



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
26 de mayo de 2016

DETEREL 054/2020.

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

Vía : **Lic. Mayra Ruiz de Astwood.**
Coordinadora de Comisiones Permanentes.

CC : **Mercedes Camarena Abreu.**
Secretaria General Legislativa Interina.

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.01285-2020.** Of. 00200600 d/f 06 de febrero de 2020

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. Después de analizar dicho proyecto 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 los señores Adriano de Jesús Sánchez Roa y Luis René Canaán Rojas, Senadores de la República por las provincias Elías Piña y Hermanas Mirabal respectivamente, en fecha 29 de enero de 2020.

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”.*



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

Desmonte Legal

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

- a) La Constitución de la República;
- b) La Ley No. 214, sobre Cementerios, de 4 de Marzo de 1943;
- c) Ley General de Salud No. 42-01, de fecha 8 de marzo del año 2001;
- d) Ley No. 176-07, de fecha 17 de julio del año 2007 del Distrito Nacional y los Municipios.
- e) Ordenanzas municipales de distintas demarcaciones del país.

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. Los **VISTOS** son "textos legales que ha investigado el legislador para presentar un proyecto de ley", los vistos no constituyen meras menciones de las disposiciones relacionadas, sino que dan sustento a la norma, permiten conocer la coherencia con el sistema jurídico, la legislación vigente y prohija la optimización de la aplicación, en tanto facilita la identificación de las normativas existentes sobre el objeto de la nueva ley. De igual manera para su elaboración se precisa identificar la norma jurídica en el siguiente orden: por su número, fecha y nombre correcto, y en orden cronológico. En tal sentido, observamos que el presente proyecto de ley no establece todos los antecedentes legales que han servido de sustento para esta norma, en razón de lo antes dicho sugerimos la siguiente redacción alterna:

"**Vista:** La Ley No. 214, de fecha 4 de marzo de 1943, sobre Cementerios."

"**Vista:** Ley No.42-01, de fecha 8 de marzo del año 2001, General de Salud."

- 1.1. Sugerimos la eliminación del visto que expresa "*Ordenanzas municipales de distintas demarcaciones del país*", ya que no se establece con claridad cuales ordenanzas son las que sirvieron de base al legislador para la creación de la norma.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

Sugerimos la creación de un artículo dentro del capítulo III, el cual se refiera a la creación de cementerios públicos, y que el mismo sea ubicado como un nuevo artículo 4, con la siguiente redacción:

"Artículo 4.- Cementerios Públicos. El establecimiento y la explotación de los cementerios estarán a cargo de los ayuntamientos de acuerdo a la Ley No. 214, del 10 de marzo del 1943, sobre cementerios."

2. La iniciativa Legislativa en su artículo 9 establece: " Cobertura personas escasos recursos. El féretro y transporte de los fallecidos que están ubicados por debajo de la línea de pobreza, serán costeados en un 70% por el Ministerio de Salud Pública y un 30% por el Ayuntamiento correspondiente, sin embargo debemos señalar que la ley No. 176-07 sobre el Distrito Nacional y los Municipios, establece en su **Artículo 18.- Marco General. El ayuntamiento ejercerá para la gestión de sus intereses las competencias propias, coordinadas y/o concurrentes atribuidas por la Constitución, la presente ley y las leyes sectoriales para satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus respectivas comunidades y lograr su mayor bienestar, prosperidad y desarrollo. Las mismas se ejecutaran conforme a 10s principios de descentralización, subsidiariedad, coordinación, concurrencia, desconcentración, democracia local, participación, concertación, solidaridad social y equidad de género**", atendiendo a lo antes expuesto, sugerimos que los gastos corran por el ayuntamiento del municipio que corresponda, en tal virtud recomendamos la siguiente redacción alterna:

"Artículo 9.- Cobertura. El féretro y transporte de los fallecidos de escasos recursos serán costeados en su totalidad por el Ayuntamiento correspondiente."

1. Es importante señalar que existen protocolos de atención pública que deben ser revisados, cuando se trata del traslado de enfermedades infectocontagiosa, Sugerimos la creación de un párrafo del **artículo 18** para establecer la necesidad de medidas sanitarias y de seguridad para el traslado de cadáveres con enfermedades infectocontagiosas, en una redacción alterna que se puede leer de la siguiente manera:

Párrafo: El traslado de los cadáveres de personas fallecidas de enfermedades infectocontagiosas deberá llevar un protocolo distinto, de acuerdo a la enfermedad establecido en el Reglamento de aplicación de esta ley.

Análisis Constitucional

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



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

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.

Y tal como se sugirió en el análisis legal de este informe, la creación de “cementeros 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 ausencia afecta la validez de la propia norma, en ese sentido, será suficiente con indicar los recursos disponibles a tales fines.

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. Sugerimos en el capítulo uno identificar el número del mismo en números romanos (I, II, III...) no con números arábigos (1, 2,3), ya que el uso de los mismos solo es permitido en estructuras menores, como es el caso de la división del artículo en incisos. Las estructuras mayores como es el caso de los libros, los títulos y los capítulos y las secciones, deben de ser enumeradas siempre en número romanos.
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. Sugerimos que en todos los artículos donde se mencionen cifras, las mismas sean escritas en letras, atendiendo a las recomendaciones de redacción de los manuales de técnicas legislativa.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

4. 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 capítulo 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."*

5. En el artículo 3 observamos en el epígrafe el uso de los artículos **"De la..."**, al respecto es preciso señalar que los epígrafes de los artículos solo deben expresar de forma directa el contenido en un pequeño título, además de como expresamos en el punto 3 de este informe sobre los elementos técnicos, la utilización de **"De la..."** solo es permitida en estructuras mayores como por ejemplo en los capítulos. De lo antes expresado sugerimos la eliminación en el epígrafe del artículo 3 del proyecto de ley, del término **"De la..."**
6. Observamos múltiples artículos cuyo contenido expresa nombres comunes escritos en mayúsculas, como el término Cementerio, Funerario, Servicios, Construcción, así Como, etc. Es preciso señalar que como regla gramatical establecida por la Real Academia de la Lengua Española, los nombres comunes no se escriben en mayúsculas. Sugerimos sustituir las mayúsculas de los nombres comunes.
7. En el artículo 6 observamos la división en incisos en literales(a...; b...c...), al respecto es preciso señalar que los literales son subdivisiones de los numerales, ósea 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)....
8. Observamos que los artículos 7, 16, 17, 21 y 23 expresan en su contenido dos mandatos. Al respecto es preciso señalar que los artículos en virtud del principio de uninormatividad, su redacción solo debe expresar una sola disposición mandato o precepto, debiendo según sea el caso separarse en nuevos artículos si el mandato expresado es distinto uno del otro, o en párrafos si lo expresado se desprende y complementa la parte capital. Por lo que sugerimos las siguientes redacciones:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

Redacción original:

Artículo 7.- Certificado de Defunción. El Certificado de Defunción será Expedido por la Clínica, el Hospital o el médico legista, conforme al lugar donde se Produzca el fallecimiento. En base a este certificado de defunción se realizara el registro en la Oficialía del Estado Civil correspondiente.

Redacción recomendada:

Artículo 7.- Certificado de defunción. El certificado de defunción será expedido por la clínica, el hospital o el médico legista, conforme al lugar donde se produzca el fallecimiento.

Párrafo. Estos certificados deberán para su validez ser registrados en la Oficialía del Estado Civil correspondiente. "

Redacción original:

Artículo 16.- La construcción o instalación de las funerarias deberá estar autorizada previamente por el Ministerio de Salud Pública y el Ayuntamiento del municipio de que se trate, debiendo cumplir cabalmente los requisitos técnicos sanitarios establecidos para tales fines. El reglamento determinara las características y condiciones mínimas obligatorias que deberán ser cumplidas para la prestación de los servicios funerarios.

Redacción recomendada:

Artículo 16. - Autorización. La construcción o instalación de las funerarias deberá estar autorizada previamente por el Ministerio de Salud Pública y el Ayuntamiento del municipio de que se trate, debiendo cumplir cabalmente los requisitos técnicos sanitarios establecidos para tales fines.

Párrafo. El reglamento determinara las características y condiciones mínimas obligatorias que deberán ser cumplidas para la prestación de los servicios funerarios.

Redacción original:

Artículo 17.- Protección del cadáver. Para que un cadáver pueda ser trasladado, se requiere que el mismo esté debidamente cubierto mediante una balsa plástica con cremallera y protegido de manera que no esté expuesto a simple vista y no represente riesgo para la salud pública. Después de 24 horas del



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

fallecimiento, el cadáver deberá ser embalsamado, previo a su traslado, excepto que se realice en un ataúd sellado y de metal.

Redacción recomendada:

***Artículo 17.- Protección del cadáver.** Para que un cadáver pueda ser trasladado, se requiere que el mismo esté debidamente cubierto mediante una balsa plástica con cremallera y protegido de manera que no esté expuesto a simple vista y no represente riesgo para la salud pública.*

***Párrafo.** Después de veinticuatro horas del fallecimiento, el cadáver deberá ser embalsamado, previo a su traslado, excepto que se realice en un ataúd sellado y de metal.*

Redacción original:

Artículo 21.- 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 21.- 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 horas al ayuntamiento correspondiente.

Redacción original:

Artículo 23.- Duración. Un cadáver podrá ser expuesto por un periodo 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.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

Redacción recomendada:

Artículo 23.- Duración. Un cadáver podrá ser expuesto por un periodo de hasta setenta y dos 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, bajo el cumplimiento de los requisitos técnicos y sanitarios establecidos para estos fines.

9. El artículo 8 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 registraran 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 un registro en el cual se establecerá el tipo de enfermedad y protocolo a llevar.*

10. Observamos el **artículo 26** 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 26.- 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*



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria"

más cercano, previo cumplimiento de las disposiciones técnico sanitarias y con autorización del Ministerio de Salud Pública.

11. 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 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 30.- 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 días contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.*

Artículo 31.- 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 transcurrido los plazos fijados por el Código Civil de la República Dominicana.*

Finalmente, es preciso tomar en cuenta que con la adición de un nuevo artículo 6, referenciado en la opinión legal del presente informe, por vía de consecuencia cambia la numeración original de los articulados del proyecto de ley.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa
“Año de la Consolidación de la Seguridad Alimentaria”

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

Atentamente,

Wenel D. Feliz.
Director.

WF/og.