



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

Santo Domingo de Guzmán, D.N.  
03 de agosto de 2021

**DETEREL 885/2021.**

A la : Comisión Permanente de **Desarrollo Municipal y Organizaciones No Gubernamentales.**

Vía : **Licda. Rosemary Cedeño Nieves**  
Coordinadora de Comisiones Permanentes

CC : **Lic. José Domingo Carrasco Esteves**  
Secretario General Legislativo

De : **Welnel D. Félix F.**  
Director Departamento Técnico de Revisión Legislativa

Asunto : Proyecto de ley que regula la instalación, funcionamiento y operación de los cementerios y servicios funerarios en la República Dominicana.

Ref. : **Expediente No.00610-2021.**

En atención a las comunicaciones de referencia, en la que nos solicita realizar el correspondiente estudio y remitir la opinión sobre el proyecto de ley indicado en el asunto. Tenemos a bien expresarle lo siguiente:

**Contenido:**

**Primero:** Este proyecto de ley tiene como finalidad regular la instalación, funcionamiento y operación de los cementerios y servicios funerarios en la República Dominicana.

**Segundo:** Este proyecto fue presentado por el señor **Franklin Peña**, Senador de la República, por la provincia de San Pedro de Macorís.

**Facultad Legislativa Congresual:**

La facultad legislativa congresual para legislar sobre esta materia está sustentada en el artículo 93, numeral q), que establece: ***“Legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución”.***

**Desmante Legal**

El Proyecto de ley tiene como antecedentes las siguientes disposiciones legales:

**Vista:** La Constitución de la República;

**Vista:** La ley No. 214, sobre cementerios, del 4 de marzo de 1943;



### **Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

**Vista:** La ley General de Salud No. 42-01, de fecha 8 de marzo del 2001

**Vista:** La ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los municipios, del 17 de julio del 2007

Sugerimos corregir las leyes referenciadas en los vistos, atendiendo al nombre correcto como fueron publicadas en la Gaceta Oficial; además, sugerimos que sean presentados conforme a las recomendaciones de técnicas legislativas, consistentes en la colocación del número seguido de la fecha de promulgación y por último el nombre o título que la identifica. En tal sentido, sugerimos la siguiente redacción:

**Vista:** La Constitución de la República;

**Vista:** La Ley núm. 214, del 4 de marzo de 1943, sobre cementerios;

**Vista:** La Ley núm. 42-01, del 8 de marzo del 2001, Ley General de Salud;

**Vista:** La Ley núm. 176-07, del 17 de julio del 2007, del Distrito Nacional y los Municipios;

### **Impacto de la Vigencia**

El proyecto de ley objeto de nuestro estudio, tiene como objetivo regular la construcción, funcionamiento y operación de los cementerios públicos y servicios funerarios a fin definir las políticas sanitarias necesarias, para garantizar la salubridad pública y la prevención de agentes contaminantes, razón por la cual consideramos pertinente la presente iniciativa legislativa, en virtud de que la legislación vigente sobre la materia no contempla la definición de esta políticas.

### **Aspecto Legal**

Después de analizar el proyecto de ley en el aspecto legal hemos observado lo siguiente:

1.- Observamos que el proyecto de ley regula todo lo concerniente a la construcción, establecimiento, funcionamiento, organización y operación de los cementerios y servicios funerarios, públicos y privados; no obstante, no expresa nada sobre la creación de los cementerios públicos ni quién estará a cargo de los mismos.

Al respecto es preciso señalar, que la Ley núm. 176-07, del 17 de julio del 2007, del Distrito Nacional y los Municipios, ley de naturaleza orgánica, establece como una atribución exclusiva de los ayuntamientos, la construcción y gestión de cementerios y servicios funerarios.

En tal sentido, sugerimos la creación de un artículo dentro del capítulo II, el cual se refiera a la creación de cementerios públicos, y que el mismo sea ubicado como un nuevo artículo 3, con la siguiente redacción:



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

**Artículo 3.- Cementerios y servicios funerarios públicos.** La construcción y gestión de cementerios públicos y servicios funerarios públicos, estará a cargo del ayuntamiento de la demarcación territorial correspondiente, en virtud de lo establecido en la Ley núm. 176-07, del 17 de julio del 2007, del Distrito Nacional y los Municipios.

2.- Sugerimos readecuar el artículo 3 del proyecto de ley, el cual pasará a ser el artículo 4, para que diga del siguiente modo:

**Artículo 4.- Cementerios y servicios funerarios privados.** La instalación, construcción, administración, organización y operación de los cementerios y servicios funerarios privados, podrán ser realizados por personas jurídicas, nacionales y extranjeras, conforme a lo establecido en la Ley núm. 176-07, del 17 de julio del 2007, del Distrito Nacional y los Municipios y la Ley núm. 42-01, del 8 de marzo del 2001, Ley General de Salud.

3.- Observamos que el proyecto de ley no establece nada sobre la derogación de la Ley núm. 214, del 4 de marzo de 1943, sobre cementerios, la cual regula dicha actividad, no obstante. En ese sentido, sugerimos que al tratarse de dos leyes de igual objeto, y en virtud del principio cronológico de *"lex posterior derogat legi priori"*, se cree un nuevo artículo dentro del proyecto de ley, el cual establezca la derogación de la ley vigente, y que sea ubicado dentro de las disposiciones finales. En tal sentido sugerimos la siguiente redacción:

**Artículo xx.- Derogación.** Queda derogada la Ley núm. 214, del 4 de marzo de 1943, sobre cementerios.

**Análisis Constitucional**

1.- Luego de análisis y estudio del proyecto de ley referido en el asunto, debemos indicar que la Constitución de la República establece la obligatoriedad de toda ley que implique erogación de fondos públicos, la de identificar sus fuentes, en ese sentido la Carta Magna establece textualmente en su artículo 237, lo siguiente: ***"No tendrá efecto ni validez la ley que ordene, autorice un pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado, sino cuando esa misma ley identifique o establezca los recursos necesarios para su ejecución."***

La norma constitucional precedente refiere a un requisito que debe cumplir toda ley, tanto aquella que autoriza la erogación de fondos como la que ordena el pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado dominicano, de identificar de manera obligatoria de donde provendrán las fuentes pecuniarias para la ejecución de la norma.

Para la creación de cementerios públicos, a fin de abastecer las necesidades de los munícipes de tener un espacio público y accesible para poder enterrar a sus seres queridos, es necesario crear la norma relativa a establecer e identificar los recursos necesarios para la ejecución de la norma.

Finalmente, recomendamos tomar en cuenta el precepto constitucional indicado en el presente informe, pues el proyecto de ley en estudio, carece del referido elemento, y tal

**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

ausencia afecta la validez de la propia norma, en ese sentido, será suficiente con indicar los recursos disponibles a tales fines. Por lo antes expresado, sugerimos la siguiente redacción:

**Artículo xx.- Fondos.** Los fondos para la ejecución de esta ley serán consignados en la Ley de Presupuesto General del Estado, en el capítulo correspondiente a los ayuntamientos.

**Aspecto Lingüístico y de Técnica Legislativa**

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

1. El considerando sexto expresa: "Que el Estado en general y el Congreso Nacional, tienen el deber y la obligación Constitucional de velar por el mejoramiento de la convivencia social, la armonía familiar y la preservación de los valores morales y culturales del pueblo dominicano, incluida la morada final donde todos los seres humanos merecen reposar en paz."

Observamos que el contenido expresado por el referido considerando, no responde a los criterios de redacción que deben tener esto como parte de una ley. Al respecto, el Manual de Técnica Legislativa del Senado de la República, establece que los considerandos son "las motivaciones que tiene el legislador para sostener y justificar el texto que propone". A través de ellos, el proponente debe explicar las razones e inquietudes que le permitieron detectar la necesidad de la norma, así como las investigaciones y consultas que realizó para sustentar su propuesta; lo que no curre en el caso de la especie; por lo que sugerimos su eliminación.

2. Sugerimos en los artículos 1, 9, 14,18 y 31 del proyecto de ley, sustituir el término "**la presente ley**", por "**esta ley**", ya que no es adecuado su uso en la redacción de textos normativos, siendo destinado a la redacción de misivas.
3. Observamos que el proyecto de ley llama "Ministerio de Salud Pública", cuando el nombre correcto es Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, por lo que sugerimos que sea corregido en todo el proyecto de ley que así lo amerite.
4. Sugerimos que en todos los artículos donde se mencionen números en cifras, las mismas sean escritas en letras y números, atendiendo a las recomendaciones de redacción de los manuales de técnicas legislativa.
5. Observamos que el capítulo I carece de un artículo que establezca el ámbito o el alcance de la ley. Este artículo es de suma importancia ya que forma parte junto al objeto de la ley de aquellos artículos introductorios y de contenido informativo que sirven para establecer el espacio territorial o a las personas a las que se le aplica, ya que se identifica con precisión donde o sobre quien recaerá la disposición. En tal sentido sugerimos la siguiente redacción del artículo 2 sobre el ámbito de aplicación y que el mismo sea además organizado dentro de un primer junto al objeto capítulo denominado "**DEL OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN**".

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.** Esta ley es aplicable a todos los cementerios y servicios funerarios públicos y privados, que operen dentro del territorio nacional.

6. Observamos que los artículos 6, 7 y 13, dividen en literales sus incisos, al respecto es preciso señalar que los literales son subdivisiones de los numerales, es decir, estructuras menores que dividen a su vez a los numerales. El uso del numeral en la división en incisos es la recomendada ya que por su carácter infinitivo se prefiere su uso, es por esto que la Constitución de la República fue redactada utilizando en la división en incisos. 1);.....,2)....., 3)....
7. Observamos que los artículos 22 y 24, expresan en su contenido más de un mandato. Al respecto es preciso señalar, que para evitar confusiones que puedan derivarse en una falta inadecuada del mandato que pueda generar inseguridad jurídica, y al tenor del principio de uninomratividad que establece que los artículos solo deben contener y expresar una sola disposición o mandato, sugerimos que los mismos sean divididos en párrafos, del siguiente modo:

**Redacción original:**

**Artículo 22.- Adquisición.** Para la compra de un ataúd es obligatoria una autorización expresa y escrita en original, debidamente firmada y sellada del representante del centro hospitalario, público o privado, donde se produzca el fallecimiento, o del ayuntamiento correspondiente, cuando se trate de una persona Fallecida en una vivienda particular. La funeraria o proveedor tendrá que remitir la Autorización de la venta del ataúd en un plazo máximo de 72 horas al ayuntamiento correspondiente.

**Redacción recomendada:**

**Artículo 22.- Adquisición.** Para la compra de un ataúd, es obligatoria una autorización expresa y escrita en original, debidamente firmada y sellada del representante del centro hospitalario, público o privado, donde se produzca el fallecimiento, o del ayuntamiento correspondiente, cuando se trate de una persona fallecida en una vivienda particular.

**Párrafo.** La funeraria o proveedor tendrá que remitir la autorización de la venta del ataúd en un plazo máximo de setenta y dos (72) horas al ayuntamiento correspondiente.

**Redacción original:**

**Artículo 24.- Duración.** Un cadáver podrá ser expuesto por un período de hasta setenta y dos (72) horas, siempre que el mismo haya sido embalsamado. Si por motivos atendibles es necesario extender la duración del velatorio, se requerirá la autorización del Ministerio de Salud Pública, bajo el cumplimiento de los requisitos técnico - sanitarios establecidos para estos fines.

Redacción recomendada:

**Artículo 24.- Duración.** Un cadáver podrá ser expuesto por un periodo de hasta setenta y dos (72) horas, siempre que el mismo haya sido embalsamado.

**Párrafo.** Si por motivos atendibles es necesario extender la duración del velatorio, se requerirá la autorización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, bajo el cumplimiento de los requisitos técnicos y sanitarios establecidos para estos fines.

8. El artículo 9 del presente proyecto establece los registro de los servicios, entre los cuales se refiere a las enfermedades infectocontagiosa, en tal sentido debemos señalar por la naturaleza del tema que puede poner en riesgo a las personas sugerimos modificarlo creando un párrafo sobre el registro de las enfermedades infectocontagiosas, en una redacción alterna que se puede leer de la siguiente manera:

**Artículo 8.- Registro del Servicio.** Los cementerios registrarán todos los servicios que presten especialmente las inhumaciones realizadas, específicamente las enfermedades de los fallecidos en los registros y archivos que indiquen el reglamento de esta ley.

**Párrafo.** Las enfermedades infectocontagiosas se les llevara en un registro en el cual se establecerá el tipo de enfermedad y protocolo a llevar.

9. Observamos el **artículo 27** del proyecto de ley que expresa: “La cremación de los cadáveres se efectuara por autorización exclusiva del fallecido, mayor de edad, mediante la expresa voluntad formal y legalmente plasmada en vida o en su defecto, a solicitud del cónyuge o del familiar más cercano, previo cumplimiento de las disposiciones técnico sanitarias y con autorización del Ministerio de Salud Pública.”

Observamos que la redacción que presenta el artículo no es la más apropiada, en el entendido de que utiliza un lenguaje ambiguo que trae confusión en su interpretación. Los textos normativos deben de ser redactado de forma clara, concisa y precisa, para evitar confusión en su interpretación, que pueda acarrear inseguridad jurídica al momento de su aplicación. Al respecto sugerimos readecuarlos del siguiente modo:

**Artículo 27.- Procedimiento.** La cremación de los cadáveres se efectuará por autorización establecida de la persona que falleció, mayor de edad, mediante la expresa voluntad formal y legalmente plasmada en vida o, en su defecto, a solicitud del cónyuge; en caso de no tener cónyuge, del familiar más cercano, previo cumplimiento de las disposiciones técnico-sanitarias y con autorización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

10. Sugerimos que los artículos que establecen sobre el reglamento de aplicación y la entrada en vigencia de la ley sean colocados bajo un nuevo capítulo sobre las “disposiciones finales”, atendiendo a que lo expresado en los mismos expresa mandatos de cumplimiento en un



SENADO  
REPÚBLICA DOMINICANA

**Dirección Técnica de Revisión Legislativa**

plazo establecido, por lo que con la concretización de lo establecido al término del plazo los referidos artículos pierden vigencia. Sugerimos además que sea readecuado su contenido, corrigiendo el nombre del ministerio de Salud Pública por misterio de Salud Pública y Asistencia Social, y sustituir el Poder Ejecutivo por el Presidente de la República, ya que es este quien posee la atribución constitucional de dictar los reglamento de las leyes, así lo expresa la Constitución de la República en su artículo 128, literal b, que expresa como atribución de del presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado ***"Promulgar y hacer publicar las leyes y resoluciones del Congreso Nacional y cuidar de su fiel ejecución. Expedir decretos, reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario;"***

En el artículo común de entrada en vigencia debe quedar claramente fijada la referencia al procedimiento constitucional establecido en forma secuencial y hacer mención a los plazos fijados por el Código Civil Dominicano. A tales fines se ha adoptado una cláusula ya usual en las cámaras legislativas: ***"Esta ley entra en vigencia a partir de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República y transcurrido los plazos fijados por el Código Civil de la República Dominicana"***.

Por lo antes expresado, sugerimos hacer la siguiente redacción:

***Capítulo X  
De las Disposiciones Finales***

***Artículo xx.- Reglamento de aplicación.*** El Presidente de la República expedirá el reglamento de aplicación elaborado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y la Liga Municipal Dominicana (LMD), en un plazo de noventa (90) días contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

***Artículo xx.- Entrada en Vigencia.*** Esta ley entra en vigencia a partir de su promulgación y publicación, según lo establecido en la Constitución de la República y transcurridos los plazos fijados por el Código Civil de la República Dominicana.

Después de lo analizado, **SOMOS DE OPINION**, que la comisión encargada del conocimiento del proyecto se avoque a su estudio y observe lo antes señalado.

Atentamente,

Welnel D. Félix.  
Director.

WF/ o g.