

Santiago, 3 de abril de 2024

VISTOS:

1. El Informe Final del Estudio sobre el Mercado del Hospedaje (Rol EM08-2023) del 4 de abril de 2024 (“**Estudio**”) de la División de Estudios de Mercado de la Fiscalía Nacional Económica (“**FNE**”).
2. Lo dispuesto en el artículo 39 letras p) y q) del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N°211 de 1973 (“**DL 211**”); y,

CONSIDERANDO:

1. Que el Estudio se inició el 22 de marzo de 2023, bajo la siguiente hipótesis de falta de competencia: “*Existen espacios en el mercado del hospedaje 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*”¹.
2. Que, para abordar la hipótesis antes referida, se utilizaron cinco fuentes de información: (i) información documental relativa a la historia, regulación, doctrina y jurisprudencia sobre el mercado del hospedaje, tanto nacional como comparada; (ii) antecedentes de los alojamientos obtenidos a partir de los requerimientos de información enviados por esta FNE; (iii) antecedentes recabados en reuniones sostenidas con distintos agentes del mercado y asociaciones gremiales; (iv) información obtenida de un segundo requerimiento de información enviado a los alojamientos tradicionales (hospedajes, hoteles, hostales, etc.) que fueron oficiados previamente, con el objeto de evaluar el cumplimiento del marco regulatorio y su comprensión sobre ciertas cláusulas contractuales e información entregada por las agencias de viaje *online* (“**OTA**”); y (v) el acceso a datos de diversos organismos del Estado.
3. Que el Estudio dio cuenta de una serie de hallazgos relativos a la evolución competitiva del mercado del hospedaje.
4. Que, respecto de este mercado, se constató que el marco normativo vigente es una limitante para su evolución competitiva, ya que generaría algunas barreras regulatorias a la entrada injustificadas. Por otro lado, los alojamientos de corto plazo o *short-term rentals* (“**STR**”) competirían con los

¹ FNE. «Minuta de lanzamiento del estudio sobre el mercado del hospedaje», 22 de marzo de 2023. Disponible en el siguiente [vínculo](#) (último acceso: 3 de abril de 2024).

alojamientos tradicionales, lo que no sería reconocido por el marco normativo, el que no contemplaría de manera adecuada a actores del mercado del hospedaje, como son los STR y las OTA. Esto generaría una diferencia injustificada entre los distintos prestadores de servicios, así como dificultades para que nuevos alojamientos entren al mercado.

5. En segundo lugar, se constató que las OTA son un canal de reservas relevante de hospedajes, y que algunas de ellas tienen participaciones importantes en este canal. La aplicación de cláusulas de nación más favorecida o de paridad (“**CNMF**”) a los hospedajes sería una práctica extendida en este segmento del mercado, que tendría la aptitud de generar riesgos o efectos anticompetitivos. Es por ello que se recomendó evaluar abrir una investigación por eventuales infracciones al DL 211, de conformidad con la Guía Interna para el Desarrollo de Estudios de Mercado. Cabe señalar que la investigación ya fue iniciada por esta Fiscalía y actualmente se encuentra en desarrollo.
6. Que también se estudió el efecto que tienen los mecanismos de sugerencia de precios algorítmicos por parte de las OTA a los alojamientos. El análisis concluyó que estos tendrían la aptitud de influir en los precios de los alojamientos, sin perjuicio de que, en el estado actual de este mercado, no hay evidencia de que el efecto en precios sea anticompetitivo o que redunde en un mayor costo para los consumidores.
7. Que, para mejorar las condiciones de competencia en el mercado del hospedaje, se hace necesario que esta Fiscalía Nacional Económica ejerza la facultad establecida en el artículo 39 letra q) del DL 211 y recomiende a S.E. el Presidente de la República, a través de los ministros de Estado que corresponden, la modificación de determinados preceptos legales y reglamentarios que regulan el mercado del hospedaje.
8. Las recomendaciones de modificaciones normativas que se realizarán tienen por objeto: (i) reconocer dentro del marco jurídico a las OTA y a los STR, al ser actores relevantes del mercado que no se encuentran debidamente reconocidos; (ii) equiparar la regulación entre todos los hospedajes, para evitar diferencias regulatorias injustificadas que generan ventajas competitivas; y, (iii) facilitar o promover la entrada de alojamientos al mercado, modificando la normativa para su formalización, con el fin de aumentar la competencia y acelerar la recuperación de esta industria.
9. Asimismo, en el ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 39 letra p) del DL 211, se procederá a recomendar ciertas modificaciones en materia de prácticas llevadas a cabo por órganos del Estado, con la finalidad de promover la competencia en el mercado.

RESUELVO:

RECOMIÉNDESE a S.E el Presidente de la República, a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, del Ministerio de Salud, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y del Ministerio de Hacienda, de conformidad con lo establecido en el artículo 39 letra q) del DL 211, modificar las normas que regulan el mercado del hospedaje. Adicionalmente, recomiéndese de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 letra p) del DL 211 ciertas modificaciones en prácticas a órganos del Estado para promover la competencia en el mercado del hospedaje.

I. Al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo:

a) Modificar la Ley N° 20.423 y sus reglamentos relacionados:

1. Incorporar disposiciones que reconozcan a las OTA y STR como prestadores de servicios turísticos. Lo anterior conlleva el establecimiento de una obligación de registro de estos actores como prestadores turísticos, y de otros requisitos legales necesarios para su operación, conforme se detalla a continuación, así como de sanciones en caso de infringir dichas obligaciones.
2. Incorporar una obligación para que las OTA de mayor tamaño deban inscribirse en el Registro Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos (“**Registro**”) del Servicio Nacional de Turismo (“**SERNATUR**”). Para estos efectos, se recomienda incorporar disposiciones en el Reglamento de la Ley 20.423² que determinen las condiciones objetivas para hacer aplicable esta obligación, por ejemplo, cuando se supere un umbral de intermediación de reservas o de ventas. Los requisitos para la inscripción deben limitarse a los esenciales, como la exigencia de que cuenten con un representante legal facultado para contestar demandas, entregar antecedentes o responder a solicitudes de información efectuadas por la autoridad. Adicionalmente, dicha inscripción debiese llevar aparejadas ciertas obligaciones para las OTA, como la de exhibir en sus publicaciones el número de registro de cada uno de los hospedajes en el SERNATUR.
3. Definir e implementar un nuevo marco regulatorio para los hospedajes que sea equitativo y razonable entre los distintos actores, es decir, que se adapte al tamaño o número de piezas de los hospedajes. Este marco debe contemplar a los STR, distinguiendo entre aquellos oferentes que realizan la actividad de forma habitual o comercial y aquellos que la realizan de forma esporádica, contemplando criterios objetivos y de fácil fiscalización. Adicionalmente, el marco debiese limitarse a exigir los requisitos necesarios

² Decreto N°19, de 2018, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que aprueba el Reglamento para la aplicación del Sistema de Clasificación, Calidad y Seguridad de los Prestadores de Servicios Turísticos.

para proteger los bienes jurídicos involucrados, sin generar barreras regulatorias innecesarias que limiten la entrada de nuevos competidores.

4. Modificar las normas relativas a la inscripción de los prestadores turísticos en el Registro. Recomendamos la creación de dos tipos diferentes de inscripción, ambas obligatorias, dentro del Registro. La primera sería una inscripción previa, la que debiese otorgarse sin tener que realizar ningún trámite anterior, para registrar tanto a personas jurídicas como naturales que presten servicios turísticos, incluyendo a los alojamientos tradicionales, STR, así como a las OTA de mayor tamaño. La segunda correspondería a una inscripción de formalización, que se otorgaría una vez verificado el cumplimiento de los requisitos correspondientes, dependiendo de la complejidad de la oferta turística que se brinde.

b) Realizar las siguientes prácticas a través del SERNATUR:

5. Comunicar, mediante la generación de un documento similar a la actual Guía de Ruta de la Formalización³, los requisitos necesarios para instalar y operar un alojamiento turístico, de manera breve y clara, considerando los cambios normativos que se realicen en virtud de las recomendaciones contempladas en la sección a) anterior.
6. Perfeccionar la política de generación y difusión de información del mercado del hospedaje. Una vez que el sistema de registro sea modificado, el SERNATUR contará con información más precisa sobre el mercado, por lo que se recomienda que divulgue información relevante para quienes estén considerando ingresar al mercado, como la tasa de ocupación o el total de pernoctaciones a nivel comunal, entre otros.

II. Al Ministerio de Vivienda y Urbanismo:

7. Crear, en coordinación con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, una guía de mejores prácticas para la regulación de los STR en los Reglamentos de Copropiedad Inmobiliaria, con el fin de mitigar las posibles externalidades generadas por estos actores, evitando la imposición de cargas excesivas que limiten la oferta en el mercado.

³ SERNATUR. «Ruta de la formalización. Alojamiento Turístico» 2019. Disponible en el siguiente [vínculo](#) (último acceso: 3 de abril de 2024).

III. Al Ministerio de Salud: Modificar el Decreto N° 174, de 1978, del Ministerio de Salud, que aprueba el Reglamento de Hoteles y establecimientos similares.

8. En coordinación con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, revisar el Decreto N°174, de 1978, del Ministerio de Salud, que aprueba el Reglamento de Hoteles y establecimientos similares, para eliminar o simplificar los requisitos sanitarios y la autorización previa de la Secretaría Regional Ministerial de Salud respectiva para instalar un hospedaje, distinguiendo entre tipos de hospedajes de acuerdo con su tamaño.

IV. Al Ministerio de Hacienda: Modificar el Decreto Ley N° 825 de 1974, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios.

9. Evaluar, en coordinación con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, el establecimiento de un nuevo marco tributario aplicable a los hospedajes, que contemple cargas equitativas entre los distintos actores que compiten en el mercado. Con el objeto de facilitar significativamente el proceso de fiscalización y pago, recomendamos que se evalúe que las OTA retengan el IVA o cualquier otro impuesto que pueda gravar la venta de servicios turísticos, cuando las transacciones se realicen a través de sus plataformas, respecto de aquellos contribuyentes que sea procedente. A su vez, recomendamos evaluar la exención del IVA cuando el servicio de hospedaje es prestado a extranjeros que pagan en moneda extranjera, para que no genere distorsiones competitivas, especialmente entre los oferentes de los servicios de hospedaje.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE y PUBLÍQUESE.

Rol FNE EM08-2023

**JORGE GRUNBERG PILOWSKY
FISCAL NACIONAL ECONÓMICO**

MAS/FCA