

Santiago, 31 de enero de 2023

VISTO:

Lo establecido en el Informe Final del Estudio sobre el Mercado Fúnebre, Rol EM07-2021, de la Fiscalía Nacional Económica (FNE), publicado el 31 de enero de 2023; y

CONSIDERANDO:

- 1) Que el Estudio sobre el Mercado Fúnebre se inició el 21 de diciembre de 2021 bajo la siguiente hipótesis de falta de competencia: *“existen espacios en el mercado fúnebre que no se encuentran funcionando de forma adecuada desde el punto de vista de la competencia, lo que estaría provocando que las condiciones comerciales a las que pueden acceder los consumidores no sean las óptimas”*.
- 2) Que, para abordar la hipótesis antes referida, se utilizaron diversas fuentes de información. Las principales consistieron en: (i) información cuantitativa correspondiente a datos sobre las ventas y operación de una muestra tanto de funerarias, como de cementerios y crematorios (en conjunto **“establecimientos fúnebres”**); (ii) información recabada de distintas reuniones con participantes de la industria y expertos; (iii) una encuesta a 400 consumidores realizada por IPSOS por encargo de la FNE, con el objetivo de caracterizar la demanda por servicios y bienes fúnebres; y (iv) la historia, regulación, doctrina y jurisprudencia sobre el mercado estudiado.
- 3) Que el Estudio dio cuenta de una serie de hallazgos relativos al déficit de competencia en el mercado fúnebre.
- 4) Que, respecto del mercado de las funerarias, evidenciamos que la gran mayoría de los servicios son adquiridos con beneficios mortuorios, que podrían estar generando distorsiones respecto de los precios mínimos que cobran las funerarias, sin que ellas tengan incentivo a ofrecer servicios funerarios por un precio inferior al valor de estos. Adicionalmente, el precio de estos servicios presenta un alto grado de dispersión, lo que es indicativo de una baja intensidad competitiva, lo que se ve corroborado además por *markup*¹ muy elevados, lo que apunta a que existen limitaciones importantes a la competencia en el mercado. Esto ocurre pese a que, en algunos mercados geográficos, especialmente en los más grandes, existe un número considerable de competidores y la concentración es relativamente baja.
- 5) Que, respecto del mercado de los cementerios y crematorios, podemos concluir que las personas anticipan en buena medida la compra de las sepulturas, y que ello se traduce en menores precios. El pago de las

¹ El sobreprecio o *markup* corresponde al cociente entre el precio de venta de un servicio y su costo marginal o, lo que es lo mismo, su costo de producción. En mercados competitivos, los precios deben tender a los costos marginales o, equivalentemente, los sobreprecios deben tender a uno. Por lo tanto, *markups* elevados son una indicación directa de que en un mercado la competencia no es intensa.

sepulturas se realiza usualmente a través de créditos entregados por los propios cementerios, especialmente en los cementerios parque, existiendo un alto grado de dispersión respecto de su tasa de interés. Por último, los precios de las sepulturas también presentan un alto grado de dispersión. Todo ello es indicativo de que este segmento presenta fricciones competitivas que podrían estar afectando su evolución. En cuanto a los crematorios, este mercado se caracteriza por contar con muy pocos oferentes, ya que en la mayoría de las regiones hay uno solo e incluso, en las regiones de Aysén y de Ñuble no existen proveedores de este servicio.

- 6) Que, respecto de los posibles problemas económicos que afectan la evolución de mercado identificamos que existen sesgos cognitivos que afectan la evaluación de las ofertas que realizan los consumidores. Respecto de estos, concluimos que estos realizan una cotización insuficiente de los bienes y servicios fúnebres, lo que lleva a que no elijan el mejor precio respecto de estos. Por otra parte, los consumidores pueden experimentar confusión o inatención respecto del precio pagado por estos servicios y bienes, dependiendo de la circunstancia en la cual se encuentren. Por lo anterior, concluimos que existen factores conductuales que afectan la toma de decisión de los deudos, que los limitan o impiden de elegir el precio más bajo para un servicio determinado.
- 7) Que, en cuanto a las preferencias de los consumidores, si bien existe una parte de ellos que prefiere comprar los bienes y servicios fúnebres mediante planes, estimamos que estos podrían beneficiarse de una mayor libertad de elección, en este caso, sin que los establecimientos fúnebres puedan obligarlos a adquirir todos los bienes de manera empaquetada. Por otra parte, también concluimos que los consumidores podrían beneficiarse de un aumento en la variedad de los tipos ataúdes, lo que se podría promover mediante una regulación técnica de estos bienes.
- 8) Que, por último, respecto de la regulación de estos mercados, identificamos que existen límites al uso de los beneficios mortuorios, que impiden promover una cotización anticipada de los servicios y una mayor competencia entre las funerarias y cementerios respecto de estos. A su vez, existen barreras regulatorias para instalar y expandir cementerios y crematorios que pueden ser modificadas para promover una mayor entrada de actores al mercado. Por último, hay aspectos de las relaciones contractuales entre los cementerios y sus clientes que deben ser aclaradas y fiscalizadas.
- 9) Que la existencia de las deficiencias descritas en el mercado fúnebre implica una serie de consecuencias económicas para los consumidores. Estas consecuencias están descritas en profundidad en el Informe Final del estudio;
- 10) Que, para mejorar las condiciones de competencia en el mercado fúnebre se hace necesario que esta Fiscalía Nacional Económica ejerza la facultad establecida en el artículo 39, letra q) del Decreto Ley N°211, de 1973.

RESUELVO:

RECOMIÉNDESE a S.E el Presidente de la República, a través del Ministerio de Salud, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en conformidad con lo establecido en la letra q) del artículo 39 del Decreto Ley N° 211, de 1973, modificar las normas que regulan el mercado fúnebre y realizar recomendaciones de cambio de conducta. Estas medidas tienen el objetivo de: (i) aumentar la cotización entre establecimientos fúnebres y la libertad de elección de los consumidores; (ii) eliminar ciertas barreras regulatorias al uso de los beneficios mortuorios de los consumidores; (iii) facilitar la entrada de nuevos cementerios y crematorios; y (iv) fiscalizar aspectos contractuales entre los establecimientos y sus clientes. Para tales efectos, se realizan las recomendaciones en los siguientes términos:

I. Al Ministerio de Salud:

a) Modificar el Reglamento General de Cementerios en los siguientes términos:

- 1) Incorporar una obligación para los establecimientos fúnebres de informar todos sus precios, en todos sus canales de venta, así como de detallar los contenidos de los planes vendidos.
- 2) Incorporar una obligación para los establecimientos fúnebres de crear “Planes Preferentes” para cada uno de los servicios asociados, los que deben ser exhibidos antes de cualquier otra alternativa ofertada, a través de todos los canales de venta, y debiendo vender estos a un precio de lista igual para todos los consumidores. Dicha modificación debe señalar que el Servicio Nacional del Consumidor (“**SERNAC**”) será el órgano competente para fiscalizar que los establecimientos fúnebres cumplan con la obligación de exhibir el Plan Preferente.
- 3) Incorporar una obligación respecto de las entidades o personas que provean servicio de recomendación de establecimientos fúnebres, señalando que estos deberán indicar en un lugar claro y visible si reciben comisiones por realizar dichos servicios, y de qué entidades.
- 4) Prohibir a los establecimientos fúnebres exigir a los consumidores comprar ciertos bienes o servicios funerarios como condición para vender otros bienes o servicios funerarios.
- 5) Incorporar especificaciones sobre las condiciones que deben cumplir todos los ataúdes, así como sus dimensiones, contemplando un proceso de fiscalización simple, que pueda ser realizado por las Seremi de Salud en los establecimientos.
- 6) Incorporar disposiciones que habiliten que los fabricantes de ataúdes certifiquen sus productos voluntariamente, siguiendo una norma dictada

por el Instituto Nacional de Normalización. Esta certificación generará una presunción de que una determinada línea de ataúdes cumple con las condiciones del Reglamento.

- 7) Incorporar una disposición que señale el contenido mínimo obligatorio que deben tener los contratos de venta por necesidad futura.
- 8) Permitir expresamente la construcción conjunta de cementerios y crematorios por parte de un conjunto de municipalidades, así como permitir la concesión y/o licitación de obra para su construcción y administración.
- 9) Revisar y uniformar los requisitos exigidos por todas las Seremis de Salud respecto de la instalación de cementerios y crematorios, definiendo un listado único y taxativo de requisitos exigibles. Dichos requisitos deben incorporarse al Reglamento General de Cementerios mediante una modificación.
- 10) Señalar un plazo de duración de los procedimientos ante la Seremi de Salud, en particular, el de la autorización de instalación de cementerios y crematorios, debiendo estos ser máximo de 6 meses. Normar dicho procedimiento, contemplando plazos para que la autoridad haga comentarios u observaciones a los proyectos presentados y para que los solicitantes lo corrijan.
- 11) Eliminar la autorización administrativa de aprobación de funcionamiento por parte de la Seremi de Salud y reemplazarla por una mayor fiscalización de los cementerios.
- 12) Eliminar el requisito de que la chimenea de los crematorios deba tener 30 metros de alto o deba encontrarse emplazada en un terreno de 10.000 metros cuadrados. Coordinarse con el Ministerio del Medioambiente o Servicio de Evaluación Ambiental para definir criterios técnicos que reemplacen dichos criterios e incorporarlos al Reglamento General de Cementerios.
- 13) Eliminar la exigencia de que los crematorios cuenten con dos hornos contenida en el Reglamento General de Cementerios, señalando que bastará que cuenten con un solo horno.
- 14) Incorporar una disposición que señale que el derecho que tienen los adquirentes respecto de las sepulturas es un derecho personal, que genera la obligación para el cementerio de resguardar el lugar de la sepultura en las condiciones en que fue adquirido, así como de asegurar el resto de los servicios vinculados a la sepultura.
- 15) Incorporar una disposición que señale que los contratos de adhesión celebrados entre los cementerios y sus clientes no podrán considerar el

total pagado por los clientes como una evaluación anticipada de perjuicios, sino que dicha evaluación debe responder a una estimación realista de los daños causados por el incumplimiento.

- 16) Incorporar una disposición que señale un procedimiento y condiciones para transferir o ceder derechos respecto de las sepulturas o los contratos, así como para realizar exhumaciones para el traslado a otro cementerio.
- 17) Incorporar una disposición que señale que los servicios de los cementerios y crematorios —en especial los servicios secundarios como las exhumaciones, reducciones y traslados— deben regirse por el principio de objetividad, transparencia y no discriminación. Señalar que el SERNAC tendrá la facultad para fiscalizar que los precios cobrados por los servicios secundarios no sean arbitrarios, poco transparentes o discriminatorios para los clientes.

b) Realizar las siguientes prácticas:

- 1) Entregar información sobre los beneficios de cotizar, las obligaciones de informar precios de las funerarias y de los planes preferentes en lugares estratégicos como en las Municipalidades, en las Oficinas de Informaciones, Reclamos y Sugerencias de los Centros de Atención de Salud, en el portal de Bonos Pendientes de Cobro del Instituto de Previsión Social, en ChileAtiende y en las entidades que administren fondos previsionales.
 - 2) Coordinar una mesa de trabajo junto con el Instituto Nacional de Normalización y representantes de fabricantes de ataúdes para dictar una norma técnica que señale las características y el procedimiento de certificación de los ataúdes. Esta norma podrá basarse en normativa extranjera, por ejemplo, la UNE 1901001 de España.
 - 3) Coordinarse con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para realizar —o encargar realiza— un estudio de capacidades de los cementerios a nivel nacional, para estimar qué comunas requieren la construcción de nuevos cementerios o la expansión de los cementerios ya existentes.
 - 4) Coordinarse con las Seremi de Salud para que estas, en sus páginas web, sucursales u otros canales de difusión, señalen los canales o vías de comunicación para efectos de resolver dudas sobre la interpretación de la normativa aplicable a los establecimientos fúnebres o el estado de los procedimientos ante estas.
- II. Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo:** Modificar sus prácticas para que aquellos lugares donde se evidencie una escasez de cementerios en conformidad al estudio de capacidades realizado en coordinación con el Ministerio de Salud, coordine, a través de sus Seremi, a los municipios

de una misma región, en particular a sus Secretarías de Planificación y Direcciones de Obras Municipales, para que estas definan los lugares en los cuales es posible construir o expandir cementerios y/o crematorios, e incluirlos en el Plan Regulador Comunal o Intercomunal.

- III. A la Superintendencia de Pensiones:** Modificar las interpretaciones administrativas contenidas en el Compendio de Normas del Sistema de Pensiones², para permitir el cobro de los beneficios mortuorios cuando los servicios fúnebres hayan sido adquiridos de manera anticipada, así como permitir el cobro directo de dichos beneficios por parte de todos los establecimientos fúnebre (funerarias, cementerios y crematorios). En el caso de la compra por necesidad futura, recomendamos que los beneficios puedan cobrarse con un certificado emitido por el prestador del servicio funerario, y no solamente con una boleta o factura.

ANÓTESE Y COMUNÍQUESE.

Rol EM07-2021

MÓNICA PAZ SALAMANCA MARALLA
FISCAL NACIONAL ECONÓMICO (S)
Fiscalía Nacional Económica
Incorpora Firma Electrónica Avanzada

MAS/FCA

² En específico, nos referimos al Capítulo XI del Compendio de Normas del Sistema de Pensiones, en particular: la Asignación por muerte de la letra b. solicitud de los beneficios del Título V del Compendio de Normas del Sistema de Pensiones de la Superintendencia de Pensiones; así como en el Capítulo II. Cuota mortuoria de la letra g. otros beneficios del Título I del Compendio de Normas del Sistema de Pensiones de la Superintendencia de Pensiones.