecer reglas específicas para una situación que hoy carece de regulación expresa: el derecho de los asistentes a eventos de concurrencia masiva a ingresar con alimentos y bebidas de consumo personal.

#### 1. Compatibilidad con la Constitución y el marco legal vigente

La norma es plenamente compatible con la **Constitución Política del Perú**, en tanto:

- Desarrolla el **artículo 65**, que ordena al Estado proteger los derechos de los consumidores, garantizando el acceso a información, seguridad y trato justo.
- Se enmarca en el **artículo 59**, al promover la libre competencia y evitar abusos de posición dominante en el mercado de consumo.
- Respeta el **artículo 2 inciso 14**, que reconoce la libertad de contratar, estableciendo un equilibrio entre la autonomía privada y la protección del interés público.

De igual modo, la propuesta **no restringe la libertad de empresa**, sino que la armoniza con la función social de la actividad económica, conforme al **artículo 59 de la Constitución**, que impone límites razonables para preservar el bien común y la equidad en el mercado.

## **2. Relación con la Ley N.º 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor**

La nueva norma se integra de manera complementaria al **Código de Protección y Defensa del Consumidor**, sin modificar su estructura, artículos ni principios.

En particular, **refuerza la aplicación de los artículos 49, 50 y 51** referidos a cláusulas abusivas, dotando de precisión operativa a su alcance. Hasta hoy, la prohibición de ingreso con alimentos o bebidas se sanciona únicamente de manera casuística, en virtud de resoluciones administrativas; la presente ley le otorga **carácter general, preventivo y vinculante**, lo cual **facilita la labor del INDECOPI** y garantiza un trato uniforme en todos los eventos masivos.

Asimismo, la norma respeta el artículo 1350 del **Código Civil**, que protege la libertad contractual, pero reconoce que dicha libertad no puede ser ejercida en perjuicio del orden público, la buena fe ni los derechos fundamentales de las personas.

## **3. Articulación con la Ley N.º 26842, Ley General de Salud**

La propuesta **no interfiere con las competencias sanitarias** del Ministerio de Salud ni de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), sino que las **complementa**.

La restricción al ingreso de alimentos o bebidas seguirá siendo válida cuando exista **riesgo sanitario o de inocuidad debidamente acreditado**, lo cual mantiene intactas las potestades de control y supervisión del MINSAs.

Además, la reglamentación a cargo del Poder Ejecutivo en un plazo máximo de 60 días permitirá **armonizar los criterios de seguridad alimentaria y consumo responsable** en coordinación con dicha cartera.

#### **4. Compatibilidad con la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

La iniciativa tampoco altera las competencias municipales en materia de **autorización, supervisión y fiscalización de espectáculos públicos o privados**, establecidas en los artículos 73 y 80 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Por el contrario, la ley les proporciona una herramienta normativa clara para **fiscalizar el cumplimiento de prácticas justas en los recintos bajo su jurisdicción**, coadyuvando con INDECOPI en la protección del consumidor y evitando interpretaciones dispares entre municipios.

#### **5. Relación con la Ley N.º 26370, Ley de Espectáculos Públicos No Deportivos**

La norma se encuentra en **plena coherencia con el artículo 4 de la Ley N.º 26370**, que dispone que los organizadores deben velar por la seguridad, bienestar y comodidad del público.

El ingreso razonable de alimentos y bebidas se enmarca dentro de dicho mandato, pues contribuye a la satisfacción y protección del asistente, sin afectar la seguridad ni el orden del espectáculo.

Asimismo, refuerza el principio de transparencia e información, al exigir que los organizadores **publiquen de manera visible y anticipada** las condiciones de ingreso y los productos que comercializan.

#### **6. Armonización interinstitucional y efectos en la aplicación práctica**

La aprobación de la presente ley permitirá uniformar los criterios de actuación de las entidades involucradas:

- **INDECOPI**, como autoridad nacional en materia de protección al consumidor, será el encargado de fiscalizar el cumplimiento y sancionar las infracciones.
- **MINSA y DIGESA**, en el ámbito sanitario, emitirán lineamientos técnicos para la seguridad e inocuidad de los productos.
- **Gobiernos locales**, mediante sus áreas de fiscalización y licencias, verificarán el cumplimiento de la norma en la autorización de eventos masivos.

De este modo, se consolida un **sistema de aplicación articulado, sin superposición de funciones ni duplicidad de sanciones**, asegurando una correcta ejecución administrativa y jurídica.

## VIII. ANALISIS DE DERECHO COMPARADO

El análisis de derecho comparado evidencia que la **protección del consumidor frente a prácticas abusivas en eventos de concurrencia masiva** no es una preocupación exclusiva del Perú. Diversos países han regulado expresamente este tipo de situaciones, estableciendo que el consumidor **no puede ser obligado a adquirir productos o servicios dentro de un recinto cerrado** cuando no existe justificación de seguridad o salubridad.

A continuación, se describen los principales antecedentes normativos y jurisprudenciales a nivel internacional:

### 1. España

España fue uno de los primeros países europeos en pronunciarse sobre esta materia. En la **Sentencia N.º 82/2001 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha**<sup>34</sup>, se resolvió el caso de un grupo de consumidores sancionados por ingresar con bebidas y alimentos a una sala de cine.

El Tribunal determinó que dicha práctica constituía una **limitación arbitraria del derecho a elegir** y una forma indirecta de "*venta atada*", prohibida por la legislación de defensa del consumidor (Ley 26/1984 y Real Decreto 1945/1983).

El fallo estableció que impedir el ingreso con alimentos o bebidas adquiridos fuera del local "**impone de manera indirecta al consumidor la obligación de adquirir bienes o servicios complementarios que no ha solicitado**"<sup>35</sup>, lo que vulnera los principios de buena fe y libre competencia.

Actualmente, este criterio se mantiene vigente bajo el **Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Real Decreto Legislativo 1/2007)**, que tipifica como cláusula abusiva cualquier condición que limite de forma injustificada la libertad del consumidor.

### 2. Brasil

Brasil incorporó este principio dentro de su **Código de Defesa do Consumidor (Ley N.º 8.078/1990)**<sup>36</sup>, que en su artículo 39 inciso I prohíbe expresamente al proveedor "**condicionar la provisión de un producto o servicio a la adquisición de otro bien o servicio, o a la aceptación de condiciones injustificadas**".

<sup>34</sup> Sentencia N.º 82/2001 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (España).

<sup>35</sup> *El País* (Madrid, 2 de octubre de 2001). "Tribunal español declara ilegal la prohibición de ingresar con comida en salas de cine".

<sup>36</sup> Ley N.º 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor (Brasil).

En el año 2013, el **Procon de São Paulo** (órgano de defensa del consumidor) sancionó a varias cadenas de cines por impedir el ingreso con alimentos y bebidas. El Tribunal de Justicia de Río Grande do Sul, en el caso *Cinemark Brasil S.A. vs. Ministerio Público Estadual* (2017), ratificó la sanción y declaró que **"el consumidor tiene derecho a ingresar con productos de consumo personal, iguales o semejantes a los que se venden en el interior, salvo razones sanitarias justificadas"**<sup>37</sup>.

Desde entonces, varios estados brasileños —como Paraná, Minas Gerais y Río de Janeiro— han aprobado **leyes locales que garantizan el ingreso razonable de alimentos y bebidas**, reforzando la libertad de elección del consumidor y la competencia justa.

### 3. México

La **Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC)**<sup>38</sup> de México, en su artículo 7, prohíbe cualquier práctica que condicione la adquisición de bienes o servicios o imponga cláusulas abusivas.

En aplicación de esta norma, la **Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)** emitió en 2019 un pronunciamiento contra varias cadenas de cines por restringir el ingreso de alimentos adquiridos fuera del establecimiento.

En el caso **"Cinépolis"** (PROFECO Exp. PFC.B.E.7/003025-2019), la autoridad determinó que dicha práctica violaba el derecho del consumidor a elegir libremente y constituía una forma de coacción comercial. PROFECO ordenó el retiro de los letreros que prohibían el ingreso con alimentos y dispuso medidas correctivas para permitir el acceso con productos similares a los comercializados dentro del cine.

El precedente fue replicado en otros sectores, como **conciertos y espectáculos deportivos**, consolidando el principio de **libre elección y no exclusividad obligatoria**.

### 4. Argentina

Argentina contempla en su **Ley N.º 24.240 de Defensa del Consumidor**<sup>39</sup> el derecho de los consumidores a "no ser sometidos a prácticas abusivas o discriminatorias". El **Decreto N.º 274/2019 sobre Lealtad Comercial**<sup>40</sup> amplió esta protección, al

<sup>37</sup> *BBC Mundo* (23 de febrero de 2020). "Brasil: consumidores ganan batalla legal contra cines que prohibían ingresar con alimentos".

<sup>38</sup> Ley Federal de Protección al Consumidor (México).

<sup>39</sup> Ley N.º 24.240 – Ley de Defensa del Consumidor (Argentina)

<sup>40</sup> Decreto N.º 274/2019 – Normas sobre Lealtad Comercial (Argentina).

prohibir las prácticas que limiten el acceso a bienes o servicios o que impliquen imposiciones de consumo.

En 2020, el **Juzgado Nacional en lo Comercial N.º 9 de Buenos Aires** resolvió el caso *Consumidores Libres vs. Hoyts Cinemas S.A.*, declarando que la prohibición de ingreso con alimentos vulneraba el derecho de elección y la competencia. La sentencia enfatizó que **"el proveedor no puede, bajo pretexto de seguridad o política empresarial, imponer exclusividad de consumo, salvo razones objetivas verificadas por la autoridad sanitaria"**<sup>41</sup>.

Como resultado, el **Ministerio de Desarrollo Productivo** incorporó lineamientos obligatorios que regulan la comunicación de precios y el ingreso razonable de productos personales en espectáculos públicos.

## 5. Colombia

En Colombia, la **Ley 1480 de 2011 – Estatuto del Consumidor**, en su artículo 17, prohíbe expresamente las "prácticas comerciales abusivas" y toda limitación injustificada a la libertad de elección.

La **Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)** ha desarrollado una doctrina constante según la cual **"no puede condicionarse la prestación de un servicio a la adquisición de bienes dentro del establecimiento, salvo causas de seguridad, higiene o salud pública"**.

El caso *Cine Colombia S.A. (Resolución SIC 527/2018)* sirvió de precedente al determinar que la cláusula de prohibición de ingreso con alimentos era contraria a los principios de buena fe y equilibrio contractual. A partir de dicho pronunciamiento, se estableció la obligación de informar al público los motivos objetivos de cualquier restricción y de permitir el ingreso con alimentos similares a los comercializados internamente.<sup>42</sup>

## 6. Síntesis comparada

---

<sup>41</sup> *Clarín* (Buenos Aires, 14 de septiembre de 2020). "Justicia argentina prohíbe exclusividad de venta de alimentos en cines y eventos".

<sup>42</sup> *El Tiempo* (Bogotá, 15 de abril de 2019). "Cine Colombia no podrá impedir ingreso con alimentos: decisión de la Superintendencia de Industria y Comercio".

País	Norma o caso	Resultado jurídico	Principio protegido
España	Sentencia TSJ Castilla-La Mancha N.º 82/2001	Prohibición abusiva declarada ilegal	Libertad de elección y buena fe
Brasil	Código de Defesa do Consumidor y fallo Cine-mark (2017)	Se permite ingreso con productos similares	Libre competencia y razonabilidad
México	LFPC y caso Cinépolis (2019)	Medida correctiva de PROFECO	Derecho a elegir sin coacción
Argentina	Ley 24.240 y fallo Hoyts (2020)	Se declara práctica abusiva	Igualdad y no discriminación económica
Colombia	Ley 1480 y caso Cine Colombia (2018)	Restricción limitada solo por seguridad	Proporcionalidad y trato justo

## 7. Conclusión del análisis comparado

De la revisión efectuada se desprende que **la tendencia legislativa internacional apunta a consagrar la libertad de elección del consumidor como derecho fundamental** en los entornos de consumo masivo.

El ingreso razonable de alimentos y bebidas a eventos públicos o privados **no representa una amenaza para la seguridad o el orden**, sino una condición necesaria para equilibrar las relaciones de consumo y evitar prácticas de exclusividad económica.

El Perú, mediante la presente iniciativa, se suma a este **marco de buenas prácticas internacionales**, consolidando un modelo de protección integral al consumidor en consonancia con los estándares de la **ONU**, la **OEA** y la **OCDE**, fortaleciendo la justicia, la equidad y la transparencia en el mercado.

## IX. CONCLUSIONES

- 1. El presente proyecto de ley responde a una necesidad social y jurídica real**, derivada de las prácticas abusivas implementadas por empresas organizadoras de eventos de concurrencia masiva, que impiden injustificadamente el ingreso con alimentos y bebidas de consumo personal, vulnerando el derecho de los consumidores a elegir libremente, garantizado por la Constitución y el Código de Protección y Defensa del Consumidor.
- 2. La propuesta no limita la libertad de empresa ni la iniciativa privada**, sino que las armoniza con la función social de la actividad económica. El modelo de negocio

de los organizadores permanece incólume, pues la ley no prohíbe la venta interna de productos, sino únicamente la exclusividad forzada que impide la libre elección del ciudadano.

3. La iniciativa se sustenta en **principios constitucionales de igualdad, razonabilidad, proporcionalidad y protección al consumidor**, conforme a los artículos 2 inciso 14, 59 y 65 de la Constitución Política del Perú, así como en los artículos 49, 50 y 51 del Código de Protección y Defensa del Consumidor. Del mismo modo, guarda coherencia con la **Ley General de Salud** (N.º 26842), la **Ley Orgánica de Municipalidades** (N.º 27972) y la **Ley de Espectáculos Públicos No Deportivos** (N.º 26370), complementando sus disposiciones sin generar conflicto normativo.
4. **El proyecto de ley no genera gasto público**, ya que se ejecuta dentro del marco competencial del INDECOPI y las entidades ya existentes. Por el contrario, su impacto económico y social es altamente positivo, al reducir los sobrecostos para los consumidores, fortalecer la transparencia del mercado y promover la competencia justa entre proveedores.
5. Desde la perspectiva del derecho comparado, **España, Brasil, México, Argentina y Colombia** han reconocido que las cláusulas que prohíben el ingreso con alimentos o bebidas son abusivas, por limitar el derecho a elegir y distorsionar la libre competencia. La presente propuesta alinea al Perú con estos estándares internacionales y refuerza el compromiso nacional con la justicia en el consumo y la equidad económica.
6. **El impacto social de la norma es directo y significativo**, especialmente para las familias, jóvenes y personas de bajos recursos, quienes podrán participar de eventos culturales, artísticos o deportivos sin verse afectados por sobrepuestos o restricciones discriminatorias. Se trata, por tanto, de una medida de justicia social y económica, que promueve el acceso igualitario a la cultura y el esparcimiento, fortaleciendo la confianza ciudadana en la acción protectora del Estado.
7. Finalmente, la presente ley **no busca intervenir en la gestión privada de los organizadores**, sino establecer límites razonables que garanticen la transparencia, el trato justo y la dignidad del consumidor, principios esenciales para una economía social de mercado verdaderamente inclusiva.

#### X. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes Políticas de Estado:

## **I. Democracia y Estado de Derecho**

### **1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho**

Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.

## **II. Equidad y Justicia Social**

### **10. Reducción de la pobreza**

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, nos comprometemos a combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad. En tal sentido, privilegiaremos la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables.

Con este objetivo, partiendo de un enfoque de desarrollo humano sustentable, con equidad entre hombres y mujeres, sin discriminación, y en forma

descentralizada, el Estado: (a) Promoverá la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo; (b) fortalecerá las capacidades locales de gestión que promuevan el acceso a la información, la capacitación, la transferencia tecnológica y un mayor acceso al crédito; (c) promoverá la ejecución de proyectos de infraestructura logística y productiva, como parte de planes integrales de desarrollo local y regional con intervención de la actividad privada; (d) asignará recursos crecientes de inversión social en educación y salud para maximizar la eficiencia de los programas, orientándolos hacia las personas de mayor pobreza; (e) fomentará el pleno ejercicio de la ciudadanía y la participación de los ciudadanos en situación de pobreza en la identificación de necesidades, el diseño de soluciones y la gestión de los programas; (f) establecerá un sistema local de identificación, atención y promoción del empleo a personas sin sustento; (g) fomentará el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil; (h) garantizará el ejercicio de los derechos de las personas y el acceso a la administración de justicia de la población que vive en situación de pobreza; (i) fomentará una cultura de prevención y control de riesgos y vulnerabilidades ante los desastres, asignando recursos para la prevención, asistencia y reconstrucción.

#### **11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación**

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.

Con este objetivo, el Estado: (a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades; (b) fortalecerá la participación de las mujeres como sujetos sociales y políticos que dialogan y conciertan con el

Estado y la sociedad civil; (c) fortalecerá una institución al más alto nivel del Estado en su rol rector de políticas y programas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es decir, equidad de género; (d) dará acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y empleo; (e) desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas; y (f) promoverá y protegerá los derechos de los integrantes de las comunidades étnicas discriminadas, impulsando programas de desarrollo social que los favorezcan integralmente.

#### **14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo**

Nos comprometemos a promover y propiciar, en el marco de una economía social de mercado, la creación descentralizada de nuevos puestos de trabajo, en concordancia con los planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, nos comprometemos a mejorar la calidad del empleo, con ingresos y condiciones adecuadas, y acceso a la seguridad social para permitir una vida digna. Nos comprometemos además a fomentar el ahorro, así como la inversión privada y pública responsables, especialmente en sectores generadores de empleo sostenible.

Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales; (b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo; (c) garantizará el libre ejercicio de la sindicalización a través de una Ley General del Trabajo que unifique el derecho individual y el colectivo en concordancia con los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y otros compromisos internacionales que cautelen los derechos laborales; (d) desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo

empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores; (e) establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas; (f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo; (g) promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales; (h) garantizará el acceso a información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa; (i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos; (j) fomentará que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de los adultos mayores y jóvenes; (k) promoverá la utilización de mano de obra local en las inversiones y la creación de plazas especiales de empleo para las personas discapacitadas; (l) garantizará la aplicación del principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por motivo de origen, raza, sexo, idioma, credo, opinión, condición económica, edad o de cualquier otra índole; (m) garantizará una retribución adecuada por los bienes y servicios producidos por la población rural en agricultura, artesanía u otras modalidades, (n) erradicará las peores formas de trabajo infantil y, en general, protegerá a los niños y adolescentes de cualquier forma de trabajo que pueda poner en peligro su educación, salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; (o) promoverá mejores condiciones de trabajo y protegerá adecuadamente los derechos de las trabajadoras del hogar; (p) fomentará la concertación y el diálogo social entre los empresarios, los trabajadores y el Estado a través del Consejo Nacional de Trabajo, para promover el empleo, la competitividad de las empresas y asegurar los derechos de los trabajadores; y (q) desarrollará indicadores y sistemas de monitoreo que permitan establecer el impacto de las medidas económicas en el empleo.