

Dictamen elaborado por el Instituto de Derecho del Turismo del Colegio Público de la Abogacía sobre las consecuencias del DNU 70/2023 en materia de desregulación de la actividad de los agentes de viajes, la hotelería y el tiempo compartido.

A. I.- Antecedentes.

A partir de la posguerra el turismo como fenómeno fue considerado como fuente económica clave y a partir de allí cambió radicalmente el paradigma de lo que se considera hoy “la industria de los viajes, el turismo y el ocio vacacional”.

Desde entonces, los gobiernos -necesitados de divisas- crearon órganos para aplicar políticas públicas en el área, a la vez que consolidar el derecho a las vacaciones de los trabajadores y trabajadoras, educar a los nuevos viajeros, promover el país en el exterior para atraer inversiones internacionales. Hoy nadie duda que el turismo, más que un derecho, es un medio que también permite garantizar derechos humanos.

La institucionalización del turismo se dio en el marco de normalización, en la inteligencia que se ve al turismo como motor de desarrollo, impulsado también por organismos internacionales surgidos después de la posguerra, v.gr. ONU, OMT.

El turismo es una actividad pluridisciplinaria, transversal y complementaria, requiriendo políticas públicas adecuadas, máxime el derecho de los usuarios y consumidores de servicios turísticos, sujetos de especial protección a partir de los denominados derechos de tercera generación.

En la era de la globalización y desregulación, se está configurando una nueva era del turismo que exige nuevos objetivos y formas de gestión pública, en sintonía con el indispensable aporte privado atento que hoy, la calidad es esencial en la prestación de un servicio turístico. El valor de la confianza y el reputacional de las empresas es vital y tales valores sólo se consiguen en el marco de una regulación moderna y eficaz, con un marco sancionatorio de respuesta ágil al turista usuario.

Las políticas públicas en materia de sustentabilidad del sector turístico son fundamentales. El aporte de trabajo entre el sector regulador y un sector privado será vital a la hora de legislar.

Así, la función del Estado debe incluir no solo la planificación y promoción del sector turístico exigiendo cada vez más calidad al sector, sino la implementación de una política turística nacional en sintonía con la directiva que el turismo es una “actividad socioeconómica, estratégica y esencial... prioritaria dentro de las políticas de Estado” (Ley Nacional de Turismo, 25.997, art. 1, 3).

En este sentido, y entendiendo al turismo como motor de desarrollo y de derechos, la OMT trabaja para ayudar a los Estado Miembros a desarrollar modelos/estructuras y políticas de gobernanza eficientes, centrándose, entre otras cosas en: 1.- La política turística y la planificación estratégica; 2.- La gobernanza y la cooperación vertical, es decir, a nivel nacional-regional-local; 3.- Las alianzas público-privadas, de allí la importancia que tiene la regulación que el DNU deroga sin un análisis de impacto, sin más que en el caso exista ni la necesidad ni la urgencia que declama el considerando del decreto.

II.- La Ley 18.829 de Agentes de Viaje.

Ley 18.829 de 1970 tuvo un impacto significativo en la industria de los viajes y el turismo, proporcionando un marco legal que legalizó la actividad comercial profesional de los agentes de viajes.

Esta legalización implicó el reconocimiento del principio de exclusividad, asegurando que solo aquellos debidamente registrados pudieran ejercer la intermediación en la oferta, reserva y venta de servicios turísticos, principio que tiene como objetivo esencial garantizar la calidad, integridad y confianza en la industria del turismo.

La creación y aplicación del Registro Nacional de Agentes de Viajes buscaba combatir el “intrusismo comercial”, jerarquizando la profesión y diferenciando a los profesionales del turismo de aquellos que no lo eran.

Es importante destacar que desde 2020, el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación eliminó aranceles para la inscripción como agentes de viajes, fomentando la participación y eliminando trabas. La gratuidad benefició a todo un colectivo de personas que -al margen de la ley- hacían oferta y venta de servicios turísticos sin la debida autorización para operar.

A la vez, en el marco de la profesionalización del sector, la Resolución 763/92 de la antigua Secretaría de Turismo exigió que las empresas de viajes y turismo contaran con personal idóneo y capacitado, promoviendo la contratación de Licenciados en Turismo o Técnicos Superiores en Turismo, creando un Registro de Idóneos que lleva la Federación de Asociaciones de Empresas de

Viajes y Turismo en una articulación público-privada que funciona. La existencia de un idóneo técnico profesional contribuía a la verdadera profesionalización del sector, resolución que a la fecha continúa vigente.

No se puede dejar de señalar que el INCATUR¹ desempeña un papel esencial al ofrecer capacitación continua a los agentes de viajes autorizados a operar y a su personal debidamente registrado, fortaleciendo el desempeño y la actuación de las empresas turísticas, dando aún más jerarquía al sector.

El DNU 70/2023 derogó el sistema de regulación, eliminando la obligatoriedad de constituir seguros, el régimen de multas y la instancia de resolución de conflictos. Esto generará un impacto negativo en materia de protección del consumidor, a la vez que se generará una competencia desigual entre empresas legalmente establecidas y aquellos que hacen "intrusismo comercial" por no estar debidamente registrados, dando por tierra toda la construcción de un sistema que tiene por finalidad un turismo sustentable con cada vez más empresas autorizadas para operar, lo que da por tierra la falsa afirmación presidencial de que la actividad turística constituye un monopolio².

En efecto, el sistema de empresas registradas se compone de más de cinco mil agencias de viajes distribuidas en todo el país. El proceso de registración es sencillo, gratuito y garantiza que, cumpliéndose los recaudos establecidos en el sitio oficial del ex Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación, quien desee libremente acceder a la registración, puede hacerlo.

La contratación de agentes de viajes registrados elevó la confianza del consumidor, puesto que el Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación proporciona información oficial sobre los profesionales habilitados a operar. Sin lugar a duda, en la era de la IA y las TIC, -cuando crear perfiles, influenciadores digitales y avatares es muy sencillo- la eliminación del Registro Nacional afectaría la confianza y seguridad de los viajeros al contratar servicios turísticos.

Sin dudar, se generará una competencia desleal entre agentes de viajes registrados y no registrados o influenciadores, lo cual generará riesgos para los consumidores y afectará la reputación del sector.

¹ El INCATUR es una asociación civil sin fines de lucro conformada por la Federación Argentina de Asociaciones de Empresas de Viajes y Turismo (FAEVYT) y la Federación Argentina de Empleados de Comercios y Servicios (FAECYS), en el marco del Convenio Colectivo de Trabajo N°547/08, para mantener actualizado a todo el personal de la industria por profesionales especializados en turismo, comercialización, marketing digital, recursos humanos, economía y derecho. Las capacitaciones se mantienen a la vanguardia de las exigencias del mercado y son enriquecedoras para las y los trabajadores que las reciben, a través de herramientas prácticas tanto en cursos presenciales como en formato en línea para alcanzar el mejor desempeño profesional en todas las áreas de gestión dentro de las empresas del sector turístico.

² En ocasión del mensaje al país a través de la "cadena nacional" en la noche del 20/12/2023, ver https://www.youtube.com/watch?v=rqIg3Av_7Z0 minuto 13:21.

En resumen, la derogación del sistema de regulación establecido por la Ley 18.829 mediante el DNU 70/2023 crea una incertidumbre legal, que afectará la confianza del consumidor, la sana competencia entre más de cinco mil agencias que conviven en la actualidad y que deberán competir en caso que la norma se declare válida con quienes no tienen ningún tipo de registración, la reputación de la industria caerá y la lucha contra prácticas ilegales será vana, además de impactar en las cargas tributarias y la contribución al fisco por parte de las empresas debidamente registradas.

El interés público hoy pasa entonces de centrarse en objetos vinculados a la expansión de la actividad, la educación de los nuevos viajeros y el bienestar; a cuestiones como la dinamización económica, la calidad, la competitividad y la eficiencia, de ahí que una regulación en la materia es necesaria.

En esta materia, **regular la actividad no es intervencionismo a la propiedad privada por parte del Estado, sino es cumplir con los fines protectorios para hacer de la Argentina un destino turístico seguro en materia de turismo receptivo, a la vez que un turismo más seguro para los habitantes de la Nación Argentina, en sintonía con lo dispuesto por el Art. 42 de la CN.**

En este sentido y como política pública para el sector formal, no se podrá dejar de mencionar que la realidad del turismo en Argentina experimentó transformaciones significativas. La pandemia de Covid-19 impactó significativamente en el sector por la impuesta limitación a la movilidad de los turistas a nivel global. Eso llevó al Estado Nacional y los provinciales a implementar medidas para sostener la industria y estimular su reactivación a medida que las restricciones de desplazamiento se levantaban. Eso significó una gran ayuda a las empresas reguladas y habilitadas para operar.

Conforme el Resumen de Gestión 2019-2023 del Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación, el turismo se convirtió en un pilar fundamental para la generación de empleo en Argentina, con un aumento del 14% en 2023 y 26 meses consecutivos de crecimiento. El turismo receptivo mostró signos de recuperación, superando los niveles previos a la pandemia con la llegada de más de 6,5 millones de turistas extranjeros en los primeros 11 meses de 2023, generando un impacto económico de USD 4600 millones.

El impulso del programa Pre-Viaje, como política pública llevada a cabo con la actuación del sector privado formal, tuvo a un récord de movimiento turístico en los veranos de 2022 y 2023, con más de 30 millones de viajes en el primero, y una superación de esa tendencia en el segundo, consolidando a Argentina como un destino atractivo, sustentable y de calidad. Además, el

reconocimiento internacional llegó con la evaluación de inspectores de la guía Michelin y la distinción de 7 restaurantes en destinos turísticos como Buenos Aires y Mendoza. Todas las acciones han tenido como partícipes tanto **actores públicos como privados trabajando en común unión en pos de un turismo sostenible.**

Las consecuencias de la derogación de la ley incluyen la pérdida del marco legal que definía las agencias de viajes, lo que podría llevar a la desprofesionalización del sector y afectar la calidad turística. Se señala que la ley derogada protegía al turista aun antes de la sanción de la Ley 24.240 por cuanto contenía normas sobre la oferta y la publicidad turística y, en este marco regresivamente desregulatorio **no establecer requisitos de cumplimiento para las agencias de viajes, podría favorecer el comercio ilegal y desprotección del turista.**

La desaparición de normas específicas, como la Ley de Turismo Estudiantil, también plantea preocupaciones sobre la seguridad y calidad de los servicios, especialmente para los turistas más jóvenes. Se considera que la del turismo educativo y estudiantil será una de las principales actividades afectadas. La derogación de tres leyes que regulaban el área tendrá consecuencias concretas tanto en la seguridad como en el financiamiento de los viajes: ya no se pedirían seguros de viajes, antecedentes penales de los coordinadores, edad mínima de 21 años para tal labor y hasta podría eliminarse el Fondo de Fideicomiso de Turismo Estudiantil.

En resumen, mientras el turismo en Argentina muestra signos de recuperación y éxito, la derogación de las leyes turísticas plantea desafíos importantes que podrían afectar severamente la profesionalización y protección del sector y de los turistas. La supervivencia de la Ley Nacional de Turismo como norma supérstite, aunque morigerada por el DNU, destaca la importancia de un marco legal para guiar el desarrollo sostenible de la actividad turística en el país, lo cual contradice por esencia la derogación de todo un colectivo de empresas registradas que dan empleo en todos los rincones del país.

III.- La ley 26.356. Sistemas turísticos de tiempo compartido.

La derogación de las normas sobre tiempo compartido en Argentina plantea preocupaciones significativas, ya que podría dar lugar a prácticas por fuera del sistema tributario, sumado a la falta de registración de los inmuebles de alquiler vacacional.

Se aborda el impacto negativo que esta acción podría tener en diversos aspectos, incluyendo la fiscalidad, la legalidad y la calidad del servicio.

1. Efectos en la Fiscalidad:

La derogación del sistema de tiempo compartido podría abrir la puerta a la proliferación de prácticas informales y no declaradas en el sector de alquiler vacacional. La falta de un marco legal específico permitiría a los prestadores de servicios eludir obligaciones fiscales, evadiendo impuestos y contribuciones que son esenciales para el sostenimiento de las finanzas públicas, con el consecuente impacto económico y la proliferación de la denominada competencia desleal con los operadores informales.

2. Desregulación del Mercado:

Esta desregulación, lejos de proteger a los consumidores importará contratos desfavorables con la consecuente disminución en la calidad de los servicios ofrecidos, lo cual lleva a la pérdida de estándares de calidad propio de las economías en donde no se ha regulado. Muy por el contrario, el sistema de alquileres vacacionales está siendo regulado en todo el mundo.

3. Impacto en el Sistema de Registro de Inmuebles:

La derogación del sistema de tiempo compartido afectará sin duda el seguimiento de los inmuebles utilizados con fines turísticos, comprometiendo la transparencia y seguridad en las transacciones comerciales con esa finalidad.

Conclusión:

La derogación del sistema de tiempo compartido en Argentina podría tener consecuencias negativas significativas, afectando la fiscalidad, la legalidad y la calidad de los servicios en el sector de alquiler vacacional. La implementación de medidas para abordar estas preocupaciones y establecer un nuevo marco legal que promueva la transparencia y la equidad se vuelve crucial para el desarrollo sostenible y responsable de la industria turística en el país.

Más allá de la ilegalidad, inconstitucionalidad y nulidad absoluta, manifiesta e insanable del DNU 70/2023 por cuanto el Poder Ejecutivo se arrogó facultades extraordinarias lindante con la suma del poder público bajo la declaración de la emergencia en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social no se observan las condiciones exigidas por la doctrina constitucionalista ni la de la CSJN para la derogación de las leyes turísticas. En efecto, no se observan las condiciones fácticas ni jurídicas justificantes del reglamento dictado por el Poder Ejecutivo Nacional en lo que hace a la desregulación de la actividad de los agentes de viaje ni el contexto de la declaración de excepcionalidad ni la emergencia. En efecto, no existe ni la necesidad ni la urgencia declamada en derogar el régimen que da garantía a los servicios turísticos de calidad en Argentina, las leyes 18.828, 18.829 y 26.356.

Cabrá, por tanto, y hasta tanto se declare la inconstitucionalidad de la norma, ¿en qué condiciones y de qué manera el turista se encontrará protegido ante cualquier inconveniente, acto equivocado por falta de experiencia y conocimiento por parte de quien lo realice? Resulta difícil de creer que “el libre mercado” regulará, por sí solo, toda la compleja oferta de servicios hoteleros, de turismo, aéreos, excursiones, marítimos y la dificultad que supone la toma de una decisión libre y valorada para un consumidor cuando de servicios de turismo se trata.

IV.- La ley 18.828. Hotelería.

En materia hotelera, escaso será el impacto de la desregulación a nivel nacional. En efecto, las provincias tienen competencia en materia de alojamiento turístico en virtud de la cláusula de reserva establecida en el artículo 121 de la Constitución Nacional: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

Sin embargo, desde la Resolución ST 311/99 de la entonces Secretaría de Turismo de la Nación (actual Ministerio de Turismo), se establecieron pautas de intervención en las relaciones entre hoteleros y los huéspedes —v.gr. en caso de que el hotel no pueda atender reservaciones aceptadas y confirmadas deberá garantizar una comodidad similar en establecimiento próximo de igual o superior categoría sin cargo al viajero por las diferencias, entre otras normas—.

Pero sí se debe atender a otras normas nacionales que merecen destacarse por su impacto respecto de la actividad del hotelero, cuya responsabilidad está circunscripta en el Código Civil y Comercial de la Nación. El Decreto 914/97, por ejemplo, reglamenta el Sistema Integral de Protección de los Discapacitados, en cuanto establece requisitos de accesibilidad para personas con movilidad reducida que deben cumplir los hoteles y también el Código Alimentario Argentino, Ley 18284 y su Decreto Reglamentario 2126/71, en lo que respecta a la producción y manipulación de comidas en los establecimientos.

En síntesis, si bien la ley de hotelería se deroga, no así todo un conjunto de normas de protección a los usuarios y usuarias del sistema de alojamiento en hoteles de turismo.

B. -Circunstancias rigurosamente excepcionales que se manifiestan en la imposibilidad de reunir al Congreso, y seguir el trámite normal de la Leyes. La Necesidad y urgencia.

La Corte Suprema ha sido clara en señalar que las circunstancias fácticas que el art. 99, inciso 3º, de la CN no traducen una decisión de tipo coyuntural destinada a paliar una supuesta situación excepcional en un sector³ ni pueden ser dogmáticas e insuficientes para justificar la imposibilidad de ejercer la función legislativa⁴. Dichas circunstancias deben tener como fundamento un "debido sustento en la realidad"⁵ para no violar a la Carta Magna en sus artículos nº 1, 76 y 99 inc 3.

2. La realidad del turismo en Argentina.

Sentado ello corresponde analizar el contexto en el cual se ordena la derogación de las leyes turísticas.

Bien es sabido que la pandemia covid-19 afectó particularmente al sector ya que impidió el desplazamiento de los turistas usuarios. Ello determinó a los Estados Nacionales y Provinciales a tomar medidas para sostener el sector y, en la medida que se fueron levantando las restricciones al desplazamiento, fomentar la reactivación de la actividad.

Consultando fuentes oficiales, surge del **Resumen de Gestión 2019-2023 del entonces Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación** que el turismo lideró el alza del empleo registrado en Argentina: acumula un **incremento del 14% en el 2023 y 26 meses de crecimiento consecutivo**. Además, el sector alcanzó el nivel más alto de trabajadores registrados en la serie histórica.

Por su parte, el turismo receptivo recuperó los niveles pre pandemia y, a partir de abril, los superó: ingresaron más de 6,5 millones de turistas extranjeros entre el 1 de enero y el 30 de noviembre de 2023, con un impacto económico de USD 4600 millones.

³CS, 19/05/2010, "Consumidores Argentinos c. EN —PEN— Dec. 558/2002-SS— ley 20.091", Fallos: 333:633, TR LALEY AR/JUR/16020/2010.

⁴CS, 19/08/1999, "Verrocchi, Ezio D. c. Administración Nac. de Aduanas", Fallos: 322:1726, TR LALEY AR/JUR/1261/1999.

⁵"Colegio de Abogados de la Capital Federal" (Fallos 331: 2406).

Así también que tras la salida de la pandemia y gracias al impulso de Pre Viaje, destinos de todo el país disfrutaron del movimiento turístico **récord** en el verano de 2022, con más de 30 millones de viajes, según reportó **CAME**, tendencia que se superó en el verano de 2023.

Argentina se convirtió en el primer país hispano latinoamericano en ser examinado por inspectores de la legendaria guía. Se anunció que 7 restaurantes de Buenos Aires y Mendoza resultaron ganadores de estrellas Michelin.

En el mismo sentido el presidente de la **Cámara Argentina de Turismo** escribió *“El turismo, concebido de manera estratégica, puede ser el motor que impulse la economía de nuestro país. En estos años donde dejamos atrás la pandemia, quedó demostrada la fuerza de nuestra industria. Basta decir, por dar solo un dato, **que lideramos la creación de empleo formal en los últimos 34 meses. Desde la generación de empleos hasta el fomento de la inversión en infraestructura y la promoción de la cultura y la identidad locales, el turismo tiene el potencial de tejer una red que fortalezca cada rincón de Argentina.**”*⁶

Según un comunicado oficial del gobierno de La Rioja, autoridades del Ministerio de Turismo y Culturas se reunieron con la Asociación de Guías de Turismo para analizar y debatir el nuevo contexto político y económico que atraviesa el país. Durante el encuentro, los funcionarios destacaron que, en los últimos cuatro años el trabajo registrado en **el sector creció alrededor del 23%** y que, frente al nuevo gobierno, *“se teme que se comiencen a perder puestos de trabajo y se cierren emprendimientos”*.

En el **año 2022**, la contribución del PBI del sector de Viajes y Turismo de Argentina **creció un 39%** en comparación con el año anterior, para **sumar 50 mil millones de dólares** que representó el **8% de la economía argentina**. El sector representó casi 1.4 millones de empleos, es decir, el **10.5% del total de los puestos de trabajo** en el país. La llegada de viajeros internacionales aumentó y generó una **derrama de 3.7 mil millones de dólares**, es decir, un crecimiento del 898.6% frente a 2021. Por su parte, los **viajeros domésticos** representaron más de **34 mil millones de dólares**, un 31.2% por encima de las cifras de 2021.

Según Julia Simpson, Presidenta y CEO del WTTC, el sector de Viajes y Turismo de Argentina en los próximos 10 años generará 500 mil nuevos empleos en Argentina, representando uno de cada siete puestos de trabajo en el país⁷.

⁶Previaje: un modelo de gestión. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Turismo de la Nación, 2023.

⁷<https://www.eldiariodeturismo.com.ar/2023/05/29/el-sector-de-viajes-y-turismo-argentino-avanza-hacia-su-recuperacion-en-la-contribucion-al-pbi/>

Con una correcta fiscalización y control por parte del Estado este número se duplicaría al corto plazo. La actividad turística es fundamental para la economía del país especialmente reactivando las economías regionales.

Basta mencionar países como Italia, España que sí regula la actividad turística y de hecho los resultados son positivos por el sistema aplicable. La regulación del sector da previsibilidad a los turistas nacionales y extranjeros.

3. Reducción de la carga burocrática

Uno de los fundamentos utilizados por el decreto para eliminar la legislación turística es la reducción de la carga burocrática. Lo cierto es que la carga burocrática se fue eliminando año tras año.

En el período 2021-2023 la entonces Dirección Nacional de Agencias de Viajes colocó especial énfasis en la mejora, actualización y simplificación de los trámites con el objetivo de dotar de mayor transparencia y eficiencia a todos los procesos. Se trabajó en base a tres ejes principales: agilizar y sistematizar la presentación de la información; la información debe requerirse una sola vez por trámite; y eliminar/simplificar requisitos.

Consecuentemente el documento **Procesos y tareas de la Dirección Nacional de Agencias de Viajes** refiere que a partir de 2021 (finalizando la pandemia covid-19) se realizaron una serie de acciones tendientes facilitar la transición hacia una gestión de la burocracia moderna, eficaz, y con estrategias focalizadas en la integridad, transparencia, y prevención de la captura de la decisión pública. Se dispuso la despapelización y desburocratización, en el marco del Decreto N° 1.063/16 que aprobó la implementación de la plataforma Trámites a Distancia(TAD) como medio de interacción del ciudadano con la administración.

En ese sentido, el referido Resumen de Gestión 2019-2023 del entonces Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación da cuenta que durante el periodo **se redujo el 53% del tiempo promedio de tramitación de todos los expedientes** referidos a Agencias de Viajes y se regularizaron 1108 agencias, incluyendo para ello las nuevas modalidades como la venta online a través de un sitio seguro y registrado ⁸.

⁸ Resolución 366/2022.

4. Imposibilidad de reunir al Congreso

Resulta falaz la urgencia por derogar las normas turísticas excluyendo al Congreso. El órgano deliberativo por excelente viene trabajando en diferente proyecto de ley para modificar la ley de agente de viajes

En suma, si bien se trata de normas cuya necesidad de actualización y desburocratización parece innegable, lo cierto es que existen algunos consensos y proyectos para modificarlas, incluso ingresados en la Comisión Permanente de Turismo de la Cámara de Diputados, por lo que su derogación por DNU no solo parece desproporcionada, si no que echa por tierra la oportunidad de dar un debate profundo y moderno sobre el sector turístico, donde se pondere su capacidad de estimular el desarrollo regional y el ingreso de divisas, y se valore las opiniones de los profesionales del sector, los analistas de políticas públicas y asociaciones de consumidores.

C. Consecuencias de la derogación. Anomia.

Derogación de regulaciones y normas complementarias.

Al eliminarse la ley de agentes de viajes y sus normas complementarias se pierde el concepto legal de agencia de viajes, concepto normativo socialmente aceptado que se replica en normas aun vigentes, pero que se vacía de contenido tornando en ineficaz a las mismas. Sobre este punto se volverá más adelante.

Desprofesionalización del sector. Menor Calidad turística para los usuarios.

La ley de agentes de viajes y sus normas complementarias exigían, entre otras cosas, que las agencias de viajes cuenten con un personal técnico con título profesional obtenido en carreras específicas de turismo de nivel terciario o universitario -idóneo- para satisfacer los requerimientos de los usuarios y proveer los elementos necesarios de información técnica y de consulta vinculados con la actividad específica que realizan.

La agencia de viajes debía ser asistida y representada por el idóneo en todos los aspectos técnicos-turísticos que hagan a su desenvolvimiento y que se presumirá que toda promoción, publicidad y contratos efectuados o celebrados por una agencia de viajes cuentan con el respaldo técnico de su respectivo idóneo.

El organismo de aplicación debía velar por la calidad del servicio y podía disponer la suspensión o remoción del idóneo ante el incumplimiento de los deberes a su cargo.

La anomia llevara inequívocamente a la desprotección del turista y a la desprofesionalización del sector⁹.

Desprotección de los servicios. Menor calidad turística.

Al eliminar la ley y habilitar que cualquiera intermedie en el mercado turístico se desprotege a los servicios contratados ya que:

*elimina el control preventivo económico de las agencias de viajes (artículo nº 2)

*elimina el registro de los titulares y responsables de las agencias (artículo nº3)

*elimina la trazabilidad de la transferencia de las agencias (artículo nº5)

*elimina el sistema de garantías que tiene como finalidad asegurar el buen funcionamiento de las agencias y proteger al turista. (artículo nº6)

*elimina la documentación básica que debe tener las agencias para que los turistas puedan informarse al contratar los servicios (artículo nº7)

*elimina la obligación específica de respetar las tarifas convenidas y a ser veraces en la propaganda (artículo nº8¹⁰)

Eliminación del sistema federal de protección preventiva respecto a los turistas y competencia legítima.

Al generar anomia en el sistema de agencias de viajes deviene en abstracto todo control preventivo tendiente a evitar estafas.

El artículo nº9 faculta a inspeccionar y verificar en todo el territorio de la República por intermedio de sus funcionarios debidamente acreditados, el cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y resoluciones que rigen la actividad turística. Se autoriza delegar estas funciones en las autoridades provinciales.

⁹<https://argentina.ladevi.info/agencias-viajes/asesor-javier-milei-defiende-la-derogacion-la-ley-18829-una-insolita-comparacion-n60711>

¹⁰ Conforme los registros de la Dirección de Control, las denuncias al respecto implican el mayor cumulo y a la vez las mayores soluciones brindadas por el Estado; en el periodo de un año se recibieron a nivel nacional 2060 denuncias.

Consecuentemente, se firmaron convenios con las 23 jurisdicciones provinciales para delegar en las provincias las funciones de fiscalización e investigación reteniendo la Nación la capacitación del personal provincial, la fiscalización complementaria y sanción junto con su ejecución.

Ello sin perjuicio que, en la práctica, la mayor fiscalización e investigación sigue siendo responsabilidad del Estado Nacional ya que pocas provincias tienen fiscalizadores capacitados y casi ninguna tiene un departamento de sumarios activo.

En ese contexto el Plan Bienal de Fiscalización 2022-2023 de la Dirección de Control de Agencias de Viajes prevé una doble intervención para el control de la actividad: por un lado, incluye un mecanismo de fiscalización virtual para agencias registradas; por otro, una estrategia focalizada en la prevención y detección de “no licenciarios”, a través de inspecciones presenciales. La fiscalización virtual de la actividad de los Agentes de Viajes y operadores del Sistema Turístico de Tiempos Compartidos registrados se realiza a través de Fiscalizaciones Electrónicas Rutinas. El Plan se ejecutó en las **23 provincias y la CABA, en un total de 65 localidades**¹¹, labrándose **422 actas**¹².

Desprotección del turista usuario y favorecimiento del comercio ilegal. Eliminación del sistema de sanciones

Se elimina el régimen de sanciones por incumplimientos a las normas turísticas eliminando la distinción entre el turismo legal e ilegal o haciendo desaparecer sus consecuencias.

Cabe señalar que como explica el Dr. Vartanian¹³ el procedimiento para sancionar agencias de viajes es un complejo sistema que **asegura la aplicación de los principios y garantías constitucionales y convencionales** que permiten imponer una **sanción legal**. Mientras la autoridad no se aparte del mismo se garantiza el debido proceso y el derecho de defensa. A la vez incorporó procedimientos para **reducir la pretensión punitiva administrativa** y llegar a una pronta resolución del conflicto. Finalmente, incorpora la **más estricta revisión judicial** de las sanciones a través de la Cámara Nacional Penal Económico o las Cámaras Federales, según corresponda.

En la adaptación del sistema turístico a los tiempos actual sin relegar el control en diciembre de 2022, y luego de un año de trabajo previo, se concretó una iniciativa de colaboración entre

¹¹documento Procesos y tareas de la Dirección Nacional de Agencias de Viajes

¹²Resumen de Gestión 2019-2023 del entonces Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación.

¹³<https://palabrasdelderecho.com.ar/articulo/4536/Estructura-del-proceso-sancionador-a-las-agencias-de-viajes>

el Ministerio de Turismo y Deportes y META para sancionar a aquellas Agencias de Viajes que operen de manera ilegal¹⁴ permitiendo la baja de perfiles ilegales en Facebook e Instagram previo sumario.

En el año 2022 se realizaron 542 audiencias pre sumariales con un 29% de acuerdos y un 71% de cierres por falta de acuerdo o las partes acordaron en forma privada e informaron al ministerio. Para el año 2023 se registraron 239 con un 20% de acuerdos y un 80% de cierres¹⁵. Además, los sistemas pre sumariales permitieron resolver los conflictos entre los turistas usuarios y las agencias más grandes del sector de forma rápida para miles de turista, saneando las prestaciones de estas agencias y evitando llegar a la sanción en pos del fin correctivo.

En la faz sancionatoria la aplicación de la Ley 18.829 permitió la investigación y eventual sanción a agencias de viajes expulsadas del PROGRAMA DE INCENTIVOS A LA PREVENTA DE SERVICIOS TURÍSTICOS NACIONALES “PREVIAJE”, por comisión de maniobras irregulares estableciendo multas que permitan el recupero del dinero fondeado por el Estado Nacional.

Asimismo, surge del informe del análisis del periodo octubre 2022 a octubre 2023¹⁶ que:

- Se realizaron 101 aperturas sumariales, investigando y llegando a 53 proyectos de sanción.
- Se registraron 23 sanciones a Agencias registradas con multas aplicadas de \$ **242.037.812,16**
- Se registraron 4 sanciones a Agencias no registradas con multas aplicadas de \$ **2.154.337,00**

Desprotección del turista usuario menor de edad. Derogación de la Ley de Turismo Estudiantil

La derogación de la Ley 18.829 arrastra consigo la Ley 25.599 de turismo estudiantil y sus normas complementarias. Ello en virtud que su artículo n°1 refiere “Las agencias de viajes turísticos debidamente habilitadas e inscriptas en el Registro de Agentes de Viajes de la Secretaría de Turismo de la Nación, **de conformidad con la ley 18.829** que brinden servicios

¹⁴ documento Procesos y tareas de la Dirección Nacional de Agencias de Viajes

¹⁵ documento Procesos y tareas de la Dirección Nacional de Agencias de Viajes

¹⁶ Informe de Gestión del Departamento de Sumarios 2023. EX-2023-139617920-APN-DCAV#MTYD

a contingentes estudiantiles, deberán contar con un 'Certificado nacional de autorización para agencias de turismo estudiantil'.”

Por lo tanto, ya no se exigirán requisitos económico-financieros de habilitación para operar en el segmento, y aquellos sujetos que deseen ofrecer sus servicios podrán hacerlo libremente, estableciendo las condiciones de contratación, tanto al momento de firma como durante la ejecución del viaje. Tampoco estarán obligados a cumplir los estándares de seguridad, la constitución de **seguros de viaje**, la pre compra de los servicios ofrecidos en plazos de dos años **ni la acreditación de antecedentes penales de sus coordinadores**, que la ley preveía para los viajes de estudio y de fin de curso.

El secretario de Turismo de Río Negro refirió “...cualquiera podría traer estudiantes a Bariloche, que en la mayoría de los casos son menores de edad, y luego se corta la garantía del servicio, la cuota cero o la excelencia de la prestación”¹⁷.

Otro efecto de la derogación será la eliminación del **Fondo de Fideicomiso de Turismo Estudiantil**, creado en 2007 para responder ante posibles incumplimientos de empresas de viajes de egresados, y que se fondea a través del **sistema Cuota Cero**, esto es, la primera cuota que pagan las y los pasajeros. La situación del sector ya es crítica debido al atraso de los contratos respecto a la inflación y es esperable que ante un escenario de mayor competencia y sin el respaldo del Fondo de Fideicomiso haya una ola de incumplimientos contractuales¹⁸.

Surge del informe del análisis del periodo octubre 2022 a octubre 2023¹⁹ que se proyectaron 26 activaciones del fondo para contingentes estudiantiles, muchas de ellas como consecuencia de la caída de agencias como Wayla y Eilat.

Derogación normativa hotelera y del Sistema Turístico de Tiempos Compartidos

En el caso del régimen de hospedaje y alojamiento, su eliminación se produce en el marco de un creciente debate a nivel mundial sobre el alojamiento turístico temporario, su modificación hubiera sido una buena oportunidad para establecer reglas claras de funcionamiento.

¹⁷ <https://www.noticiasdebariloche.com.ar/que-dicen-desde-turismo-provincial-sobre-la-derogacion-de-la-ley-de-agentes-de-viaje/>

¹⁸ <https://argentina.ladevi.info/agencias-viajes/como-impacta-la-desregulacion-las-agencias-viajes-y-el-alojamiento-turistico-n60679>

¹⁹ Informe de Gestión del Departamento de Sumarios 2023. EX-2023-139617920-APN-DCAV#MTYD

D. Norma supérstite. Corrimiento del Congreso de la política turística.

Pese al DNU en análisis sobrevive la LEY NACIONAL DE TURISMO 25.997. Dicha norma declara de **interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país**. La actividad turística resulta prioritaria dentro de las políticas de Estado resultando la actividad privada una aliada estratégica del Estado.

En su anexo I refiere que las actividades turísticas comprendidas por la norma son, entre otras, Servicios de alojamiento, Agencias de viajes y Servicios en apartamentos de tiempo compartido. En ningún caso circunscribe dichas actividades, solo las nombra.

La ley tiene por objeto el fomento, el desarrollo, la promoción y la regulación de la actividad turística y del recurso turismo mediante la determinación de los mecanismos necesarios para la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, resguardando el desarrollo sostenible y sustentable y la optimización de la calidad, estableciendo los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad.

La ley establece que la autoridad de aplicación debe instrumentar normativas de procedimientos eficaces tendientes a la protección de los derechos del turista y a la prevención y solución de conflictos en los ámbitos mencionados. La autoridad de aplicación podrá establecer convenios de cooperación, delegación y fiscalización con otros órganos oficiales federales o locales y con entidades privadas. Reglamentado por las leyes derogadas.

Establece un sistema de sanciones que incluyen multas, suspensiones y cancelaciones. Dicho sistema estaba reglamentado por las leyes derogadas. Por lo que en un futuro el Poder Ejecutivo Nacional podrá tipificar los hechos que generen las sanciones mediante Resoluciones de dudosa constitucionalidad.

Además, se morigera el estándar de prueba necesario para producir una sanción firme en pos de una prueba más laxa, desplazando la revisión por parte de la justicia federal penal a la justicia contencioso administrativa federal²⁰. Ello hace que la autoridad estatal para sancionar

²⁰...el derecho penal fija un estándar de prueba más exigente, requiriendo un grado de corroboración mayor a la preponderancia relativa para que una hipótesis pueda tenerse por probada. Lo que se produce de ese modo es una distribución diferenciada del riesgo de error entre las partes de un proceso, pues al elevar el umbral de suficiencia de la prueba se reduce, por una parte, el riesgo de que se cometa un error al declarar probada una proposición fáctica (es decir, el riesgo de que se declare probada una proposición falsa o riesgo de un falso positivo), pero aumenta correlativamente, por otro lado, el riesgo de que se yerre al declarar no probada una proposición fáctica (es decir, el riesgo de que se declare no probada una proposición verdadera o falso negativo). Este efecto, se aprecia con mayor claridad, si se hace un contraste con lo que ocurre cuando se aplica

requiere de menores elementos probatorios respecto a lo que ocurría con la vigencia de la Ley 18.829.

Consecuente el mandato legal de la Ley Nacional de Turismo se ve desvirtuada por el DNU en análisis en virtud de lo informado precedentemente desoyendo al congreso nacional.

El Instituto del Derecho del Turismo queda a disposición para ampliar la presente exposición.

el estándar mínimo de prueba. Bajo ese estándar, el riesgo de error se distribuye igualmente, de modo que el riesgo de error al tener por probada en un caso una proposición, es simétrico al riesgo de error al no declararla probada, (¿La prueba es suficiente cuando es suficiente? Aproximación a la construcción de la decisión de suficiencia de la prueba en materia penal, Paula A. Viale de Gil, <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/4/la-prueba-es-suficiente-cuando-es-suficiente.pdf>, p.137).