

# hiperderecho

Señores

**Dirección General de Políticas de Desarrollo Turístico**

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

Presente. —

**Asunto: Comentarios al Proyecto de Reglamento de Establecimientos de Hospedaje pre publicado en el Portal Institucional del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo**

Hiperderecho es una asociación civil peruana sin fines de lucro dedicada a investigar y promover el respeto de los derechos humanos en entornos digitales, conformada por abogados y especialistas en tecnología. Como parte de nuestro trabajo, estudiamos todas las iniciativas de política pública que puedan impactar el ejercicio de derechos y libertades en estos ámbitos.

Hemos revisado con detenimiento el texto del Proyecto de Reglamento de Establecimientos de Hospedaje (en adelante, el “Proyecto de Reglamento”) prepublicado en el Portal Institucional del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) y actualmente a la espera de comentarios por parte de entidades del sector público, empresas, organizaciones de sociedad civil e interesados.

Al respecto, consideramos valioso el interés y tiempo de su oficina para recibir nuestros aportes y saludamos su apertura. Específicamente, queremos referirnos al apartado que regula el alojamiento en casas, un régimen normativo nuevo que merece especial atención y muy popular en Internet, desde la perspectiva de los intereses y preocupaciones de un usuario peruano de Internet.

Si bien el Proyecto de Reglamento cumple con el objetivo de actualizar los alcances de la normativa que regula los establecimientos de hospedaje, se ha excedido en sus atribuciones al crear un régimen legal especial para incluir dentro de su texto normas destinadas a regular ciertos actos de libre disposición del patrimonio de particulares, a los que denomina “servicios de alojamiento en casas.” Esta posibilidad no solo no está contemplada en el texto de la Ley N° 24908, Ley General del Turismo, sino que por sus características una propuesta de regulación de este tipo amerita una legislación propia e independiente.

En particular, en el Capítulo VIII del Proyecto de Reglamento encontramos varios problemas pues las disposiciones allí contenidas son claramente violatorias de derechos como la propiedad o la libertad de empresa sin que se expliquen los motivos de estas afectaciones. Esto debido principalmente a que, como indicamos, el texto del Reglamento busca regular el comportamiento de los establecimientos de hospedaje tradicional, un modelo de negocio que históricamente ha contado con una legislación promotora muy clara, dentro del cual el alquiler temporal de casas particulares a turistas (y no turistas) por sí mismos o a través de intermediarios (por ejemplo, a través de plataformas digitales) no solo no encaja sino que resulta extraño a los usos del sector turístico y a las dinámicas de su mercado.

Como consecuencia directa de esta superposición de realidades, creemos que la potencial entrada en vigencia del Proyecto de Reglamento tendrá un impacto negativo en la economía y en el turismo. En la economía porque convertirá en infractores potenciales a miles de familias que se sostienen gracias al alquiler temporal de sus viviendas, las que dejarán de percibir ingresos y verán disminuida su capacidad de consumo y ahorro. En el turismo porque el país dejará de

percibir los ingresos provenientes de los turistas que representan a un sector del mercado diferente, cuya demanda no es satisfecha por la oferta de hospedaje tradicional actual, en términos de precio, calidad, entre otros.

Por estos motivos, recomendamos que **se excluya toda mención a las “casas particulares” o al servicio de “alojamiento en casas particulares” en el texto del Proyecto de Reglamento y sus artículos y anexos correspondientes**. La finalidad de este cambio es mantener el Reglamento coherente con el resto de la legislación en materia de turismo y, al mismo tiempo, reservar para otro espacio la discusión de los problemas señalados en los párrafos anteriores con el fin de elaborar una nueva iniciativa legislativa más completa y específica que tenga en cuenta la naturaleza particular de lo que se pretende regular; en este caso, los servicios de alojamiento en casas particulares.

### **I. Sobre el régimen que regula el “servicio de alojamiento en casas particulares”**

Aunque lo que el Proyecto de Reglamento denomina “servicio de alojamiento en casas particulares” resulta nuevo respecto del Reglamento de Hospedajes anterior,<sup>1</sup> no es la primera vez que la legislación peruana ha regulado el alquiler de casas particulares con fines de alojamiento de turistas. En el año 1995 se publicó el Decreto Supremo N° 10-95-ITINCI, que regulaba el ofrecimiento de este servicio bajo ciertas condiciones, las cuales estaban listadas en la Resolución Directoral N° 011-95-MITINCI/VMTINCI/DNT. Sobre estos dos instrumentos legales (actualmente derogados), volveremos más adelante.

Además de la Resolución de 1995 que mencionamos en el párrafo anterior, en el resto de la legislación peruana no existe una definición de este denominado servicio o de otro análogo que permita conocer su nivel de inserción en el esquema de las leyes de turismo. Esto es importante pues revela hasta qué punto la inclusión de esta categoría y su desarrollo en el Proyecto de Reglamento es autorreferencial y no se apoya en el contenido de ninguna otra norma vigente. De la lectura del Capítulo VIII del Proyecto de Reglamento, podemos llegar a la definición del servicio de alojamiento en casas particulares a través de sus características:

- El servicio de alojamiento en casas particulares tiene carácter excepcional y temporal y solo se puede brindar cuando la localidad no cuenta con infraestructura turística suficiente para cubrir la demanda, se ha sobrepasado la capacidad de la misma con motivo de festividades de cualquier tipo o ha ocurrido una catástrofe que la ha dañado total o parcialmente. (Art. 47, acápites a, b y c)
- El servicio debe ofrecer como mínimo una (1) habitación y como máximo tres (3) habitaciones. (Art. 47)
- Para ofrecer el servicio se necesita contar con una autorización excepcional y temporal entregada por la autoridad competente, la cual además de evaluar la pertinencia de la solicitud y su arreglo a ley, hace una constatación física del alojamiento y autoriza la realización del servicio por un período limitado de tiempo. (Art. 48, incisos 1 y 2; Art. 49, acápites a y b; Art. 50, incisos 1, 2 y 3)
- Para ofrecer el servicio se necesita registrar previamente a los alojados, lo que implica solicitar datos personales como el nombre, sexo, nacionalidad, documento identidad y otros respecto de su viaje como motivo y tiempo de estadía. (Art. 52)

---

<sup>1</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2015-MINCETUR.

- Las condiciones mínimas para ofrecer el servicio en términos de infraestructura y equipamiento, dormitorios, servicios higiénicos y primeros auxilios están expresadas en el Proyecto de Reglamento (Anexo N° 7)

En resumen, el acto de alquilar de forma habitual una casa particular a un turista durante su estadía o parte de ella estará sujeto a solicitar una autorización excepcional y temporal, que solo será procedente si es que en la localidad donde se encuentra la casa no existe infraestructura turística (entiéndase hoteles u otro tipo de establecimiento de hospedaje), esta no puede absorber la demanda de alojamiento o ha colapsado por una catástrofe. En cualquier otro supuesto, dicho alquiler incumpliría con este Proyecto de Reglamento y sería pasible de incurrir en infracciones administrativas y en multas para los propietarios de las casas o sus regentes.

Se desprende del resto del texto del Proyecto de Reglamento que las casas particulares no tienen en ningún caso la misma categoría (es decir, responsabilidades y prerrogativas) que los hoteles o los hospedajes, por lo que cabe preguntarse: ¿por qué están incluidos en un Reglamento pensado para este tipo de establecimientos? Dado que la norma propuesta no contiene una explicación sobre esto, hemos decidido analizar los motivos invocados en el Decreto Supremo N° 10-95-ITINCI y la Resolución Directorial N° 0011-95-MITINCI/VMTINCI/DNT que citamos antes y que datan de 1995, los cuales sí ofrecían mayor detalle acerca de su motivación.

En sus considerandos, el Decreto Supremo N° 10-95-ITINCI señalaba de forma inequívoca que “la oferta de los establecimientos de hospedaje resulta insuficiente para atender la demanda turística por falta de infraestructura, siendo imprescindible tomar las medidas necesarias para garantizar el servicio brindado al usuario y/o turista (...)”. Así mismo, en sus artículos de desarrollo, se expresa que los propietarios de casas particulares necesitan tramitar una autorización, **pero la misma no tiene carácter de excepcional ni de temporal** y no requiere ningún formalismo más allá de que el solicitante se identifique como propietario y haga conocer su deseo de emplear la casa como alojamiento. Con respecto a la Resolución Directorial, **esta no establece ningún límite al número máximo de habitaciones y notamos que los requisitos de la infraestructura (dormitorios, servicios higiénicos, etc.) son los mismos que propone el Anexo N°7 del Proyecto de Reglamento**, que entendemos ha copiado la fórmula de estas viejas normas. Cabe añadirse que estos dos dispositivos durante su vigencia eran aplicables a nivel nacional, salvo en la provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.

De lo anterior podemos colegir que el motivo por el cual se reglamentó por primera vez el servicio de alojamiento en casas particulares fue para regular una actividad percibida como necesaria para apoyar el desarrollo del sector turismo en el interior del país. Es curioso además que, pese a que se exigía el cumplimiento de una serie de medidas de formalización, el tenor de estas normas era claramente el de promover estos servicios, no de restringirlos o de volverlos excepcionales. Eventualmente, con el paso de los años, la recuperación económica y la revalorización del turismo, la infraestructura turística del país creció y se diversificó al punto en que creemos que esta consiguió absorber la demanda atendida por las casas particulares. Prueba de ello es que en 2009, año en que se publicó la Ley N° 29408, Ley General del Turismo, y se desarrollaron sus Reglamentos, esta categoría no se consideró (quedando desregulada otra vez) y su existencia previa nunca generó mayor atención hasta el día hoy que vuelve a querer introducirse a través de este Proyecto de Reglamento, casi diez años después.

### 1.1. Afectaciones al derecho a la propiedad

No entendemos por qué MINCETUR considera necesario reintroducir esta vieja categoría en la legislación actual. ¿Es acaso que hoy en día las casas particulares están compitiendo en el mismo mercado con hoteles y hospedajes? ¿El que actúen en un ambiente desregulado está afectando el desarrollo del sector turístico? No hemos tenido acceso a estudios, indicadores o estadísticas oficiales que permitan conocer esta realidad. Si es que existieran, no son públicos ni tampoco se ha expresado hasta ahora la necesidad pública de volver a regular los servicios de alojamiento de casas particulares a través de las leyes. La inclusión de esta categoría en un Reglamento de Hospedajes, sin que se les considere hospedajes y la consecuente creación de obligaciones, sin que les correspondan derechos como al resto de actores del sector turístico, abre la puerta para todo tipo de afectaciones. Una de ellas es contra el derecho de propiedad.

La Constitución señala en su artículo 2, inciso 16 que todos tenemos derecho a la propiedad y a la herencia. Más adelante, en su artículo 72, dice que las leyes solo pueden restringir la adquisición, posesión, explotación y transferencia de los bienes por razones de seguridad nacional y solo de manera temporal. Al incluir el Proyecto de Reglamento la categoría del servicio de alojamiento en casas particulares, el cual señala que solo puede ejecutarse con autorización y de forma excepcional y temporal, está restringiendo la explotación de un bien (la casa) de forma claramente ilegal. Primero porque un Reglamento no es una Ley y segundo porque se desprende que el marco temporal en el cual sus disposiciones están vigentes es indefinido, no temporales. Si vamos hacia la Ley de la cual emana este Reglamento (Ley N° 26961, Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística), en ningún momento señala restricción alguna respecto de la disposición de casas particulares.

Pensamos que aun invocando cierto interés público en que esta situación (el alquiler de casas como alojamientos para turistas) se regule para un desarrollo armónico del sector turístico, no corresponde hacerlo a través de un Reglamento que, como ya señalamos, no es un instrumento que permita crear regímenes que las Leyes no han creado y que además afectan derechos fundamentales como en el presente caso. Solo respecto del derecho a la propiedad, señalamos que esta situación deviene en lo que la doctrina jurídica se conoce como reglamentos directamente inconstitucionales. De acuerdo con Juan Carlos Morón, estos reglamentos son aquellos que “de manera inmediata transgrede(n), viola(n) o es(son) incompatible(s) con un precepto constitucional, como por ejemplo, un reglamento autónomo por su contenido viole algún derecho fundamental de los ciudadanos”.

## **1.2. Afectaciones al derecho a la libertad de empresa**

Similar es el caso de otro derecho fundamental reconocido en la Constitución. En su artículo 2, inciso 15 nuestra Carta Magna protege el derecho a trabajar libremente, con sujeción a la ley. Más adelante, en los artículos 58 y 59 señala que la iniciativa privada es libre y que la libertad de empresa está garantizada. En ese sentido, de la misma forma que con la propiedad, el Proyecto de Reglamento restringe el derecho a la libertad de empresa pues si con las restricciones de excepcionalidad y temporalidad menoscaba la disposición de los bienes (las casas), al establecer sanciones administrativas y multas ahoga la justa pretensión de los propietarios o poseedores de beneficiarse económicamente de los mismos.

Notamos cierta incoherencia entre las disposiciones del Proyecto de Reglamento y la misma Ley General de Turismo, que en su texto consagra en su artículo 3 que son principios de la actividad turística el desarrollo sostenible, la inclusión, el fomento de la inversión privada, la competitividad y la cultura turística. Todos estos principios están relacionados en menor o mayor medida con la actividad de ofrecer el servicio de alojamiento en casas. Aun en el supuesto negado

de que la regulación de esta categoría es factible a través de un Reglamento y no de una Ley, la forma en que se ha hecho antes de promover, excluye y relega este servicio a un rol marginal en detrimento de los servicios ofrecidos por los establecimientos de hospedaje tradicional.

## **2. Impacto del Reglamento en la economía y el turismo**

Por los motivos antes señalados, consideramos que los efectos que tendrá el Proyecto de Reglamento serán casi siempre negativos, si es que este llega a aprobarse con el texto actual. Pese a que podría indicarse que la norma también se ocupa de regular la actividad de los establecimientos de hospedaje tradicionales, sobre ellos ya existe sostenida regulación desde mucho antes. De hecho, el Proyecto de Reglamento cambia muy poco en ese sentido, pues las versiones anteriores del mismo (entiéndase los Decretos Supremos N° 001-2015-MINCETUR y su antecesor el N° 029-2004-MINCETUR) son similares, si es que no iguales en términos de establecer categorías, reglas de autorización, etc.

Por el contrario, como hemos señalado aquí, por lo menos desde el año 2009 el servicio de alojamiento en casas particulares no está sujeto a ninguna regulación y por lo tanto decimos que el mayor impacto estará precisamente allí y afectará al ecosistema alrededor del mismo. Reiteramos que estos efectos serán negativos, lo que se percibirá sobre todo en dos campos: La economía y el turismo.

### **2.1. Impacto en la economía**

Cuando el Proyecto de Reglamento deje de ser “proyecto” y entre en vigencia, automáticamente todos los alquileres de casas particulares a turistas pasarán a ser irregulares por no contar con la autorización respectiva. Además, en los casos en que las casas se encuentren en lugares donde hay suficiente infraestructura turística para soportar la demanda, dicha autorización nunca podrá conseguirse. Como consecuencia directa de ello, desde el primer día los propietarios o poseedores que se encuentren realizando estas actividades se convertirán, en el mejor caso, en infractores de la ley hasta que regularicen su situación. En el peor, perderán la posibilidad de beneficiarse de los ingresos que suponía el alquiler de sus casas mientras el Reglamento esté vigente. De más está decir que los actos de promoción de estas actividades quedarán también fuera de la ley.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que si se ha llegado al punto de querer regular de nuevo una actividad es porque esta ocurre en una proporción significativa. Esto lógicamente quiere decir que existe una demanda por parte de un sector de turistas por servicios de este tipo. Decíamos que MINCETUR no ha publicado ningún documento público que permita conocer la importancia o el impacto económico de estas operaciones, por lo que hemos recurrido a otra fuente para sostener nuestro argumento: las plataformas tecnológicas de alojamiento en casas.

Estas plataformas, entre las cuales se encuentran empresas como Airbnb, forman parte de la llamada “economía colaborativa” y han supuesto en los últimos años una verdadera revolución para los viajes y para el turismo en el mundo. Ante la ausencia de información oficial, hemos optado por revisar la información que ofrece la plataforma Airbnb respecto de las personas que ofrecen estos servicios de alojamiento en el Perú (los anfitriones). En el sitio web de la empresa es posible acceder a sus estadísticas, que incluyen también una encuesta anual hecha a sus anfitriones y huéspedes.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Airbnb, “El 73% de los anfitriones de Airbnb en Perú comparte su casa para ganar dinero extra,” Diciembre 15, 2017, <https://www.airbnbcitizen.com/es/el-73-de-los-anfitriones-de-airbnb-en-peru-comparte-su-casa-para-ganar-dinero-extra/>

Entre 2016-2017 a nivel nacional:

Llegada de huéspedes	137.200
Anuncios	9.300
Anfitriones	5.700
Ingresos anuales de un Anfitrión típico	1700 USD
Noches reservadas al año por anuncio	28
Duración de estadía (en promedio)	3,8 días
Anfitriones que son mujeres	53%
Anfitriones que son dueños	80%
Anfitriones que son inquilinos	11%
Anfitriones que recomiendan negocios locales a sus huéspedes	96%
Anfitriones que comparten su casa para hacer dinero extra	73%
Anfitriones que cuentan con este ingreso para llegar a fin de mes	35%
Anfitriones que sostiene que Airbnb los ayuda a poder seguir viviendo en su casa	54%
Anfitriones que tienen un emprendimiento propio	49%
Huéspedes que ahorraron dinero usando Airbnb	80%
Porcentaje del gasto del huésped que se realiza en el barrio del inmueble	48%

Para el periodo 2016-2017 en Lima:

Llegadas de huéspedes	6900
Anuncios	4.900
Anfitriones	3.300
Ingresos anuales de un Anfitrión típico	2.200 USD
Noches reservadas en todo el año en promedio	39
Duración en días de estadía promedio	4,7
Anfitriones que tienen sólo una propiedad anunciada en Airbnb	82%
Anfitriones que son mujeres	55%

Solo tomando como ejemplo las operaciones de este tipo a través de la plataforma de Airbnb, sin tener en cuenta el uso de otras plataformas o los servicios de alojamiento prestados por contacto directo, podemos notar que, aunque todavía pequeño, el impacto económico positivo para anfitriones y huéspedes es evidente. Mientras que en muchos casos los primeros consiguieron un ingreso extra o incrementaron su capacidad de consumo y ahorro, los segundos lograron ahorrar en el costo del hospedaje lo que les permitió realizar el viaje y poder destinar el monto ahorrado

en otros gastos. Frente a esto puede decirse que, teniendo en cuenta las cargas regulatorias que actualmente soportan los establecimientos de hospedaje tradicional, la desregulación del alojamiento en casas particulares podría suponer un escenario de competencia desleal. No obstante, ni en el Perú ni en el mundo parece existir consenso acerca de si esta categoría de servicios compite directamente con los hoteles u otros hospedajes o si más bien su existencia amplía el mercado con potenciales usuarios que no habrían considerado alojarse en establecimientos de hospedaje tradicional por motivos económicos.

Sea como fuere, la aprobación del Proyecto de Reglamento convertiría todas las cifras del cuadro estadístico sobre Lima en cero y probablemente también las de otras ciudades importantes como Arequipa, Cusco y Trujillo. Si antes habíamos mencionado la afectación de derechos fundamentales en un plano abstracto, la consecuencia real y tangible será que los anfitriones perderán los ingresos que percibían y los potenciales huéspedes de estos servicios podrían considerar no hacer turismo en el país. Así mismo, quienes en desafío de la norma continúen ejerciendo estas actividades, eventualmente serán obligados a parar, ya sea por el uso de la fuerza pública o por la pérdida de rentabilidad producto de las multas y otras sanciones recibidas. Un escenario aún más peligroso es que en el cumplimiento de este marco regulatorio, se llegue al extremo de intentar imponer responsabilidades a quienes, como Airbnb, juega un rol de intermediarios o ordenar potenciales afectaciones a las libertades generales como el filtrado de la conexión a Internet o el bloqueo de aplicaciones o servicios a nivel nacional.

## 2.2. Impacto en el turismo

El Proyecto de Reglamento desestima varios documentos de trabajo de su propio sector que opinan en sentido contrario a restringir o marginalizar los servicios de alojamiento para turistas en casas particulares. Algunos de estos documentos son informes y presentaciones de la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERÚ) y también se encuentra un acuerdo nacido en el seno de la Alianza del Pacífico, uno de los espacios más dinámicos para el desarrollo de la economía nacional al que hemos ingresado en años recientes.

Con respecto a PROMPERÚ, queremos citar específicamente dos documentos. El primero es uno donde se caracteriza a esta clase de turista y los factores que condicionan la forma en que gasta cuando decide viajar al Perú.<sup>3</sup> Allí, se reconoce a la economía compartida como un vector importante dentro de la oferta turística, pues hace disponible diferentes servicios a través de la tecnología, no solo para el alojamiento sino también para el transporte interno. También se hace una diferenciación entre los costos de alojamientos en hoteles, *Bed and Breakfast* y Airbnb, destacándose estos últimos por significar ahorros sustanciales para los turistas que optan por dicha opción. El otro es un documento guía pensado para mejorar las capacidades de los operadores turísticos.<sup>4</sup> Allí, no solo se menciona a Airbnb como una opción cada vez más atractiva en el mundo para los viajes, sino que se promueve directamente su aprovechamiento para adecuarse a ciertas tendencias turísticas (*Peer to Peer*, en el documento). En ninguno de los dos documentos, que son de acceso público en el sitio web de MINCETUR, existen connotaciones negativas o reparos legales sobre Airbnb, que finalmente es un facilitador del servicio de alojamiento en casas, la actividad que quiere restringir el Proyecto de Reglamento.

En el caso de la Alianza del Pacífico, nos referimos al documento con los Acuerdos del III Foro de la Alianza del Pacífico sobre estadísticas del turismo, en cuyo punto número 6 señala que se

---

<sup>3</sup> PROMPERÚ, El Perfil del turista extranjero, 2015: <https://goo.gl/bpqreU>

<sup>4</sup> PROMPERÚ, Herramientas de marketing para mejorar la comercialización del producto turístico, 2013 <https://goo.gl/vbft58>

acuerda “Compartir las experiencias respecto a los convenios, acuerdos, formas de medir y otros temas relacionados al AirBnB. (Colombia, Chile y México)”<sup>5</sup>, que significa un esfuerzo claro por compartir los niveles de entendimiento de cada uno de los gobiernos con esta plataforma y su modelo de negocio. Nunca prohibir o restringir, sino compartir experiencias. No es necesario indicar que la vigencia del Proyecto de Reglamento básicamente limitará la participación de nuestro país en ese aspecto pues ya hemos dicho que la consecuencia directa de la regulación propuesta acabará con la presencia de este tipo de servicios en las ciudades grandes y aún en las que, siendo pequeñas, no concurren los escenarios de demanda cubierta por la oferta de hospedaje tradicional.

### **3. Conclusiones**

Consideramos equivocado persistir en la inclusión de la categoría “servicios de alojamiento en casas” en el Proyecto de Reglamento. Invocamos pues a los proponentes a que, si su intención es regular este tipo operaciones, lo hagan de una forma más correcta y propia que es la proposición de una ley, haciendo uso de las facultades que tienen para promover iniciativas legislativas. Creemos que dicho entorno puede ser más propicio para un debate en donde puedan intervenir todos los actores interesados y se conozca públicamente el impacto real de lo que se pretende regular.

Por la suma de estos motivos, solicitamos a su despacho tenga a bien recibir esos comentarios y los sume al debate en torno a esta iniciativa. Del mismo modo, si es necesaria alguna precisión o mayores alcances nos ponemos a su disposición para cualquier consulta sobre este Proyecto de Reglamento.

Sin más, le expresamos nuestros mejores deseos y mayor consideración.

Atentamente,

**Miguel Morachimo Rodríguez**  
Director Ejecutivo

**Asociación Civil Hiperderecho** Avenida  
Alfredo Benavides 1180, Piso 6,  
Miraflores, Lima

**Carlos Guerrero Argote**  
Director de Políticas Públicas

---

<sup>5</sup> Ver: <https://goo.gl/fmYR7v>