



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Santo Domingo de Guzmán, D.N.
07 de mayo de 2019

DETEREL 177/2019

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 Operación de los cementerios y servicios funerarios en la República Dominicana.

Ref. : **Exp. 00976 Of. 000042 d/f 11-03-19**

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 el señor **Adriano de Jesús Sánchez Roa**, Senador de la República por la provincia Elías Piña.

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**



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución".

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 de 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 estas políticas.

Aspecto Legal

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

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

Vista: La Constitución de la República Dominicana.

Vista: La Ley No. 214, sobre cementerios, de 4 de Marzo de 1943.

Vista: Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, del 17 de julio del año 2007.

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

Vistas: Ordenanzas municipales de distintas demarcaciones del país.

1.1.- 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. Asimismo, menciona ordenanzas municipales sin precisar cuáles, lo cual no es recomendable en técnicas legislativas. Recomendamos lo siguiente:

Vista: La Constitución de la República Dominicana.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Vista: La Ley No. 214, del 4 de Marzo de 1943, sobre cementerios.

Vista: Ley No. 176-07, del 17 de julio del año 2007, del Distrito Nacional y los Municipios.

Vista: Ley No. 42-01, de fecha 8 de marzo del año 200, Ley General de Salud.

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 los principios de descentralización, subsidiariedad, coordinación, concurrencia, desconcentración, democracia local, participación, concertación, solidaridad social y equidad de género**", atendiendo a los 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.

3. 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.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

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 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 los capítulos del proyecto identificar el número del mismo en números romanos (I, II, III...) no así 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, lo que no ocurre en la especie. Recomendamos corregir. (ver redacción alterna sobre contenido en el numeral 3 de este estudio)



SENADO

REPÚBLICA DOMINICANA

Departamento Técnico de Revisión Legislativa

"Año de la Innovación y Competitividad"

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. (ver redacción alterna en el numeral 3 de este informe).
3. 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**". Adicionamos la redacción alterna completa de los numeros 1 y 2 de este informe:

CAPÍTULO I DEL OBJETO Y ÁMBITO 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."

4. En el artículo 3 observamos que no posee epígrafe. Al respecto es preciso señalar que los epígrafes de los artículos deben de 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. Asimismo, realiza referencias externas, pero no indica fecha y nombre de la ley. Sugerimos lo siguiente:

Artículo 3.- Operación de los cementerios. La instalación, construcción, administración, organización y operación de los cementerios y servicios funerarios, podrán ser realizados por personas jurídicas, publicas y privadas, nacionales y extranjeras, conforme a las normas de la presente ley, su reglamento, la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios y la Ley General de Salud No. 42-01.

5. Observamos múltiples artículos cuyo contenido expresa nombres comunes escritos en mayúsculas, como el termino Cementerio, Funerario, Servicios, Construcción, así Como, etc. Es preciso señalar que como regla gramatical



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

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.

6. 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; según la siguiente redacción alterna:

Artículo 6.- Servicios. Los Cementerios podrán prestar algunos o todos de los siguientes servicios, sin desmedro de otros que en lo adelante puedan surgir:

- 1) Inhumación.
- 2) Exhumación.
- 3) Traslado.
- 4) Depósito de Cadáveres en tránsito.
- 5) Capilla o velatorio.
- 6) Cremación.
- 7) Osario.
- 8) Cinerario Común,
- 9) Fosa Común.

- 1.1. Observamos que el artículo 7 expresa: **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... Al respecto es precisos señalar que los artículos en virtud del principio de uninormatividad, su redacción solo debe de 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. Recomendamos la siguiente redacción alterna:

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.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

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

7. 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 la presente ley.

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

8. En el artículo 12 de la iniciativa nos acogemos a la observación del punto 6. Ver Redacción alterna siguiente:

Artículo 12.- Condiciones y requisitos para la manipulación de cadáveres. El personal que labore en una funeraria, deberá realizar sus funciones bajo las condiciones y requisitos que se indican a continuación, a los fines de garantizar que los servicios prestados no impliquen peligro para la salud y el medio ambiente:

- 1) Las personas que manipulen directamente cadáveres, excreciones, secreciones o partes de los mismos, deberán estar dotados de equipos, materiales e instrumentos, guantes, bata, mascarilla, cubre cabellos, cubiertas para zapatos y mangas ajustadas en las muñecas, que eviten la posibilidad de contaminación o diseminación de agentes patógenos.
 - 2) Cuando un trabajador se encuentre afectado por heridas abiertas o cortaduras, no deberá tener contacto directo con un cadáver o con las excreciones, secreciones o fluidos del mismo.
9. Con relación al artículo 15 sugerimos un epígrafe más acorde con el contenido para mejor introducción del articulado.

Artículo 15.- Arbitrios municipales. Los ayuntamientos municipales y juntas distritales establecerán los arbitrios y tasas a cobrar por la



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

operación y servicios ofrecidos en los cementerios, en base a los reglamentos para tales fines, aprobados por las salas capitulares correspondientes.

10. Observamos que el artículo 16 expresa: **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...** Al respecto es preciso señalar que los artículos en virtud del principio de uninormatividad, su redacción solo debe de 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. Recomendamos la siguiente redacción alterna:

Artículo 16.- Autorización de funerarias. 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 determinará las características y condiciones mínimas obligatorias que deberán ser cumplidas para la prestación de los servicios funerarios.

11. Respecto al **artículo 17**, adicionamos la opinión del punto, **10**, renumerando en dos párrafos. Redacción alterna siguiente:

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 I: Después de 24 horas del fallecimiento, el cadáver deberá ser embalsamado, previo a su traslado, excepto que se realice en un ataúd sellado y de metal.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

Párrafo II: Cuando el cadáver este bajo la jurisdicción del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), para poder ser embalsamado deberá contar con la autorización expresa y escrita de este Instituto.

12. Así mismo en el **artículo 18**, adicionamos la opinión del punto 10, con mejor redacción del epígrafe, como sigue:

Artículo 18.- Traslado de cadáveres. Los cadáveres solo podrán ser trasladados en carros fúnebres, ambulancias u otros vehículos que estén debidamente autorizados para esos propósitos por el Ministerio de Salud Pública.

Párrafo. Toda empresa de transporte, por tierra, mar o aire, que vaya a trasladar un cadáver, deberá requerir la autorización de traslado y enterramiento o cremación del cadáver a ser transportado, así como los documentos requeridos por la jurisdicción correspondiente.

13. Indicamos que en los artículos 21 y 23, adicionamos la opinión del punto 10, con mejor redacción del epígrafe, como sigue:

Artículo 21.- Autorización de compras de ataúdes. 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 72 horas al ayuntamiento correspondiente.

Artículo 23.- Exposición de cadáveres. 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, bajo el cumplimiento de los requisitos técnico-sanitarios establecidos para estos fines.

14. Observamos el **artículo 26** del proyecto de ley que expresa:



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

"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."

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

15. Del mismo modo sugerimos modificar el artículo 30, ya que el reglamento general de las leyes corresponden y deben ser elaborados por el poder ejecutivo.

Artículo 30.- Reglamento de aplicación. En un plazo de 90 días a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Poder Ejecutivo elaborará el reglamento de aplicación de esta ley.

16. Respecto a la entrada en vigencia del artículo 31, no implica necesariamente la promulgación de la ley, es por esto que la formula acogida en la redacción de los textos normativos, es la que combina lo establecido en la Constitución de la República y los plazos del Código Civil. Sugerimos la siguiente redacción alterna:

Artículo 30.- Entrada en vigencia. Esta ley entra en vigencia después de su promulgación y publicación según lo establecido en la Constitución de la República y trascurrido los plazos fijados en el Código Civil Dominicano.



SENADO
REPÚBLICA DOMINICANA
Departamento Técnico de Revisión Legislativa
"Año de la Innovación y Competitividad"

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

Atentamente,

Welnel D. Feliz.
Director.

WF/jbur