

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. **47 25** DE 2015

*"Por medio de la cual se resuelve el recurso de queja interpuesto por **COLSAGO COMM S.A.** contra la Resolución N° 116 de 2014, expedida por la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas, por medio de la cual se rechaza el recurso de apelación interpuesto contra la Decisión N° 600-0471 del mismo despacho"*

EL DIRECTOR EJECUTIVO DE 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, la Resolución CRC 2202 de 2009, y,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

El 25 de febrero de 2014 la empresa **ATC SITIOS COLOMBIA S.A.S.**, en adelante **ATC SITIOS**, confirió poder especial, amplio y suficiente a la empresa **COLSAGO COMM S.A.**, en adelante **COLSAGO**, para que tramitara y realizara todas las gestiones necesarias para la obtención de una licencia de construcción en la modalidad de cerramiento y del permiso de instalación de una torre de comunicaciones para la prestación del servicio de telefonía móvil.¹

El 23 de abril de 2014, la empresa **COLSAGO COMM S.A.**, en adelante **COLSAGO**, radicó ante la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas, permiso para la instalación de una estación de telecomunicaciones en el predio con nomenclatura C 13C 109, identificado con matrícula inmobiliaria N° 340-104626 y nueva referencia catastral 10200170067000 de Coveñas (Sucre), propiedad del señor Francisco Miguel Padilla Díaz, ubicado en primera ensenada del municipio de Coveñas. En el mencionado escrito, **COLSAGO** hace alusión a que el permiso de instalación de la torre de comunicaciones se destinará a la prestación del servicio de telefonía móvil celular.²

El día 30 de abril de 2014 la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas expidió la Resolución 046 de 2014 *"Por medio de la cual se*

¹ Página 194 y 195 del CD que fue adjuntado por la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas para la integración del expediente N° 300 -10- 133.

² Página 189 y 191 del CD que fue adjuntado por la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas para la integración del expediente N° 300 -10- 133.

otorga permiso de ejecución de obras de montaje de una estación radioeléctrica en predio del sector segunda ensenada del municipio de Coveñas.³

El día 05 de septiembre de 2014 el Personero municipal de Coveñas (Sucre) envió oficio a la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas donde solicita se de aplicación al principio de precaución "*señalado por la Corte Constitucional para el caso de radiación siendo la más trascendental la sentencia T - 1077 - 2012, y como consecuencia de lo anterior se revoque el permiso de instalación de la antena en cuestión*", es decir, se revoque el permiso de ejecución de obras de montaje de una estación radioeléctrica en predio del sector primera ensenada del municipio de Coveñas.

El día 03 de octubre de 2014 la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas envió oficio N° 600-471, por medio del cual decidió suspender toda actividad relacionada con ejecución de obras de montaje de una estación radioeléctrica en el predio 10200170067000 de propiedad del señor Francisco Miguel Padilla Díaz, ubicado en el sector primera ensenada del municipio de Coveñas, hasta que se efectúe un pronunciamiento del proceso de revocatoria de la licencia de construcción aprobada en la Resolución 046 de 2014.

El día 15 de octubre de 2014 la empresa **COLSAGO COMM S.A.** interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación frente al acto administrativo N° 600-471 expedido por la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas, solicitando "*se sirva revocar en su totalidad la Resolución N° 600-471 de fecha 3 de octubre de 2014, en su lugar se ordene el levantamiento de la suspensión de obras para la instalación de una torre de telecomunicaciones en el predio de propiedad del señor Francisco Miguel Padilla Díaz, ubicado en la primera ensenada del municipio de Coveñas, Departamento de Sucre.*"⁶ Además, si la decisión en comento se mantiene, "*conceder el recurso de alzada interpuesto en subsidio ante la Comisión de Regulación de Comunicaciones de conformidad con lo señalado por el numeral 18, del artículo 22 de la Ley 1431 de 2009, para que sea el mencionado organismo quien resuelva la situación de fondo.*"⁶

El día 05 de noviembre de 2014, el Secretario de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas, expidió Resolución N° 116 de 2014⁷, por medio de la cual resolvió el recurso de reposición mencionado con anterioridad, negando las pretensiones de dicho recurso interpuesto frente a la Decisión N° 600-0471 de fecha 03 de octubre de 2014 y además decide no conceder el recurso de apelación solicitado por ambas empresas. Esta decisión fue notificada al apoderado de **COLSAGO COMM S.A.** mediante diligencia de notificación personal de fecha 11 de noviembre de 2014.

Teniendo en cuenta lo anterior, **COLSAGO**, por medio de su Representante Legal, mediante escrito que fue radicado en esta Entidad con el consecutivo 201434739 del 18 de noviembre de 2014, interpuso ante esta Comisión recurso de queja contra la Resolución N° 116 de fecha 05 de noviembre de 2014 expedida por la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas.

De otra parte, una vez revisada la documentación remitida con el recurso de queja mencionado, esta Comisión evidenció la necesidad de incorporar a su análisis los medios de información y elementos de juicio que permitieran decidir de fondo sobre el mismo; razón por la cual, mediante oficio con radicado de salida 201459720 del 21 de noviembre de 2014 solicitó a la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas remitir una constancia de la fecha exacta en la que **COLSAGO** y **ATC SITIOS** fueron notificados de la Resolución N° 116 de fecha 05 de noviembre 2014, así como los documentos allegados por **COLSAGO** al momento de solicitar la autorización de instalación de la estación de telecomunicaciones a la Secretaría de planeación y obras públicas y saneamiento básico

³ Es de aclarar que, el epígrafe de dicha Resolución se refiere a predio ubicado en la "segunda ensenada", sin embargo de la parte considerativa y resolutive de la misma y además de los documentos revisados en el CD que fue adjuntado por la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas para la integración del expediente N° 300 -10- 133, se infiere que el predio está ubicado en la primera ensenada del municipio de Coveñas. Ver página 224 del CD que fue adjuntado por la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas para la integración del expediente N° 300 -10- 133.

⁴ Página 217 y 218 del CD que fue adjuntado por la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas para la integración del expediente N° 300 -10- 133.

⁵ Expediente N° 300 -10- 133, folio 8.

⁶ Expediente N° 300 -10- 133, folio 8.

⁷ Expediente N° 300 -10- 133, folio 12 a 18.

municipal de la alcaldía de Coveñas, la Decisión favorable proferida por dicha Secretaría el día 30 de abril de 2014 respecto de la mencionada autorización, los estudios de los suelos, diseño estructural de la torre, diseño estructural de cimentación y muros de contención, y la totalidad de los documentos asociados al trámite que dio origen a las Decisiones N° 116 de 2014 y 600-471 de 2014.

En respuesta a la anterior solicitud, la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas a través de comunicación radicada en esta entidad bajo número 201435303 del 22 de diciembre de 2014, allegó a esta Entidad copia magnética de los documentos solicitados.

Teniendo en cuenta los documentos remitidos con el expediente por parte de la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas, esta Comisión acreditó que el trámite de notificación del oficio contentivo de la Resolución N° 116 de fecha 05 de noviembre 2014 se adelantó siguiendo los términos del artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, es decir, se surtió la notificación personal del acto administrativo en cuestión en debida forma a la empresa **COLSAGO** el día 11 de noviembre.

Bajo este contexto, esta Comisión considera que el recurso de queja fue presentado por **COLSAGO** dentro del término previsto por la ley, en este caso, pasados cinco (5) días hábiles luego de la notificación de la Resolución N° 116 de fecha 05 de noviembre 2014.

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 **COLSAGO** cumple con los requisitos de Ley, se admitirá y se procederá con su estudio.

Finalmente, debe mencionarse que en virtud de lo dispuesto en el literal g) del artículo 1 de la Resolución 2202 de 2009 modificada por la Resolución 4336 de 2013, fue delegada en el Director Ejecutivo de la CRC previa aprobación del Comité de Comisionados de la entidad, la expedición de todos los actos administrativos sean de trámite o definitivos, para decidir sobre los recursos de apelación contra actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción, instalación u operación de redes de telecomunicaciones.

1.1. Sobre la decisión objeto del recurso de queja

La Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas, mediante la Resolución N° 116 de fecha 05 de noviembre 2014, manifestó que la decisión de suspender toda actividad relacionada con ejecución de obras de montaje de una estación radioeléctrica en el predio 10200170067000 de propiedad del señor Francisco Miguel Padilla Díaz, ubicado en el sector primera ensenada del municipio de Coveñas, contenida en el acto administrativo N° 600-0471 del 03 de octubre de 2014, se confirmaría en su totalidad. Además, dicha Secretaría dispuso que no procedía recurso de apelación ante esta Comisión en consideración a que *"se trata de una suspensión de obras no relacionada con redes"*, por lo que no *"encajaría"* dentro de lo dispuesto en el numeral 18 de la Ley 1341 de 2009.

2. CONSIDERACIONES DE LA CRC

2.1. Alcance del presente pronunciamiento y competencia de la CRC

Como bien lo dispone la Ley 1341 de 2009 en su artículo 22, numeral 18, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) 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. En el ejercicio de dicha facultad, esta Comisión pretende velar por la 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 tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), sin que ello implique el desconocimiento ni por parte de los entes territoriales, ni por parte de los interesados en la instalación de antenas de telecomunicaciones, ni por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, de las reglas expresamente previstas en las

normas preexistentes aplicables, así como las que se encuentran comprendidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Coveñas.

De esta forma, el ejercicio de la competencia de la CRC cumple uno de los principios orientadores establecidos por la Ley 1341 de 2009 que en su artículo 2 consagra **el uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos**, indicando que:

"[e]l 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"

(...)

*Para tal efecto dentro del ámbito de sus competencias, las entidades de orden nacional y territorial **están obligadas a adoptar todas las medidas que sean necesarias para facilitar y garantizar el desarrollo de la infraestructura requerida**, estableciendo las garantías y medidas necesarias que contribuyan en la prevención, cuidado y conservación para que no se deteriore el patrimonio público y el interés general."* (NFT).

Dicho principio adquiere gran importancia dentro del análisis de los recursos de apelación o queja 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.

Asimismo, 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 y 13 de la Ley 1341 de 2009, es precisamente:

"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".

Resulta de tal importancia la facultad atrás referida 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 beneficien a los ciudadanos, en especial a los vulnerables y de zonas marginadas del país".* (NFT)

Ahora bien, en relación con los argumentos expuestos en la Resolución N° 116 de 2014 de la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas en lo que respecta a la improcedencia del recurso interpuesto por **COLSAGO** ante esta Comisión, debe mencionarse que no le asiste la razón a dicho Despacho, dado que la decisión de suspender toda actividad relacionada con ejecución de obras de montaje de una estación radioeléctrica que afecta a las empresa **COLSAGO** y a **ATC SITIOS**, se dirige a obstaculizar la instalación de los elementos que conforman una estación de una red de telecomunicaciones para la prestación de este tipo de servicios.

2.2. Respecto de los argumentos del oficio N° 600- 0471 para suspender la instalación de la infraestructura.

Una vez esclarecida la competencia de esta Comisión en el asunto, es necesario analizar de fondo el recurso de apelación presentado por **COLSAGO** contra la Decisión N° 600-0471; recurso que fue negado inicialmente mediante la Resolución N° 116 de 2014.

En primer lugar, es necesario mencionar que la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas, mediante Resolución N° 046 de 014 otorgó permiso de ejecución de obras de montaje para la estación radioeléctrica en predio 10200170067000 de propiedad del señor Francisco Miguel Padilla Díaz, ubicado en el sector primera ensenada del municipio de Coveñas. Dicho permiso fue concedido una vez el municipio verificó el cumplimiento de lo establecido en el Decreto 195 de 2005; disposición que tiene por objeto *"adoptar los límites de exposición de las personas a los campos electromagnéticos producidos por estaciones radioeléctricas en la gama de frecuencias de 9 KHz a 300 GHz y establecer lineamientos y requisitos únicos en los procedimientos para la instalación de estaciones radioeléctricas en telecomunicaciones."*⁸

En el mismo sentido, la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas verificó el Acuerdo N° 003 del 28 de febrero de 2006, mediante el cual se aprobó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Coveñas; e identificó que se estableció dentro del Subsistema de Prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios la *"extensión de redes de telefonía básica en el territorio del municipio, para la ejecución en el corto, mediano y largo plazo."*⁹

Así, una vez revisados los diseños de las obras y las condiciones de urbanismo de la zona, la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas concluyó que los mismos se ajustaban a la normatividad aludida. Al mismo tiempo, la Secretaría observó la existencia de comunicaciones por parte de los residentes de la zona en donde manifestaron *"conocer las obras, sus efectos y se muestran de acuerdo con la ubicación de dicha estructura."*¹⁰ Además, se resalta el hecho de que los mismos vecinos de la primera ensenada, consintieron las obras en comento, como quiera que dentro del expediente se encuentran oficios en donde los mismos vecinos expresan lo siguiente: **(i)** *"Estar en completo acuerdo con la colocación de dicha estructura."* **(ii)** *"Conocer las normas legales que sobre este respecto se encuentra vigente."* **(iii)** *Que el pronunciamiento allegado surte el pronunciamiento "de citación a los vecinos estipulados en el decreto N° 1469 del 30 de abril de 2010."* **(iv)** *Que renuncian a "reclamación contra la secretaría de planeación en el evento que la licencia de construcción llegue a otorgarse, en virtud de los señalado en el primer punto del presente documento."*¹¹. Luego, se evidencia la aceptación de varios de los vecinos del predio en cuestión respecto del permiso para la instalación de una estación de telecomunicaciones.

De manera que, una vez realizados los estudios del caso, fue la misma Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas la que determinó que era plausible el permiso de ejecución de obras de montaje de una estación radioeléctrica y como consecuencia de ello se expidió la Resolución 046 de 014 tendiente a conceder el mencionado permiso.

Por lo demás, en el expediente se encuentra el estudio ambiental realizado por CARSUCRE-Corporación Autónoma Regional de Sucre, en donde dicha autoridad ambiental una vez realizada visita de seguimiento el 28 de mayo de 2014, concluyó que el predio en cuestión está dentro de la zona urbana del municipio y que antes de dar viabilidad ambiental a la instalación de la radio base de telecomunicaciones, se requiere que se presente a dicha Corporación certificación de usos del suelo y concesión por parte de la DIMAR.

Ahora bien, una vez concedido el permiso correspondiente por parte de la Administración Municipal e iniciadas las obras tendientes a instalar una torre de telecomunicaciones, se allegó por parte del Personero municipal de Coveñas oficio de fecha 05 de septiembre de 2014

⁸ Decreto 195 de 2005 Artículo 2°.

⁹ Resolución N° 046 de 2014, considerando 3.

¹⁰ Resolución N° 046 de 2014, considerando 5.

¹¹ Página 196 a 202 del CD que fue adjuntado por la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas para la integración del expediente N° 300 -10- 133.

mediante el cual solicita la revocatoria del permiso de instalación de dicha antena en aplicación del principio de precaución en aras de proteger los derechos colectivos.

Es así, como en atención al oficio presentado por el Personero municipal de Coveñas que la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas decidió suspender toda obra relacionada con la colocación de la antena en comento mediante oficio N° 600- 0471 de fecha 03 de octubre de 2014. Oficio que independiente de su "denominación", es una manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, por lo que se considera un acto administrativo.

Bajo este contexto debe esta Comisión entrar a analizar la suspensión del permiso de ejecución de obras de montaje de una estación radioeléctrica en predio del sector primera ensenada del municipio de Coveñas, teniendo en cuenta lo siguiente: **i)** las reglas del Plan de Ordenamiento Territorial **ii)** si la oposición de los habitantes del sector de primera ensenada respecto del permiso de ejecución de obras de montaje de una estación radioeléctrica en predio del sector de la misma ensenada del municipio de Coveñas, puede ser sustento para la decisión de suspender el permiso previamente otorgado, y **iii)** si la aplicación del principio de precaución para proteger el derecho a la salud de las personas expuestas a la emisión de ondas puede ser causal de la suspensión bajo análisis.

Así pues, se procede a estudiar los puntos mencionados de la siguiente manera:

a) Respetto del Plan de Ordenamiento Territorial:

Antes de estudiar los fundamentos de la decisión de la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas, debe recordarse que esta Comisión, dentro del control de legalidad que debe realizar como instancia de apelación, debe observar los postulados constitucionales que rigen el acto administrativo recurrido, en este sentido, debe dar alcance al principio de autonomía de los entes territoriales municipales, que en virtud del artículo 311 constitucional están facultados para ordenar el desarrollo de su territorio, pero a su vez, debe incorporar en su análisis los demás mandatos establecidos en la Carta; en efecto, el mismo artículo 311 impone para el ente territorial la obligación de "*prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, y promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*". Como se observa, el principio de autonomía territorial encuentra sus límites en la propia Carta Constitucional.

En consonancia con lo antes dicho, es de resaltar que las actuaciones de las entidades territoriales deben estar guiadas por lo dispuesto en la Ley 152 de 1994 y la Ley 388 de 1997, en especial frente a la competencia normativa relacionada con la planeación y uso del suelo. Es así como el artículo 1° de la Ley 388 de 1997 establece dentro de sus objetivos, el de promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, mejoramiento que se logra, entre otras, con la accesibilidad por parte de la población a los servicios de TICS.

Igualmente, en cuanto a la distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio entre los entes territoriales y la Nación, señala el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que la Nación establecerá "*los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades y los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones, y por su parte, los municipios deben reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes*" (NFT). En este caso, las leyes que deben orientar la reglamentación de los usos del suelo, y por contera el sentido del acto administrativo apelado, son precisamente la Ley 1341 de 2009, y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que enaltece como principios rectores del ejercicio de

competencias entre la Nación y los entes territoriales los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.¹²

De acuerdo con lo antes anotado, la H. Corte Constitucional en Sentencia C-037 de 2000 expresamente señaló lo siguiente:

"...las atribuciones que corresponden a los departamentos y municipios deben ejercerse de conformidad, no sólo con las disposiciones de la Carta, sino también con las de la Ley. Adicionalmente, las disposiciones constitucionales relativas a las facultades de los gobernadores y de los alcaldes, indican que a ellos corresponde cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno, las ordenanzas de las asambleas departamentales y los acuerdos municipales (en el caso de los alcaldes), de donde se deduce que sus disposiciones y órdenes no pueden desconocer o incumplir tales normas, que por lo mismo resultan ser de superior rango jerárquico que las que ellos profieren. Todo ello, dentro del marco de la autonomía que les corresponde, es decir dejando a salvo la exclusiva competencia normativa que las autoridades territoriales tienen en los asuntos que la Constitución señala como atribuciones propias suyas."

De esta forma, en el caso concreto se encuentra que conforme a concepto ambiental expedido por **CARSUCRE** - Corporación Autónoma Regional de Sucre respecto de la situación encontrada en la Calle 13 C - 109, el cual obra en el expediente objeto de revisión, se informa que "Para este sitio en particular el inspector de obra públicas del municipio de Coveñas el señor William Trujillo realizó acompañamiento, informando que **este sitio está dentro de la zona urbana del municipio**" (NFT)¹³.

Luego, **CARSUCRE** - Corporación Autónoma Regional de Sucre dentro de su estudio ambiental reveló que la primera ensenada del municipio de Coveñas estaba ubicada dentro de la zona urbana del municipio y por lo tanto no se considera área natural protegida por lo que no tendría problema alguno en urbanizarse y edificarse, conforme a la definición contenida en el artículo 12 del mismo PBOT. Además, se encuentra que en el POBT del municipio de Coveñas el uso del suelo clasificado como "urbano" no contempla dentro de sus actividades y usos predominantes la instalación de infraestructura para la prestación de servicios públicos de comunicaciones, sin embargo, es pertinente resaltar que esta actividad específica tampoco está contemplada de manera expresa en ninguno de los usos del suelo restantes concebidos en el PBOT del municipio de Coveñas. Cabe aclarar que, en torno a la instalación de infraestructura para la prestación de servicios públicos de comunicaciones, se debe atender el Decreto 195 de 2005 y el Decreto 1469 de 2010. Sin embargo, se observa que en el caso bajo estudio, el ente territorial no contempla en su POT una prohibición o reglamentación expresa para la actividad de instalación o ubicación de este tipo de infraestructura, por lo que igualmente se debe dar aplicación a la normativa general establecida en torno a la materia, es decir, el Decreto 195 de 2005 y el Decreto 1469 de 2010; y de no encontrarse ninguna restricción en la misma, tal y como sucede en el caso analizado, no habrá razón por la cual se deba suspender el permiso de ejecución de obras de montaje de una estación radioeléctrica.

Bajo este contexto, es de resaltar que el mismo municipio de Coveñas a través de la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas, sobre la base de lo establecido por el Decreto 195 de 2005, el Acuerdo N° 003 de 2006 POBT y una vez revisados los diseños de obras, encontró que dichas obras podían llevarse a cabo, pues la información presentada para obtener el permiso correspondiente se ajustaba a la normatividad antes mencionada. Así, como resultado de lo anterior se expidió la Resolución 046 de 2014, otorgando permiso de obras de montaje de una estación radioeléctrica en el predio 10200170067000 de propiedad del señor Francisco Miguel Padilla Díaz, ubicado en el sector primera ensenada del municipio de Coveñas, con una vigencia de cinco (5) años susceptible de ser prorrogada, por un tiempo que depende del estudio de las condiciones de urbanismo vigentes para dicho momento.

De manera que, dado el trámite y alcance del permiso de ejecución de obras de montaje de una estación radioeléctrica en predio del sector primera ensenada del municipio de Coveñas, no se encuentra fundamento jurídico alguno que haya justificado la suspensión de la obra en comento, puesto que no se halla restricción específica para la instalación de infraestructura de

¹² A la fecha del presente acto administrativo no se ha aprobado el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018, razón por la cual no se ha observado dicho Plan para efectos de la presente resolución.

¹³ Es de aclarar que dentro del expediente no se encontró el Certificado de Uso de suelo expedido por la Oficina de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas.

telecomunicaciones en el PBOT y la solicitud de permiso de instalación de una estación de telecomunicaciones elevada por **COLSAGO** en representación de **ATC SITIOS**, cumple con todos los requisitos del artículo 16 del Decreto 195 de 2005.

b) Respecto a la oposición de los habitantes del sector de primera ensenada respecto del permiso de ejecución de obras de montaje de una estación radioeléctrica en predio del sector primera ensenada del municipio de Coveñas:

Dentro de las razones expuestas por la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas para suspender el permiso de ejecución de obras de montaje, se encuentran las relativas a las manifestaciones de inconformidad presentadas por residentes y vecinos, quienes solicitan la revocatoria del acto administrativo mencionado. Esta Comisión considera importante poner de presente que ninguna disposición específica del PBOT debe contrariar las disposiciones del artículo 29 del Decreto 1469 de 2010 que establece que la Citación a Vecinos surtida dentro del trámite de una licencia urbanística tiene un objetivo informativo, consultivo, y tendiente a garantizar los derechos de los mismos dentro de tal procedimiento, sin que por ello todas las consideraciones manifestadas por las partes dentro del trámite se tengan por ciertas, a menos que éstas se encuentren debidamente respaldadas por la Constitución y la Ley.

De otra parte, es importante resaltar que el Decreto 195 de 2005, expedido por los Ministerios de la Protección Social, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Comunicaciones adoptó los límites de exposición de las personas a los campos electromagnéticos y reglamentó los procedimientos para la instalación de estaciones radioeléctricas de telecomunicaciones; a través de este decreto el Gobierno Nacional respondió a las inquietudes manifestadas por diversas autoridades ambientales del orden municipal y departamental, comunidades organizadas y operadores de telecomunicaciones, sobre los posibles riesgos asociados a la exposición involuntaria de las personas a radiaciones electromagnéticas de las antenas de telecomunicaciones. Dicho Decreto acogió los niveles de referencia de emisión de campos definidos por la Comisión Internacional para la Protección de la Radiación Ionizante, ICNIRP (por sus siglas en inglés), entidad asesora de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Unión Europea. Estos mismos límites máximos de radiación fueron adoptados en el año 2000 por la Unión Internacional de Telecomunicaciones y expedidos en su Recomendación UIT-T K.52. Posteriormente, el Ministerio de Comunicaciones –hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- expidió la Resolución 1645 de 2005 que reglamentó el Decreto 195 de 2005, resolución que en su artículo 3º estableció que el servicio de telefonía móvil celular TMC, entre otros, estaba tipificado como fuente inherentemente conforme debido a sus niveles bajos de radiación, sin perjuicio de que el Ministerio revisara periódicamente que los niveles de estos servicios no superaran los límites en razón a los cambios de tecnología u otros factores. De esta forma, si bien es claro que las autoridades deben atender y tener en cuenta las preocupaciones que formulan los diferentes ciudadanos, tal como en el presente caso, ellas deben ser analizadas teniendo en cuenta las normas vigentes sobre una materia en particular y las pruebas científicas que han dado cuenta de que la exposición de las personas a los campos electromagnéticos no implica, per se, una afectación a la salud.

Adicionalmente, si bien en el respectivo expediente hay copia de la solicitud de revocatoria de la licencia para la instalación de la antena, elevada por vecinos y residentes del municipio de Coveñas, sector Coveñitas primera ensenada, dicha solicitud no contiene ninguna justificación de orden jurídico o legal, en los términos definidos directamente por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁴ para suspender o revocar el acto administrativo que otorga el permiso de ejecución de obras de montaje de una estación radioeléctrica en predio del sector primera ensenada del municipio de Coveñas, como quiera que no se presentan fundamentos fácticos o jurídicos determinantes. En todo caso, no puede perderse de vista que; la oportunidad para que terceros intervengan y formulen objeciones frente a la expedición de una licencia urbanística, conforme al artículo 30 del Decreto 1469 de 2010 es durante el trámite de la misma y no con posterioridad a dicha licencia, como ocurrió

¹⁴ "Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona."

en el caso objeto de análisis; pues se observa que el Personero del municipio de Coveñas adjunta "*acta de la comunidad de Coveñitas sector primera enseñada en oposición a la instalación de antena de emisión de ondas magnéticas*"¹⁵, de fecha posterior al permiso de ejecución de obras de montaje de una estación radioeléctrica, cuestión que se opone a lo establecido por la normatividad antes mencionada.

c) De la aplicación del principio de precaución para proteger el derecho a la salud de las personas expuestas a la emisión de ondas:

El principio de precaución está consagrado dentro del ordenamiento jurídico colombiano en la Ley 99 de 1993¹⁶; dicha ley establece este principio de la siguiente manera:

"Artículo 1. Principios Generales. La política ambiental seguirá los siguientes principios generales:

*(...) 6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. **No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.**"*(Negrillas fuera de texto original).

Ahora bien, la H. Corte Constitucional en Sentencia C- 703 de 2010 manifiesta que se da aplicación al principio de precaución cuando el "**riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual por ejemplo, tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos**". (NFT).

Luego, el principio de precaución es aplicable cuando el riesgo o la magnitud del daño generado o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual generalmente ocurre por la falta de certeza científica absoluta acerca de las precisas consecuencias de un fenómeno, un producto o un proceso.

Igualmente, es de mencionar que el principio en comento ha sido consagrado jurisprudencial y legalmente, con dos propósitos, cuales son: **i)** proteger el medio ambiente y **ii)** indirectamente evitar los daños que en la salud pueden tener los riesgos medioambientales, ello dado el carácter de fundamental de este último derecho.

La Ley 99 de 1993, en aras de materializar el principio de precaución, establece medidas preventivas que deberán imponer las autoridades ambientales a los infractores de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables. Precisamente, la Ley 1333 de 2009 en su artículo 39 define la medida preventiva de "*suspensión de obra, proyecto o actividad*" de la siguiente manera:

*"Consiste en la orden de cesar, por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental, la ejecución de un proyecto, obra o actividad **cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o la salud humana** o cuando se haya iniciado sin contar con la licencia ambiental, permiso, concesión o autorización o cuando se incumplan los términos, condiciones y obligaciones establecidas en las mismas."* (NFT)

¹⁵ Página 219 a 220 del CD que fue adjuntado por la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas para la integración del expediente N° 300 -10- 133.

¹⁶ Por la cual se 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.

Ahora bien, la Ley 1333 de 2009, otorga dicha facultad a prevención en materia sancionatoria ambiental al "Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible; las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002; la Armada Nacional; así como los departamentos, municipios y distritos, quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental." De manera que, estas autoridades están facultadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en la Ley 1333 de 2009, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.

Entonces, una vez identificada una obra en ejecución que ponga en peligro la salud humana o cuando la misma se haya adelantado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización en materia ambiental, las autoridades ambientales facultadas para ello, es decir, las mencionadas en el artículo 2° de la Ley 1333 de 2009, podrán suspender la obra o actividad adelantada. Luego, en el caso bajo estudio y conforme al marco de la materialización del principio de precaución, solo procedería la suspensión de obras para la instalación de una torre de telecomunicaciones cuando de su ejecución pueda derivarse daño o peligro alguno para la salud humana o para los recursos renovables, cuestión que no ha sido demostrada dentro de la presente actuación administrativa; además la autoridad facultada para imponer este tipo de medida no es la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas, sino aquellas autoridades del artículo 2° de la Ley 1333 de 2009.

Por lo demás, esta Comisión parte de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente, para lo cual en primer lugar, debe tenerse presente lo dispuesto en el ya citado Decreto 195 de 2005 que en su artículo 3, numeral 11 establece que las fuentes inherentemente conformes "*son aquellas que producen campos que cumplen los límites de exposición pertinentes a pocos centímetros de la fuente. No son necesarias precauciones particulares*".

En desarrollo de lo anterior, la Resolución 1645 de 2005 expedida por el Ministerio de las Telecomunicaciones, hoy de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en su artículo 3° enlista las fuentes inherentemente conformes en las que se contemplan, los emisores que emplean los sistemas y servicios de telefonía móvil celular, servicios de comunicación personal PCS y sistema acceso troncalizado-trunking, entre otras. Posteriormente, el mismo Ministerio mediante Circular 270 de 2007 recordó que la "telefonía móvil celular – TMC – y los servicios de comunicación personales – PCS – fueron tipificados como fuentes inherentemente conformes. Lo anterior, dado que el resultado del estudio contratado por el Ministerio para verificar de todos los servicios de telecomunicaciones, encontró que los servicios relacionados en dicha disposición tienen muy bajos niveles de radiación.

Por otra parte, sobre lo manifestado por la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas sobre el estudio de los daños a la salud por la instalación de antenas debe tenerse en cuenta que estudios adelantados tanto por la Organización Mundial para la Salud (OMS), como por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)¹⁷ concluyen que las ondas radioeléctricas emitidas por antenas de telecomunicaciones para telefonía móvil no se encuentran asociadas a riesgos a la salud. En efecto "*los niveles de exposición a RF de las estaciones de base y las redes inalámbricas son tan bajos que los aumentos de temperatura son insignificantes y no afectan a la salud de las personas*"¹⁸. Con base en estos documentos expedidos por las autoridades internacionales en esta materia se concluye que no existe evidencia científica absoluta que permita afirmar que las estaciones base tienen impacto alguno en la integridad física de las personas, y que los estudios científicos existentes afirman que el potencial riesgo a la salud humana no deviene de las estaciones base para servicios de comunicaciones sino del uso inadecuado de dispositivos móviles.

De manera que, no es aceptable que la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento básico municipal de la alcaldía de Coveñas de aplicación al principio de precaución suspendiendo la obra para la instalación de una torre de telecomunicaciones por lo siguiente: **i)** conforme al Decreto 195 de 2005, las radiaciones emitidas por la estación base de telefonía móvil celular son de muy baja potencia y no producen riesgos en la salud de los seres humanos; **ii)** no existe un concepto científico en virtud del cual se pueda determinar la incidencia de la radiación emitida por la torre en la afectación de la salud de los residentes. **iii)**

¹⁷ Publicado en la web: <http://www.int/mediacentre/factsheets/fs304/es/>

¹⁸ *Ibidem*