



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.

DETEREL 132/2018.

A la : Comisión Permanente de Defensa y Seguridad Nacional.
Vía : **Lic. Mayra Ruiz de Astwood.**
Coordinadora de Comisiones Permanentes.
Cc : **Lic. Mercedes Camarena Abreu.**
Secretaria General Interina.
De : **Welnel D. Félix F.**
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa
Asunto **Opinión sobre el proyecto de ley que regula el de Guardianes Salvavidas y la Instalación de Torres de Vigilancia en los Balnearios Públicos y Privados.**
Ref. **Oficio No. 02012, Exp. 00635-2018-SLO-SE, de fecha 13/04/18.**

En atención a su comunicación de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de ley indicado en el asunto. Después de analizar dicho proyecto tenemos a bien expresarle lo siguiente:

Contenido:

PRIMERO: El proyecto de Ley regula el servicio de Guardianes Salvavidas y la Instalación e Torres de Vigilancia en los Balnearios Públicos y Privados.

SEGUNDO: Proviene de la Cámara de Diputado, depositada en fecha 05 de abril del 2018.

Facultad Legislativa Congressional:

La facultad legislativa congressional para legislar sobre esta materia está fundamentada en el Art. 93, numeral uno, literal q de la Constitución de la República que, enuncia lo siguiente: *"Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado y que no sea contraria a la Constitución."*



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Procedimiento de Aprobación:

Por su naturaleza, el presente proyecto de ley para los fines de su aprobación, se rige por lo establecido en el artículo 113 de la Constitución de la República, que establece: *"Las Leyes ordinarias son aquellas que por su naturaleza requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los presentes de cada cámara"*.

Desmante Legal

El proyecto de ley se fundamenta y toca las siguientes disposiciones legales:

1. La Constitución de la República;
2. La Ley No.469, del 31 de octubre de 1964, que hace obligatorio temporalmente el servicio permanente de guardianes salvavidas en las zonas de baños públicos del país;
3. La Ley Orgánica de Turismo de la República Dominicana, No.541, del 31 de diciembre de 1969;
4. La Ley No.84, del 26 de diciembre de 1979, que convierte la Dirección Nacional de Turismo en Secretaría de Estado de Turismo;
5. La Ley No.64-00, del 18 de agosto de 2000, que crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
6. La Ley No.176-07, del 17 de julio de 2007, del Distrito Nacional y los Municipios;

Legislación Comparada

Después de haber observado la legislación de otros países hemos notado lo siguiente:

Argentina: La Ley No. 14798, del 2006, que regula que todo ambiente acuático del territorio de la Provincia de Buenos Aires, los cuales deberán contar obligatoriamente con servicio de guardavidas. La misma describe al Guardavidas como la persona formada y entrenada para vigilar, prevenir, atender, supervisar, orientar y asistir técnica y profesionalmente a las personas brindando respuesta inmediata de rescate acuático y/o primeros auxilios de emergencia, ante aquellas situaciones de riesgo que se produzcan dentro del área de responsabilidad.

Esta ley su objeto principal de acuerdo a su artículo 1: " es la de Regular la formación y ejercicio del trabajo de la profesión de guardavidas, incorporando presupuestos básicos y elementales que deben cumplirse en todo ambiente acuático.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

- b. Considerar y reconocer al guardavidas habilitado como personal capacitado para la protección y resguardo de la vida humana en el ambiente acuático.*
- c. Disponer las funciones específicas como así también determinar las responsabilidades en el desempeño de su labor.*
- d. Establecer las responsabilidades que tienen tanto los organismos públicos como los titulares de las instalaciones relativas al ambiente acuático en relación a los guardavidas.*
- e. Establecer las obligaciones que tienen los empleadores con relación a los ambientes acuáticos, instalaciones existentes y el suministro de equipamiento, con el fin de permitir la atenuación de riesgo para los trabajadores guardavidas garantizando la mayor efectividad en la tarea de prevención y rescate en casos de emergencia.*
- f. Proteger el ambiente acuático, su flora y fauna, dentro de los límites propios de la actividad de los guardavidas.*
- g. Determinar la política general en materia de servicio de vigilancia de guardavidas en playas marítimas, fluviales, lagos, lagunas, naturales o artificiales, arroyos, canales, natatorios, piletas, muelles y/o espigones utilizados para prácticas deportivas y/o recreativas y/o en todo lugar en donde se practique o desarrolle actividades acuáticas, sean de carácter público o privado, con o sin fines de lucro, pertenecientes tanto a organismos estatales o municipales, como privados, en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires."*

En la ley se establece el régimen laboral de este campo, estableciendo horarios, tandas, obligaciones del empleador como del empleado u órgano encargado de la vigilancia de la ejecución de esta ley y los órganos de apoyo náutico para viabilizar la función de estos profesionales.

Panamá: La Ley no. 19 del 05 de Junio del 2007, que Regula el Ejercicio del Oficio Profesional del Salvamento Acuático y dicta otras disposiciones y establece como Guardavidas a las personas que enfrentan situaciones de dificultad que ponen en riesgo o amenazan la vida, que se encuentran entrenada con destrezas especiales para proteger el bienestar y la seguridad de otras personas.

En ese mismo orden señala que los mismos deben reguardar la vida y procurar e bienestar de las personas que acuden a las áreas acuáticas, también regula proteger el ambiente acuático su flora y fauna, los derechos de los guardavidas. En la ley dispone las sanciones a la violación.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Finalmente de la legislación comparada establecida debemos señalar dos puntos importantes:

Primero: la nomenclatura utilizada en ambas legislaciones para referirse a la persona técnica que se ocupara de proteger las personas que se encuentren en sitios acuáticos, la denomina guardavidas en ese sentido, es oportuno señalar que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española los Guardavidas son: *En un lugar de baño, persona encargada de la seguridad de los bañistas* y los Salvavidas son: *1. Flotador de forma anular que permite sostenerse en la superficie del agua, 2 en aposición para indicar que lo designado por el sustantivo al que se pospone sirve para el salvamento de personas en el agua o para mantenerlas a flote, botes salvavidas, chalecos salvavidas.* De lo antes señalado, entendemos oportuno hacer un llamado a observar la nomenclatura utilizada a nivel internacional ya que se encuentra definida con la naturaleza de la acción a desarrollar.

Segundo: Para el desempeño como Guardavidas en la ley de Argentina se establece la utilización de embarcaciones de rescate para la optimización del servicio de Guardavidas, lo que entendemos podría ser de gran soporte para la iniciativa legislativa referirse al apoyo náutico.

Impacto de Vigencia.

La iniciativa legislativa tiene como finalidad regular el servicio permanente de guardianes salvavidas y la instalación de torres de vigilancias en las zonas de balnearios públicos y privados del país, a fin de evitar la gran cantidad de accidentes y pérdidas de vidas que ocurren en los balnearios del país.

Es por esta razón que dicha iniciativa es de gran importancia, ya que garantiza que estos balnearios cuenten con un personal calificado que permita brindar la asistencia oportuna y permanente a los ciudadanos, a pesar de que en la actualidad existe la Ley No.469, que hace obligatorio temporalmente el servicio permanente de guardianes salvavidas en las zonas de baños públicos del país, la misma debe ser actualizada ya que solo prevé el servicio temporal de los salvavidas y carece de sanciones para quienes incumplan con sus disposiciones, por lo que consideramos factible esta normativa.

Análisis Legal

Después de haber analizado el aspecto legal, tenemos a bien señalar lo siguiente:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

1. La iniciativa legislativa en su artículo 9 dispone lo siguiente: "**Sanciones. Sin perjuicio de las responsabilidades civiles que correspondan, las instalaciones privadas que no cuenten con los servicios de guardianes salvavidas certificados e incumplan con los demás requisitos establecidos en la presente ley serán sancionadas con multas de quince a veinte salarios mínimos del sector público.** Es importante señalar, que para el cumplimiento de las sanciones es necesario establecer los procedimientos de ejecución, es decir, señalar de manera clara y precisa, quien es la autoridad competente para ejecutar la ley, por lo que debe ser consignada en la norma las disposiciones relativas al cumplimiento de la misma, para garantizar que las sanciones no se convierta en simples enunciados, ya que sin un régimen de consecuencia establecido de manera adecuada se pone en riesgo la seguridad jurídica y se pueden violentar los derechos fundamentales.

1.1. En ese sentido, el no colocar la autoridad competente atenta contra la seguridad jurídica en las leyes que busca puntualizar la certeza que tienen las personas acerca de cuáles son sus derechos y obligaciones, de conocer el alcance de sus acciones a nivel social, político, económico y sus responsabilidades frente a las demás personas y al Estado, ya que la ley no puede ser interpretativa, sino que debe ser clara, precisa y concisa evitando confusión en procedimiento a ejecutar y garantizando que no existan desigualdades, por lo antes señalado sugerimos identificar el órgano Ejecutor de la ley lo que se podrá observar en la redacción constitucional.

1.2. En ese mismo orden, hemos podido observar que la iniciativa además de no plantear la autoridad competente, no establece la posibilidad de recurrir la sanción mediante un recurso ante un órgano superior al que la otorgo, por lo que consideramos pertinente poner atención a los señalamientos constitucionales sobre el tema.

Análisis Constitucional

Luego del estudio y análisis en el ámbito constitucional de la iniciativa legislativa tendente a regular el servicio de guardianes salvavidas y las instalaciones de torres de vigilancia en los balnearios públicos y privados, tenemos a bien emitir algunas consideraciones.

1.- El principal fundamento constitucional de la iniciativa legislativa en estudio lo constituye el artículo 37 de la Carta Magna que consagra el derecho fundamental a la vida y que expresa textualmente lo siguiente:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

"El derecho a la vida es inviolable desde la concepción hasta la muerte. No podrá establecerse, pronunciarse ni aplicarse, en ningún caso, la pena de muerte."

1.2.- Es así que, la vida constituye uno de los derechos fundamentales más preciados que tienen las personas, ya que sin el goce y disfrute del mismo no es posible la existencia de otros derechos. El derecho a la vida es un valor superior, donde sólo la persona humana es titular.

1.3.-En ese sentido, el derecho a la vida tiene un contenido de protección positiva que obliga al Estado no sólo a garantizar el goce y disfrute por parte de todas las personas en su territorio, sino también la obligación de adoptar con arreglo a las normas constitucionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivo éste derecho, como en la especie lo constituye la iniciativa de marras.

2.- En relación al régimen de sanciones consagrado en el artículo 9, observamos que la propuesta legislativa no establece el criterio de quién impondrá la sanción correspondiente, lo que afecta directamente la seguridad jurídica de la norma, pues para evitar malas interpretaciones jurídica las leyes deben contener, de manera expresa, la autoridad pública encargada de la aplicación de las mismas. Es así que nuestra carta Magna consagra en su artículo 40.15:" ***...La Ley es igual para todos,; solo puede ordenar lo que es justo y útil para la comunidad y no puede prohibir más que lo que le perjudica***". En ese sentido, entendemos que el Ministerio de Turismo en coordinación con la Defensa Civil, es el encargado de imponer las sanciones producto de la violación de las normas contempladas en la iniciativa legislativa, por lo que sugerimos que la ley lo establezca de manera expresa.

2.1.- Continuando con el régimen de sanciones, en segundo lugar, hemos notado que no se incluye la posibilidad de acudir a una jurisdicción superior que examine las sanciones impuestas, en ese sentido, el artículo 69.9 de la Constitución indica que estos procedimientos deben ser desarrollado por ley, al expresar que: **"Toda sentencia puede ser recurrida de conformidad con la ley"**. Este criterio fue refrendado por el Tribunal Constitucional Dominicano en su sentencia TC/0007/12, en la cual expresó: **"[...] se infiere que nuestra Carta Magna ha dejado al legislador la posibilidad de regular, limitar e incluso restringir el derecho a un recurso mediante una disposición de tipo adjetivo"**, por tanto, es imprescindible que la ley contemple el debido recurso al que podrán recurrir los infractores.

2.2.- Por tanto, sugerimos que la propuesta de ley remita a la Ley No. 107-13, del 6 de agosto de 2013, sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo, con la finalidad de



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

interponer los recursos administrativos de lugar para conocer de las sentencias aplicadas por el organismo de la administración pública encargado,

2.3.- Por tanto, luego de las sugerencias precedentes, entendemos que debe incluirse en la propuesta legislativa la siguiente forma:

"Artículo .- El Ministerios de Turismo en coordinación con la Defensa Civil y en el ejercicio de su potestad administrativa sancionadora, es el encargado de la ejecución de esta ley e impondrá las sanciones a las infracciones contenida en esta ley.

Párrafo.- Los recursos para el conocimiento de las sanciones interpuestas serán los establecidos por la Ley No. 107-13 sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo. "

3.- Toda iniciativa legislativa que implique la inversión de recursos por parte del Estado debe identificar el origen de los fondos al tenor de lo establecido en el artículo 237 de la Constitución establece: **Artículo 237. -Obligación de identificar fuentes.** *Estableciendo la iniciativa en su artículo 19 de donde provendrán los recursos necesarios para su ejecución. Sobre este aspecto, también nuestra Suprema Corte de Justicia se pronunció mediante sentencia de fecha 16 de marzo de 2005, estableciendo el criterio de que una ley que no identifique o establezca los recursos necesarios para su ejecución, no tendrá efecto ni validez.*

3.1.- Esta iniciativa involucra varias instituciones del Estado que se obliga a la inversión de fondos, como es el caso de los ayuntamientos y del INFOTEP, al respecto, se hace necesario adicionar un artículo que señale el origen de los fondos, sugerimos que sea el artículo 11, renumerando el 12, como sigue:

Artículo 11. Fondos. Los fondos para le ejecución de esta ley provendrán de los recursos asignado a los ayuntamientos en el Presupuesto General del Estado y del presupuesto correspondiente al Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP).

Análisis lingüístico y de la Técnica Legislativa

Después de analizar el proyecto de ley en los aspectos lingüísticos y de técnica legislativa, **ENTENDEMOS** oportuno hacer las siguientes recomendaciones:

1. Sugerimos la creación de un artículo de tipo informativo que establezca el ámbito de aplicación del proyecto de ley, esto con la finalidad de dotar de claridad la



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

norma y facilitar su comprensión. El ámbito de aplicación establece sobre cuales personas recae la aplicación de la norma y el espacio territorial cubierto por esta. Es obligatorio establecer el ámbito de aplicación en todas las leyes sin importar la brevedad, extensión o tema de la misma. De lo antes expresado sugerimos la siguiente redacción:

*"Artículo 2. **Ámbito de aplicación.** Esta ley es aplicable para todos los centros de recreo, clubes, hoteles, playas y balnearios públicos y privados ubicados dentro del territorio nacional."*

2. En el objeto y en todo el proyecto de ley donde se mencione "la presente ley", sugerimos sustituirla por "**esta ley**", en el entendido de que cuando se utiliza el termino presente ley nos referimos en segunda persona o de forma indirecta, debiendo la norma siempre leerse de forma directa y en primera persona.
3. En la redacción de los artículos del proyecto de ley, (ver artículos 4, 5,6 y 13) observamos que los mismos expresan más de un mandato. Al respecto es precisos señalar que los artículos deben poseer una sola regla, mandato, instrucción o precepto, pues la multiplicidad de reglas crea serias confusiones al momento de su aplicación, además de incomprendiones en su contenido. Por otra parte vemos que la redacción presentada no expresa un mandato directo, al respecto es preciso señalar que los artículos constituyen mandatos precisos, no deben contener sus motivaciones ni los fines que se pretenden lograr, tampoco deseos, intenciones ni declaraciones. Al respecto observamos el siguiente artículo:

Redacción del proyecto:

Artículo 4.- Instalación de torres de vigilancia. En los centros de recreo, clubes, hoteles, playas y balnearios públicos y privados se instalarán torres de vigilancia para la observación de los bañistas, las cuales deben ser colocadas a una distancia mínima de doscientos metros entre ellas.

Párrafo.- La distancia para las torres de vigilancia establecida en el presente artículo, podrá variarse en balnearios públicos, dependiendo del flujo de visitantes y las necesidades de los mismos.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Redacción sugerida:

Artículo 4.- Instalación de torres de vigilancia. *Se dispone la instalación de torres de vigilancias para la observación de los bañistas, en los centros de recreo, clubes, hoteles, playas y balnearios públicos y privados.*

Párrafo I. *Las torres de vigilancias se instalarán a una distancia mínima de doscientos metros entre ellas.*

Párrafo II. *La distancia para las torres de vigilancia establecida en este artículo, podrá variarse en balnearios públicos, dependiendo del flujo de visitantes y las necesidades de los mismos.*

4. Los artículos 6 y 11 del proyecto expresan dentro de su contenido "la elaboración de reglamentos"; al respecto es preciso señalar que las disposiciones que establecen la elaboración de reglamentos se enmarcan dentro de las disposiciones transitorias, debido a que para su ejecución o aplicación temporal se debe establecer un plazo, además que debido a su carácter temporal deben de ser enviados a las "disposiciones transitorias", que contienen básicamente aquellos mandatos que permiten la aplicación gradual de la ley y persiguen que las situaciones jurídicas anteriores transiten sin dificultad hacia la nueva legislación. Es debido a su carácter de cumplimiento temporal que deben de separarse de los demás artículos y ser colocados bajo una nueva estructura en números ordinales. De lo antes expresado y conforme a lo establecido en la parte legal sugerimos la siguiente redacción:

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Resolución hoteles privados. *En un plazo de noventa días a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Ministerio de Turismo con la colaboración de la Defensa Civil dictará la resolución de supervisión de guardianes salvavidas y torres de vigilancias para los hoteles establecidos en el territorio nacional.*

Segunda. Ordenanzas balnearios y clubes. *En un plazo de noventa días a partir de la entrada en vigencia de esta ley, los ayuntamientos con la colaboración de la Defensa Civil dictará la ordenanza de supervisión de guardianes salvavidas y torres de vigilancias para los centros de recreo, clubes, playas y balnearios públicos y privados establecidos en el territorio nacional.*



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Dirección Técnica de Revisión Legislativa
"Año del Fomento a las Exportaciones"

Tercera. Reglamento de aplicación. El Poder Ejecutivo dictará el reglamento de aplicación de esta ley en un plazo no mayor de ciento veinte días a partir de su entrada en vigencia.

5. El artículo 12 expresa lo siguiente:

Artículo 12.- Disposiciones derogatorias. La presente ley deroga y sustituye la Ley No.469, del 31 de octubre de 1964, que hace obligatorio temporalmente el servicio permanente de guardianes salvavidas en las zonas de baños públicos del país.

Al respecto es preciso señalar que en virtud de lo expresado por este artículo, estamos ante una expulsión de la norma del marco jurídico nacional y no una modificación parcial de la ley vigente. Es por ello que el término correcto cuando lo que se persigue es la creación de una nueva norma que sustituya en su totalidad la anterior, quedando esta además expulsada, es la "abrogación", ya que con la derogación solo se elimina parte de la ley, pero no pierde su vigencia.

Del mismo modo sugerimos que sea remitida a las "disposiciones finales", con la misma redacción sugerida en el punto 4 de este informe para las disposiciones transitorias, debido a su carácter temporal, debiendo no obstante ser colocadas después de las transitorias y antes de la disposición que establece la entrada en vigencia. De lo antes expresado sugerimos la siguiente redacción:

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Abrogación Ley No.469. Esta ley abroga la Ley No.469, del 31 de octubre de 1964, que hace obligatorio temporalmente el servicio permanente de guardianes salvavidas en las zonas de baños públicos del país.

Segunda. Entrada en vigencia. Esta ley entra en vigencia noventa días a partir de su promulgación.

Después de lo analizado y señalado, SOMOS DE OPINION, de que la comisión encargada del conocimiento del proyecto de ley se aboque a su estudio, tomando en cuenta las observaciones antes señaladas.

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director.

WF/l-c-tl