Bogotá D.C., 20 de julio de 2020

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY**

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley **“*Por la cual se crea la licencia ambiental para cementerios y se dictan otras disposiciones*”.**

Cordialmente,

**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**

Representante a la Cámara

Partido Liberal

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_\_ de 2020**

“*Por la cual se crea la licencia ambiental para cementerios*

*y se dictan otras disposiciones*”

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**ARTÍCULO 1°. OBJETO DE LA LEY.** El objeto de la presente ley es crear la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios y se dictan otras disposiciones a fin de controlar la contaminación y proteger el ambiente y la salud de los seres vivos.

**ARTÍCULO 2°. LICENCIA AMBIENTAL PARA CEMENTERIOS.** Créase la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios, autorización que será otorgada por la autoridad ambiental competente.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional reglamentará las competencias de las autoridades ambientales para el otorgamiento de la licencia ambiental de que trata el presente artículo y expedirá los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

**ARTÍCULO 3°. Cementerios.** Se entiende por cementerio el lugar destinado para recibir y alojar cadáveres, restos óseos, restos humanos y cenizas.

**Parágrafo.** Quedan excluidos los cenizarios y osarios ubicados en iglesias, capillas y monasterios y los cementerios de comunidades indígenas.

**ARTÍCULO 4°. PROHIBICIONES.** Prohíbase el otorgamiento de licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios cuando se afecten humedales incluidos en la lista de humedales de importancia internacional (RAMSAR), páramos, manglares o acuíferos.

**ARTÍCULO 5°. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.** Los cementerios que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en operación, deberán presentar un Plan de Manejo Ambiental ante la autoridad ambiental competente, dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, para su respectiva evaluación.

**Parágrafo**. Las autoridades ambientales competentes deberán fijar los términos de referencia dentro del mes siguiente a la solicitud del Plan de Manejo Ambiental.

**ARTÍCULO 6°. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**

Representante a la Cámara

Partido Liberal Colombiano

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

1. **OBJETO.**

El objeto de la presente ley es crear la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios a fin de controlar la contaminación y proteger el ambiente y la salud de los seres vivos.

1. **JUSTIFICACION DEL PROYECTO.**

En el marco legal vigente que rige el licenciamiento ambiental, Título VIII de la Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios, no se exige licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios.

Los cementerios, definidos como “*el lugar destinado para recibir y alojar cadáveres, restos óseos, restos humanos y cenizas (…) excluidos los cenizarios y osarios ubicados en iglesias.”*[[1]](#footnote-1), definición que es acogida en el proyecto de ley, tiene como finalidad “*prestar* (…) *los servicios de inhumación, exhumación y cremación de cadáveres o restos humanos y óseos y el apoyo logístico para la práctica de necropsias y ritos religiosos.”[[2]](#footnote-2)*

Los cementerios se clasifican de acuerdo a su destinación, naturaleza y régimen aplicable, como se muestra en las Tablas No. 1 y 2, a continuación:

**Tabla No. 1.**

**CLASIFICACIÓN DE LOS CEMENTERIOS**

**DE ACUERDO A SU DESTINACIÓN**

|  |  |
| --- | --- |
| **CLASIFICACIÓN \*** | **DESTINACIÓN** |
| Cementerios de bóvedas | Son aquellos en los que predominan las inhumaciones en espacios cerrados y estructuras sobre el nivel del suelo. |
| Cementerios de sepulturas o tumbas | Son aquellos en los que predominan las inhumaciones en espacios y estructuras bajo el nivel del suelo.  |
| Cementerios de bóvedas y sepulturas o tumbas | Son aquellos en los que se hacen inhumaciones en bóvedas y en sepulturas o tumbas.  |
| Cementerios en altura | Son aquellos en los que se hacen inhumaciones en bóvedas, osarios o inhumación de cenizas en varios pisos.  |
| Jardines cementerios | Son aquellos en los que se hacen inhumaciones en sepulturas o tumbas.  |

\* Estos cementerios pueden tener osarios, cenizarios y hornos crematorios.

Fuente: Resolución 5194 de 2010

**Tabla No. 2.**

**CLASIFICACIÓN DE LOS CEMENTERIOS**

**DE ACUERDO A SU NATURALEZA Y RÉGIMEN APLICABLE**

|  |  |
| --- | --- |
| **CLASIFICACIÓN** | **NATURALEZA Y RÉGIMEN APLICABLE** |
| Cementerio de naturaleza pública | Es todo aquel creado por una entidad de carácter público. |
| Cementerios de naturaleza privada | Es todo aquel creado por persona natural y/o jurídica de carácter privado. |
| Cementerios de naturaleza mixta | Es todo aquel cementerio financiado con capital público y privado.  |

Fuente: Resolución 5194 de 2010

* 1. **COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS**

En materia de salud, el artículo 516 de la Ley 09 de 1979 asigna la competencia al Ministerio de Salud hoy Ministerio de Salud y Protección Social, para expedir las normas y procedimientos para controlar en los cementerios cualquier riesgo de carácter sanitario para la salud o el bienestar de la comunidad, expidiendo para tal efecto la Resolución 5194 de 2010.

Por su parte, en materia ambiental, la citada resolución dispone que los cementerios deben contar con “*facilidades para el tratamiento, evacuación y disposición de residuos líquidos, sólidos y gaseosos*.”[[3]](#footnote-3)

Así mismo, cuando se generen residuos peligrosos “*en el área de exhumación o de necropsias se deben tratar de acuerdo a lo previsto en el Decreto 2676 de 2000 y la Resolución 1164 de 2002 o las disposiciones que las modifiquen, adicionen o sustituyan*.”[[4]](#footnote-4)

Si el cementerio cuenta con hornos crematorios, “*debe dar cumplimiento a la normatividad vigente en emisiones atmosféricas.*”[[5]](#footnote-5)

En materia urbanística, la resolución en mención determina que los cementerios “*deberán contar previamente con la licencia de construcción emitida por parte de la dependencia u oficina administrativa que determine el municipio o distrito, para lo cual se debe tener en cuenta las disposiciones pertinentes de la Ley 09 de 1979 y los permisos ambientales correspondientes*.”[[6]](#footnote-6)

Para el funcionamiento del cementerio se requiere de un *“concepto higiénico sanitario*” expedido por la Secretaria de Salud Departamental, Municipal o Distrital de cada jurisdicción de acuerdo a sus competencias, adjunto los siguientes documentos[[7]](#footnote-7):

1. Copia legible del certificado de existencia y representación legal del cementerio.
2. Certificado de uso de suelos; los diagramas de flujo de los procesos de inhumaciones, exhumación, cremación, necropsias y manejo de residuos peligrosos.
3. Planos arquitectónicos completos de: las edificaciones e instalaciones; instalaciones eléctricas, hidráulicas y sanitarias; sistemas de tratamiento de residuos líquidos, sólidos y gaseosos.
4. Documentos necesarios que permitan comprobar el cumplimiento de los requisitos sobre localización y diseño, previstos en el Título IV de la presente resolución.

5. Licencias de urbanismo y construcción expedidas por las autoridades competentes.

6. Si la documentación se encuentra incompleta al momento de su recepción, de este hecho se le informará al interesado y si insiste en la radicación de la solicitud, se dará aplicación a lo previsto en el artículo 11 y subsiguientes del Código Contencioso Administrativo.

**2.2. IMPACTO AMBIENTAL DE LOS CEMENTERIOS**

Los cementerios presentan las siguientes afectaciones ambientales:

* Contaminación de aguas superficiales y subterráneas debido a los procesos de lixiviados de sustancias orgánicas, como resultado de la inhumación de cadáveres o restos humanos y óseos y el vertimiento de agua contaminada con sustancias químicas proveniente de pesticidas y sustancias orgánicas, sobre todo con restos de flores.
* Contaminación atmosférica como resultado de la cremación de cadáveres, restos humanos o restos óseos u órganos y/o partes humanas por medio de la energía calórica y por la suspensión de material particulado proveniente de residuos de material de construcción, polvo de las excavaciones, etc.
* Contaminación por ruidos provenientes de las actividades de construcción.
* Contaminación por generación de residuos peligrosos resultado de la exhumación o necropsias*.*
* Contaminación del suelo por la generación de residuos de construcción, basura orgánica (principalmente flores) e inorgánica (papeles, envases, etc.) y la generación de materia orgánica que se lixivia en el suelo.
* Contaminación por olores fétidos emanados por la descomposición de la materia orgánica.
* Afectación de la cubierta vegetal, donde se depositan residuos sólidos

(cemento, yeso, agregados, cal, cera, etc.) ya que esas zonas pierden su capacidad de poseer cubierta vegetal.

1. **MARCO LEGAL**
* **Ley 09 de 1979,** dicta Medidas Sanitarias.
* **Ley 99 de 1993,** crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.
* **Decreto 948 de 1995,** reglamenta parcialmente, la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 76 del Decreto - Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire.
* **Decreto 2676 de 2000,** reglamenta la gestión integral de los residuos hospitalarios.
* **Resolución 1164 de 2002,** adopta el Manual de Procedimientos para la Gestión Integral de los residuos hospitalarios.
* **Decreto 1713 de 2002,** reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos.
* **Decreto 1505 de 2003,** modifica parcialmente el Decreto 1713 de 2002, en relación con los planes de gestión Integral de residuos sólidos.
* **Resolución 058 de 2002,** establece normas y límites máximos permisibles de emisión para incineradores y hornos crematorios de residuos sólidos y líquidos.
* **Decreto 1140 de 2003,** modifica parcialmente el Decreto 1713 de 2002, en relación con el tema de las unidades de almacenamiento.
* **Resolución 886 de 2004,** modifica parcialmente la Resolución No 0058 del 21 de enero de 2002.
* **Decreto 4741 2005,** reglamenta parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral.
* **Resolución 5194 de 2010,** se reglamenta la prestación de los servicios de cementerios, inhumación, exhumación y cremación de cadáveres.
* **Decreto 3930 de 2010,** reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos.
* **Decreto 1076 de 2015,** Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
* **Resolución 2254 de 2017,** adopta la norma de calidad del aire ambiente.
* **Decreto 050 de 2018,** modifica parcialmente el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con los Consejos Ambientales Regionales de la Macrocuencas (CARMAC), el Ordenamiento del Recurso Hídrico y Vertimientos.
1. **EL CONGRESO COMO FORO DE LA NACIÓN Y LA DEMOCRACIA**

Por lo anteriormente expuesto, se colige que las actividades desplegadas por los cementerios pueden ocasionar diversos tipos de afectaciones al ambiente, originadas por los vertimientos de residuos líquidos, disposición de residuos sólidos y peligrosos y emisiones atmosféricas, según el caso.

No obstante ello, la diversa normatividad vigente carece de un enfoque integral que aborde de manera proactiva y preventiva los efectos negativos que sobre el ambiente puede ocasionar dicha actividad, en tanto se circunscribe a exigir el trámite de permisos correspondientes ante las autoridades ambientales competentes, tratando al ambiente y sus recursos naturales (agua, suelo, aire, fauna, paisaje, etc) como elementos separados y desarticulados.

Este enfoque fragmentado e incompleto hace necesario que el Congreso de la República ordene un trámite de licenciamiento ambiental en el cual, mediante un Estudio de Impacto Ambiental, se evalúen de manera integral todos los aspectos que puedan llegar a afectar el ambiente.

La relevancia del estudio del Impacto Ambiental tiene razón de ser en el derecho que tienen todas las personas, las generaciones presentes y futuras a gozar de un ambiente sano, que emerge del conjunto normativo configurativo del sistema ambiental, (…), sin lugar a dudas, el fundamento de la obligación que la legislación ambiental ha impuesto a las personas de presentar una declaración de efecto o de impacto ambiental, sustentada en la realización de los correspondientes estudios técnicos, acerca de cuáles son las consecuencias que en el ambiente o en los recursos naturales va a producir el desarrollo o ejecución de una determinada obra o actividad.[[8]](#footnote-8)

Desde el año 1993 en Colombia se habla de Impacto Ambiental. A través de la Ley 99 de ese mismo año se creó el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la que dispuso, como Principios Ambientales, que: “*11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial*.”[[9]](#footnote-9)

En el artículo 57 de la precitada Ley se define el Estudio de Impacto Ambiental, así:

*“Se entiende por estudio de impacto ambiental, el conjunto de información que debe presentar ante la autoridad ambiental competente el interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental.*

*El estudio de impacto ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto, los elementos abióticos, bióticos, y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos, así como el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.*

*El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá los términos de referencia genéricos para la elaboración del estudio de impacto ambiental; sin embargo, las autoridades ambientales los fijarán de forma específica dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud en ausencia de los primeros.”*

Posteriormente, el Decreto 1076 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”, definió de manera taxativa el Impacto Ambiental, así: “*[c]ualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad.*”[[10]](#footnote-10)

Así mismo, el mencionado decreto estableció los criterios para la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, supeditándolo a lo dispuesto por el “*Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de proyectos*”.[[11]](#footnote-11)

Bajo este entendido, si una persona jurídica o natural desea que se le expida una licencia ambiental para el desarrollo de un proyecto, debe adelantar un estudio de impacto ambiental, el cual permita prever las consecuencias que ha de tener en los recursos naturales y en el ambiente, así como las opciones, herramientas y medidas disponibles para mitigar dichas consecuencias.

Por todo lo anterior, es deber del congreso, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, crear la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios a fin de controlar la contaminación y proteger el ambiente y la salud de los seres vivos.

1. **COMPETENCIA DEL CONGRESO**
	1. **CONSTITUCIONAL:**

**ARTICULO 114**. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

**ARTICULO 150**. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
	1. **LEGAL:**

**LEY 3 DE 1992. Por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.**

***ARTÍCULO 2º*** *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

*Comisión Quinta.*

*Compuesta de trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.* (Subrayado por fuera del texto).

**LEY 5 DE 1992.** **Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes**

***ARTICULO 6o.*** *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*

*(…)*

*2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.*

***ARTICULO 139.*** *Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.*

***Artículo 140.*** *Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*

*1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.*

1. **CONFLICTO DE INTERÉS**

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

*“****Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.*** *Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

1. *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
2. *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
3. *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

(…)”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que tengan empresas vinculadas a la construcción o ampliación y operación de cementerios.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Cordialmente,

**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**

Representante a la Cámara

Partido Liberal Colombiano

1. *Artículo 3 de la Resolución 5194 de 2010.* [↑](#footnote-ref-1)
2. *Artículo 4 de la Resolución 5194 de 2010.* [↑](#footnote-ref-2)
3. *Resolución 5194 de 2010, artículo 35, numeral 2.* [↑](#footnote-ref-3)
4. *Ibíd., artículo 12, numeral 3.* [↑](#footnote-ref-4)
5. *Ibíd., artículo 33.* [↑](#footnote-ref-5)
6. *Ibíd., artículo 34.* [↑](#footnote-ref-6)
7. *Ibíd., artículo 42.* [↑](#footnote-ref-7)
8. *Sentencia C-649 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.* [↑](#footnote-ref-8)
9. *Ley 99 de 1993, artículo 1.* [↑](#footnote-ref-9)
10. *Decreto 1076 de 2015 artículo 2.2.2.3.1.1.* [↑](#footnote-ref-10)
11. *Ibíd., artículo 2.2.2.3.3.4.* [↑](#footnote-ref-11)