

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. DE 2013

4267

*"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación interpuesto por **ATC SITIOS INFRANCO S.A.S.**, contra la Resolución 182 de 2013 expedida por la Oficina Asesora de Planeación de Zipaquirá"*

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de las facultades conferidas en la Ley, en especial las previstas en los numerales 3, 10 y 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 y,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

El 10 de enero de 2013, **ATC SITIOS INFRANCO S.A.S** en adelante **ATC**, a través de su apoderada radicó ante la Secretaria de Planeación de Zipaquirá solicitud para la instalación de los elementos que conforman una estación de red de telecomunicaciones en el predio ubicado en la Transversal 1B con Calle 17, Lote Santa Lucia, en el barrio El Codito del municipio de Zipaquirá, identificado con matrícula inmobiliaria No. 176-11797 y ficha catastral No. 01-00-0295-0025-000.

A través de Resolución No. 182 del 18 de marzo de 2013 expedida por la Oficina Asesora de Planeación de Zipaquirá se negó la aprobación de licencia de construcción para la instalación de una antena de telecomunicaciones para el predio identificado en el párrafo precedente del presente acto administrativo. Dicha resolución fue notificada el día 20 de marzo de 2013 a la apoderada de **ATC**.

Posteriormente, **ATC** a través de apoderada interpuso recurso de apelación el día 8 de abril de 2013 contra la Resolución 182 del 18 de marzo de 2013. Por lo anterior, la Oficina Asesora de Planeación de la Alcaldía Municipal de Zipaquirá profirió Resolución No. 248 del 12 de abril de 2013 allegada a esta Comisión bajo radicado número 201331477 del 8 de mayo de 2013, mediante la cual resolvió remitir a la CRC, el recurso de apelación interpuesto por **ATC** contra la Resolución 182 del 18 de marzo de 2013 frente a la negativa de otorgar licencia de construcción para la instalación de una antena de telecomunicaciones en el predio mencionado anteriormente.

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que de conformidad con lo previsto en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, el recurso presentado por **ATC** cumple con los requisitos de ley, el mismo deberá admitirse y se procederá con su estudio.

2. SOBRE LA DECISIÓN OBJETO DE RECURSO DE APELACIÓN

La Oficina Asesora de Planeación mediante Resolución No. 182 del 18 de marzo de 2013 sustentó su decisión de denegar la aprobación de licencia de construcción para la instalación de una antena de telecomunicaciones, partiendo del hecho que el Plan de Ordenamiento territorial y sus respectivos ajustes establecieron los usos del suelo del componente urbano, determinando la delimitación y caracterización de las áreas morfológicas homogéneas. De acuerdo con esto, el predio sobre el cual se pretende obtener la licencia de construcción para la instalación de la antena de telecomunicaciones, se encuentra dentro del área "San Juanito", y por ello su vocación es la de un "centro residencial".

Afirmó que de acuerdo con el POT y sus respectivos ajustes, en ellos no se encuentra establecido un polígono para la instalación de este tipo de antenas y/o estación de telecomunicaciones, por lo que no resultaba procedente acceder a la solicitud presentada por **ATC**.

3. SOBRE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN

Explica la apelante que el Acuerdo 012 de 2000 por el cual se adoptó el POT para el municipio de Zipaquirá y el Acuerdo 08 de 2003 por el cual se adoptaron sus ajustes, *"no prohíben en ningún aparte de su articulado la ubicación del diseño y ocupación temporal para la instalación de los elementos que conforman una estación de la red de telecomunicaciones del Estado en el sector urbano."*

Por otro lado, indica que el Decreto 1469 de 2010 proferido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en su artículo 11 que establece que: *"No se requerirá licencia urbanística de construcción en ninguna de sus modalidades para le ejecución de estructuras especiales tales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales."* Resalta que la anterior posición fue avalada expresamente por la Oficina Jurídica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

De acuerdo con lo anterior, afirma **ATC** que para la instalación de estaciones de telefonía móvil celular no procede el trámite de licencias de construcción, debido a que las estaciones inalámbricas están excluidas de dicho trámite y frente al servicio público no presenta ninguna limitación especial, además, no se les aplica la definición de edificación prevista en la Ley 400 de 1997, ya que solamente se hace alusión a las construcciones cuyo uso primordial es la habitación u ocupación por seres humanos, por lo que las construcciones de estaciones radioeléctricas no son edificaciones y, por lo tanto, los operadores no están obligados a solicitar la licencia de construcción definida en el Decreto 1469 de 2010.

Argumenta **ATC** que para el sitio en el cual se pretende realizar la instalación de la antena de telecomunicaciones, están inmersos los usos de equipamiento urbano comunitario y servicios de dotación urbana en donde su tratamiento urbanístico es aplicable a sectores ubicados dentro del suelo urbano, que requieren introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de la construcción para detener procesos de deterioro físico y ambiental, con el fin de obtener un aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la descongestión del tráfico urbano, la rehabilitación de bienes históricos y culturales, y la utilización más eficiente de inmuebles urbanos para el beneficio de la comunidad. Afirmo además que según el mismo Acuerdo municipal, éste no contiene ninguna restricción tácita en cuanto a la instalación de infraestructura para telecomunicaciones, y por lo tanto impedir dicha instalación *"irá en contra del propósito municipal de proporcionar bienestar a la comunidad el derecho a la comunicación mediante el servicio de cobertura de telefonía que facilita este tipo de infraestructura"*.

Por todo lo anterior y sin perjuicio de lo antes expuesto, **ATC** señala que no encuentra limitante alguno para que se otorgue la licencia de construcción¹ para la instalación de torres de comunicaciones en la zona urbana del municipio de Zipaquirá.

4. CONSIDERACIONES DE LA CRC

4.1. Alcance del presente pronunciamiento

Como bien lo dispone la Ley 1341 de 2009 en su artículo 22, numeral 18, la Comisión de Regulación de Comunicaciones es la autoridad competente para resolver los recursos de apelación contra actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción, instalación y operación de redes de telecomunicaciones.

El ejercicio de dicha facultad, no implica una simple revisión formal de las condiciones del Plan de Ordenamiento Territorial de cada uno de los entes territoriales ante los cuales se presentan los recursos de apelación, sino que la misma implica la revisión, análisis y verificación de la aplicación efectiva de las disposiciones y reglas previstas en la Ley 1341 de 2009 por la cual fueron definidos los principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las TIC.

De esta forma, el ejercicio de la función en comento no puede perder de vista que uno de los principios orientadores establecidos por la ley en comento, en su artículo 2 versa precisamente sobre **el uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos**, indicando que "[e]/ *Estado fomentará el despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar, y promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios, siempre y cuando se remunere dicha infraestructura...*".

Dicho principio adquiere gran importancia dentro del análisis de los recursos de apelación asociados a la construcción, instalación y operación de redes de telecomunicaciones, en la medida en que corresponde al Estado, como un todo, fomentar el uso eficiente y el despliegue de la infraestructura. Al respecto, es del caso tener presente que de acuerdo con el artículo 7 de la ley citada previamente, la misma debe ser interpretada en la forma que mejor garantice el desarrollo de los principios orientadores establecidos en ella, con énfasis en la promoción y garantía de libre y leal competencia y la protección de los derechos de los usuarios.

Así mismo, no puede perderse de vista para el análisis de este tipo de recursos de apelación que una de las razones que justifican la intervención del Estado en la economía, según lo indicado por el artículo 4, numeral 6 de la Ley 1341 de 2009 está orientada precisamente a "*Garantizar el despliegue y el uso eficiente de la infraestructura y la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos escasos, se buscará la expansión, y cobertura para zonas de difícil acceso, en especial beneficiando a poblaciones vulnerables*" y "*Propender por la construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras de las tecnologías de la información y las comunicaciones por la protección del medio ambiente y la salud pública*".

Es tan importante este asunto para el desarrollo de la sociedad de la información y la efectiva apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a lo largo y ancho de la geografía nacional, que la misma Ley 1341 de 2009 otorga una especial responsabilidad a las entidades del orden nacional y territorial. En efecto, según el artículo 5 de la misma ley, "*Las entidades de orden nacional y territorial promoverán, coordinarán y ejecutarán planes, programas y proyectos tendientes a **garantizar el acceso** y uso de la población, las empresas y las entidades públicas a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Para tal efecto, dichas autoridades **incentivarán el desarrollo de infraestructura**, contenidos y aplicaciones, así como la ubicación estratégica de terminales y equipos que permitan realmente a los ciudadanos acceder a las aplicaciones tecnológicas que benefician a los ciudadanos, en especial a los vulnerables y de zonas marginadas del país*". (NFT)

¹Si bien, según la apelante de acuerdo con el Decreto 1469 de 2010, pese a que no es requisito obligatorio solicitar la licencia de construcción para la instalación de la antena de telecomunicaciones, para el presente caso se evidencia que ATC SITIOS INFRANCO S.A.S., efectivamente la solicitó.

En este sentido, y visto que la expedición de la licencia de construcción para la instalación de una antena de telecomunicaciones que busca **ATC**, se dirige al diseño y ocupación temporal para la instalación de los elementos que conforman una estación de una red de telecomunicaciones para la prestación de sus servicios, esta Comisión dentro del marco antes expuesto y según la función expresa otorgada sobre la materia, debe proceder a conocer, en segunda instancia, el recurso de apelación interpuesto por **ATC** a través de su apoderada, contra la Resolución No. 863 de 2012 expedida por la Oficina Asesora de Planeación de la Alcaldía Municipal de Zipaquirá.

4.2 Respeto del Decreto 1469 de 2010.

Como se mencionó en el numeral 3 del presente acto administrativo, según el apelante para la instalación de estaciones de telefonía móvil celular no procede el trámite de licencias de construcción, debido a que el Decreto 1469 de 2010 establece que no se requiere licencia urbanística de construcción en ninguna de sus modalidades, para la ejecución de estructuras especiales, entre ellas las torres de transmisión, dado que en su artículo 11, numeral 2 se señala que: *"No se requerirá licencia urbanística de construcción en ninguna de sus modalidades para la ejecución de estructuras especiales tales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales."*

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el apelante pierde de vista que si bien el Decreto 1469 de 2010 contempla la mencionada regla, existe una norma de carácter especial que regula particularmente las reglas aplicables a la construcción de antenas para la prestación de servicios de telecomunicaciones, de tal suerte que en este escenario debe darse aplicación al principio contenido en el artículo 10 del Código Civil, según el cual *"la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general"*, asunto que como expresamente lo ha explicado la H. Constitucional, constituye un criterio unánime de la doctrina jurídica nacional.²

Efectivamente, el Decreto 195 de 2005 *"por el cual se adopta límites de exposición de las personas a campos electromagnéticos, se adecuan procedimientos para la instalación de estaciones radioeléctricas y se dictan otras disposiciones"* indica de manera clara cuál es el trámite que debe seguirse para la construcción e instalación de antenas de telecomunicaciones. De esta forma en su artículo 16 ha establecido los requisitos únicos para la instalación de estaciones radioeléctricas en telecomunicaciones, incluyendo que *"[c]uando sea necesario adelantar obras de construcción, ampliación, modificación o demolición de edificaciones³, se deberá adjuntar la respectiva licencia de construcción expedida por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente"*.

De lo anterior se desprende que la solicitud de licencia de construcción para la instalación de este tipo de elementos, será necesaria y se deberá acreditar su efectivo otorgamiento como uno de los requisitos para la instalación de estaciones radioeléctricas en telecomunicaciones siempre y cuando se deban hacer intervenciones o cuando la instalación de este tipo de estructuras implique una modificación o adecuación de obra civil como obras de construcción, ampliación, modificación o demolición de las edificaciones en las cuales se pretenda instalar antenas de telecomunicaciones. En el presente caso, tal como se evidencia en el informe de ingenierías aportado por **ATC STIOS**, es necesario realizar ese tipo de modificaciones y adecuaciones consistentes en obras de construcción, ampliación y demolición; en el mencionado informe se establece que para la instalación de la antena de telecomunicaciones se deberán realizar perforaciones manuales con penetración estándar sobre el suelo del bien inmueble⁴, además se deberán construir zapatas para

² Sentencia C-576/04. Expediente D-5002. Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA: *"Conforme al criterio unánime de la doctrina jurídica, las normas especiales prevalecen sobre las normas generales. Así lo contempla en forma general el ordenamiento legal colombiano, al preceptuar en el Art. 5º de la Ley 57 de 1887 que si en los códigos que se adoptaron en virtud de la misma ley se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, "la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general"."*

³ Entiéndase por "edificación" aquella construcción de uno o varios pisos levantados sobre un lote o terreno, cuya estructura comprende un número plural de unidades independientes, aptas para ser usadas de acuerdo con su destino natural o convencional, además de áreas y servicios de uso y utilidad general. Lo anterior de acuerdo con el artículo 3 de la ley 675 de 2001.

⁴ Informe de ingenierías- CUN ZIPAQUIRÁ CODITO. ATC SITIOS INFRANCO S.A.S. Página 10. Bogotá, D.C. Diciembre de 2012.

lo cual se recomienda excavar hasta -1.70 metros por debajo del nivel actual del terreno⁵ y se debe realizar la construcción del cimiento del cerramiento el cual estará constituido por un cimiento corrido constituido por una malla en concreto ciclópeo apoyado a una profundidad mínima de -0.90 metros por debajo del nivel del terreno⁶. Lo anterior evidencia claramente que se debe acreditar el otorgamiento de la licencia de construcción para la instalación de la antena de telecomunicaciones que se pretende.

4.3 Respeto del Plan de Ordenamiento Territorial.

Al respecto, vale la pena anotar que según la definición establecida en el artículo 3 del Acuerdo 012 de 2000 mediante el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Zipaquirá y se dictan otras disposiciones, el POT es el *"conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adaptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo"*.

Se establece entonces que el POT representa el instrumento de planeación por excelencia, ya que en él se determina el modelo integral de desarrollo, así como las directrices y mecanismos necesarios para lograr un aprovechamiento del suelo de forma equilibrada, equitativa y eficiente. Es claro que el POT pretende garantizar la utilización del suelo de forma que se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos a la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

Tal y como lo menciona el jefe de la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Zipaquirá en la Resolución No. 182 de 2013, el artículo 57 del Acuerdo 012 de 2000 señala la delimitación y caracterización de las áreas morfológicas homogéneas y establece que el territorio está delimitado en 10 áreas morfológicas homogéneas, entre ellas el área denominada **San Juanito**, dentro de la cual se encuentra ubicado el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 176-11797 y ficha catastral No. 01-00-0295-0025-000, en la Transversal 1b con Calle 17 del barrio El Codito, en el municipio de Zipaquirá; área aquella con vocación de Vivienda de Interés Social, lo que quiere decir que agrupa a los usos relacionados con el alojamiento permanente de los residentes de la ciudad.

Así mismo, en lo que respecta específicamente al tema que nos ocupa, del análisis del POT de Zipaquirá se evidencia que éste se ha limitado a definir qué se entiende por Sistema de Servicios Públicos Domiciliarios, al señalar en su artículo 54 que: *"...es el conjunto de infraestructura de redes e instalaciones complementarias requeridas para la dotación y prestación de servicios de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas, telefonía, recolección de basuras y barrido de calles, necesarios para el desenvolvimiento de las actividades urbanas permitidas en el presente Acuerdo"*.

Lo anterior se define sin establecer expresamente en su articulado, medidas o condiciones algunas que regulen el desarrollo de infraestructura para promover proyectos tendientes a garantizar el acceso y uso de la población de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sin que el Acuerdo 012 de 2000 o el Acuerdo 08 de 2003, prohíban o restrinjan en ninguno de sus apartes la ubicación y/o ocupación temporal para la instalación de los elementos que conforman dicha estación de telecomunicaciones en el sector urbano.

En este contexto, mal haría en afirmarse que el simple hecho de que el área en la que se encuentra ubicado el predio en cuestión sea considerada como área de vivienda de interés social, ello implique por sí mismo que no pueda otorgarse una licencia de construcción para la instalación de los elementos que conforman una estación de una red de telecomunicaciones, máxime cuando como antes se anotó no existe prohibición expresa sobre esta materia en el Plan de Ordenamiento Territorial y si, según la ley 1341 de 2009 corresponde a las entidades del orden nacional y territorial incentivar el desarrollo de infraestructura para promover, coordinar y ejecutar planes, programas y proyectos tendientes a garantizar el acceso y uso por parte de la población de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

⁵ Informe de ingenierías- CUN ZIPAQUIRÁ CODITO. ATC SITIOS INFRANCO S.A.S. Página 16. Bogotá, D.C. Diciembre de 2012.

⁶ Informe de ingenierías- CUN ZIPAQUIRÁ CODITO. ATC SITIOS INFRANCO S.A.S. Página 17. Bogotá, D.C. Diciembre de 2012.

Este tipo de restricciones asociadas al carácter residencial de una zona determinada, puede llevar al contrasentido de afirmar que en este tipo de áreas no debe o puede haber cubrimiento o prestación de los servicios móviles de telecomunicaciones, o el mismo debe ser provisto en condiciones precarias de calidad, pues es claro que dada la estructura y composición de este tipo de redes la negativa para la aprobación de licencias de construcción para la instalación de una antena de telecomunicaciones, puede en determinado momento generar una afectación en la continuidad en la prestación del servicio que impida por lo tanto el acceso y goce efectivo a las tecnologías de la información y a las comunicaciones, prerrogativa consagrada de manera expresa en el artículo 55 de la Ley 1450 de 2011 por medio de la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, en concordancia con lo previsto en la Ley 1341 de 2009 en materia del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones. En efecto, el artículo 55 de la Ley 1450 de 2011, dispone textualmente lo siguiente:

"Artículo 55. Accesibilidad a servicios de TIC. Las entidades del Estado de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, promoverán el goce efectivo del derecho de acceso a todas las personas a la información y las comunicaciones, dentro de los límites establecidos por la Constitución y la Ley a través de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y se abstendrán de establecer barreras, prohibiciones y restricciones que impidan dicho acceso.

Con el fin de implementar lo establecido en el presente Plan Nacional de Desarrollo, corresponde a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, de conformidad con las normas, establecer parámetros para que estas, en el ámbito de sus competencias, promuevan el despliegue de los componentes de infraestructura pasiva y de soporte de conformidad con los principios de trato no discriminatorio, promoción de la competencia, eficiencia, garantía de los derechos de los usuarios y promoción del acceso de las personas que habitan en zonas donde tales servicios no se están prestando, en aras de superar las condiciones de desigualdad, marginalidad y vulnerabilidad." (SFT)

Teniendo en cuenta lo expuesto previamente corresponde a la CRC en ejercicio de sus funciones legales revocar la decisión apelada en todas sus partes, por lo que corresponderá a la Oficina Asesora de Planeación de Zipaquirá formalizar el otorgamiento de la licencia de construcción para la instalación de una antena de telecomunicaciones, para el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 176-11797 y ficha catastral No. 01-00-0295-0025-000 ubicado en la Transversal 1B con Calle 17, Lote Santa Lucia, en el barrio El Codito del municipio de Zipaquirá, solicitada por **ATC** el día 10 de enero de 2013.

En virtud de lo antes expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Admitir el recurso de apelación interpuesto por **ATC SITIOS INFRANCO S.A.S.**, contra la Resolución No. 182 del 18 de marzo de 2013 expedida por la Oficina Asesora de Planeación de Zipaquirá.

ARTÍCULO SEGUNDO. Revocar la negativa de la solicitud de licencia contenida en la Resolución 182 del 18 de marzo de 2013, y en su lugar ordenar a la Oficina Asesora de Planeación de Zipaquirá expedir la licencia de construcción para la instalación de una antena de telecomunicaciones solicitada por **ATC SITIOS INFRANCO S.A.S.**, el día 10 de enero de 2013.

ARTÍCULO TERCERO. Notificar personalmente la presente Resolución a la apoderada de **ATC SITIOS INFRANCO S.A.S.**, y a su representante legal, o a quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno.

ARTÍCULO CUARTO. De conformidad con lo previsto en el artículo 73 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y con el fin de poner en

conocimiento la decisión contenida en la presente resolución a los residentes del barrio **El Codito**, publíquese por cuenta de **ATC SITIOS INFRANCO S.A.S**, por una sola vez, en un diario de circulación local del municipio de Zipaquirá la parte resolutive de este acto administrativo.


ARTÍCULO QUINTO. Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la Oficina Asesora de Planeación de Zipaquirá, para lo de su competencia.

Dada en Bogotá D.C., a los

15 JUL 2013

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE


DIEGO MOLANO VEGA
Presidente


CARLOS PABLO MÁRQUEZ ESCOBAR
Director Ejecutivo

3000-10-112

S.C. 21/06/2013 Acta 288

C.C. 04/06/2013 Acta 873

Revisado por: Lina María Duque - Coordinadora de Solución de Conflictos 

Elaborado por: Laura Isabel Pastás Saavedra - Líder proyecto

