



COMISIÓN DE REGULACIÓN
DE COMUNICACIONES
REPUBLICA DE COLOMBIA

RESOLUCIÓN No. **5 2 5 9** DE 2017

"Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por los ciudadanos **VIVIANA SALAZAR VILLALOBOS** y **HUGO FERNANDO JURADO BAEZ**, contra la Resolución No. 563 de 2017 expedida por el Subsecretario de Planeación Territorial de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C."

EL DIRECTOR EJECUTIVO DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de las facultades conferidas en la Ley, en especial la prevista en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, Resolución CRC 2202 de 2009 modificada mediante la Resolución CRC 4336 de 2013, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

El 26 de abril de 2017¹, la Subsecretaría Distrital de Planeación Territorial de la ciudad de Bogotá D.C., mediante Resolución No. 563, otorgó permiso a la empresa **TORRES UNIDAS INFRAESTRUCTURA S.A.S.**, en adelante **TORRES UNIDAS**, para la ubicación de los elementos que conforman una estación de telecomunicaciones en el predio ubicado en la Carrera 98 No. 69-23, localidad de Engativá, proyecto denominado "BOG VIVERO".

Adicionalmente, la Resolución No. 563 de 2017 ordenó: "**ARTÍCULO TERCERO:** Notificar el contenido de la presente al señor **CARLOS ENRIQUE REYES SEGURA** identificado con la cédula No. 19.495.780 de Bogotá, como Representante Legal de la empresa **TORRES UNIDAS INFRAESTRUCTURA DE COLOMBIA S.A.S.**, a la señora **VIVIANA SALAZAR** identificada con la cédula No. 39.747.498, al señor **HUGO FERNANDO JURADO** identificado con la cédula No. 10.538.903, a la **ALCALDIA LOCAL DE ENGATIVA** y a la **DEFENSORIA DEL PUEBLO**, indicándole que contra la presente decisión procede el recurso de reposición ante el Subsecretario de Planeación Territorial de la Secretaría distrital de Planeación y el de apelación ante la Comisión de Regulación de Comunicaciones CRC, de acuerdo con el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 (...)"²(sic).

En cumplimiento de lo anterior, el 2 de mayo de 2017 mediante oficios con radicados No. 2-2017-18602³, 2-2017-18604⁴ y 2-2017-18605⁵, la Subsecretaría Distrital de Planeación, remitió las respectivas citaciones para la notificación personal, las cuales se surtieron de la siguiente forma:

- La empresa **TORRES UNIDAS INFRAESTRUCTURA S.A.S.** se notificó mediante trámite de notificación personal por apoderada especial el 3 de mayo de 2017⁶.
- Los ciudadanos **VIVIANA SALAZAR VILLALOBOS** y **HUGO FERNANDO JURADO BAEZ** se notificaron mediante trámite de notificación personal el 5 de mayo de 2017⁷.

¹ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folios del 442 al 453.

² Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folios del 443 y 444.

³ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folios del 457.

⁴ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folios del 459.

⁵ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folios del 464.

⁶ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folios del 459 al 463.

⁷ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folios del 465 y 466.

Con ocasión de las notificaciones anteriores los ciudadanos **VIVIANA SALAZAR VILLALOBOS** y **HUGO FERNANDO JURADO BAEZ**, el 12 de mayo de 2017 radicaron dentro de los términos legales y ante dicha autoridad, escrito de recurso de reposición en subsidio apelación⁸ en contra de la Resolución No. 563 de 2017 "*Por la cual se APRUEBA el permiso de ubicación de los elementos que conforman una Estación de Telecomunicaciones denominada BOG VIVERO, a ubicar en la CARRERA 98 No. 69-23 de la Localidad de ENGATIVA*". Si bien antes de la expedición del acto que puso fin al trámite del permiso solicitado por **TORRES UNIDAS**, los ciudadanos mencionados no habían sido vinculados como terceros interesados dentro del trámite administrativo en comento, con la notificación personal efectuada, la Subsecretaría Distrital de Planeación Territorial de la ciudad de Bogotá D.C. los vinculó al trámite con los derechos previstos en el artículo 38 del CPACA, es decir, en calidad de terceros interesados, con los mismos derechos y deberes de quienes son parte.

Una vez estudiado el recurso de reposición mencionado, la Subsecretaría Distrital de Planeación Territorial de la ciudad de Bogotá D.C mediante Resolución No. 980 del 21 de junio de 2017⁹ negó todas las pretensiones de los recurrentes y confirmó el contenido de la Resolución No. 563 de 2017. Adicionalmente, concedió el recurso subsidiario de apelación ante la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC.

En concordancia con lo expuesto, mediante comunicación del 11 de julio de 2017 radicada en esta Comisión con número 201732025¹⁰, la Subsecretaría Distrital de Planeación de la Ciudad de Bogotá, en adelante, la Subsecretaría, trasladó el recurso de apelación contra la Resolución No. 563 del 26 de abril de 2017, para que, en el marco de las competencias asignadas por el numeral 18 del artículo 22 de la ley 1341 de 2009, esta Comisión resolviera el correspondiente recurso de apelación. A dicha comunicación se le anexó el expediente 3000-75-197 (Bogotá Vivero) contentivo de tres carpetas con 556 folios, dos sobres con 16 planos y 22 guías de correspondencia.

Por otra parte, el 18 de julio de 2017 los recurrentes remitieron directamente a esta Comisión escrito con referencia "*Resolución No. 980 del (sic)¹¹ 20 de junio de 2017 SUBSECRETARIO DE PLANEACIÓN TERRITORIAL. ALCANCE DE RECURSO DE APELACIÓN*", radicada internamente con el número 201732106 donde los recurrentes solicitan que se "*revoque la resolución señalada*".

En dicho escrito, se expusieron peticiones adicionales y contrarias a las presentadas en el recurso de reposición, en subsidio apelación, radicado el 12 de mayo de 2017¹² ante la Subsecretaría. Adicionalmente, el escrito mencionado ataca directamente las consideraciones de la Resolución No. 980 del 21 de junio de 2017, por la cual se resolvió el recurso de reposición y se concedió el recurso de apelación ante la CRC.

Respecto del documento del 18 de julio de 2017, resulta importante tener en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 del CPCA los recursos deben interponerse dentro de los plazos legalmente contemplados, sustentándolos con la expresión concreta de los motivos de inconformidad. Así, en el caso concreto, la oportunidad para presentar las consideraciones de inconformidad contra la decisión en la que la Secretaría otorgó el permiso a **TORRES UNIDAS** es la misma contemplada para interponer el recurso de reposición y/o apelación, término que acaeció el día 19 de mayo de 2017. Adicionalmente, según el artículo 74 del CPCA el recurso de apelación, debe interponerse ante quien expidió la decisión y no directamente ante el superior funcional que ha de conocer el fondo del mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el documento radicado directamente por los ciudadanos **VIVIANA SALAZAR VILLALOBOS** y **HUGO FERNANDO JURADO BAEZ** ante la CRC, no puede hacer parte del análisis del recurso motivo del presente acto administrativo, so pena de incumplir el debido proceso.

⁸ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folios del 470 al 523.

⁹ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folios del 530 al 545.

¹⁰ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folio 559.

¹¹ Posible error de digitación de los recurrentes al citar la Resolución No 980 del 21 de junio de 2017.

¹² En este punto vale la pena aclarar que en el recurso del 17 de mayo de 2017 indicaron los recurrentes textualmente que "*Al presentar el recurso de REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO EL DE APELACIÓN, No pretendemos analizar la forma ni cada uno de los documentos presentados por la Empresa que desea instalar la TORRE DE ESTACIÓN DE TELECOMUNICACIONES denominada BOG VIVERO, sino defender los derechos al mínimo vital, a la salud a la vida y el Derecho preferencial de los niños (...)*". Entendiéndose, que sus objeciones no se encuentran relacionadas directamente contra los requisitos obligatorios. No obstante, en el escrito del 18 de julio, los recurrentes atacan directamente la documentación aportada por COMCEL, referente al trámite de socialización del proyecto denominado "BOG VIVERO", lo que configura una contracción entre ambos escritos y un nuevo argumento no presentado en el recurso inicial.

Antecedentes que dieron lugar a la decisión objeto del recurso

El 17 de diciembre de 2016, la empresa **TORRES UNIDAS** radicó ante la Subsecretaría, solicitud de permiso o licencia para la ubicación de los elementos que conforman una estación de telecomunicaciones¹³ en el inmueble identificado con la dirección Carrera 98 No. 69-23 en la Ciudad de Bogotá D.C.¹⁴

A través de comunicación con radicado 2-2017-04632¹⁵, la Subsecretaría remitió a **TORRES UNIDAS** acta de observaciones y correcciones referentes a la solicitud de permiso para la instalación de los elementos que conforman una estación de telecomunicaciones, en la cual otorgó treinta (30) días hábiles para que diera cumplimiento al total de las observaciones, correcciones y requerimientos allí descritos.

En atención al requerimiento, **TORRES UNIDAS** mediante comunicación con radicado No. 1-2017-04632¹⁶, remitió a la Subsecretaría la respuesta al acta de observaciones y correcciones solicitadas por dicha autoridad.

Posteriormente, la Subsecretaría expidió la Resolución No. 563 del 2 de abril de 2017 en la cual otorgó el permiso a **TORRES UNIDAS** para la ubicación de los elementos que conforman una estación de telecomunicaciones en el predio ubicado en la Carrera 98 No. 69-23 de la localidad de Engativá, sustentando su aprobación en los siguientes argumentos:

"(...)

XII.- *Que una vez revisada por parte de la Dirección de Vías, Transporte y Servicios Públicos, la documentación aportada por la empresa TORRES UNIDAS INFRAESTRUCTURA DE COLOMBIA S.A.S., mediante las radicaciones No. 1-2016-60187 del 12 de diciembre de 2016, 1-2017-09470 del 21 de febrero de 2017, 1-2017-04632 del 30 de enero de 2017, se encontró que cumplió con todos los requerimientos urbanísticos, arquitectónicos, técnicos y jurídicos, solicitados en el acta de observaciones y correcciones.*

XIV.- *Que revisada la solicitud presentada por empresa TORRES UNIDAS INFRAESTRUCTURA DE COLOMBIA S.A.S., con Nit. 900634128-1, se presenta el esquema del permiso para la ubicación de los elementos que conforman la estación de telecomunicaciones, a ser localizada en el predio ubicado en la CARRERA 98 NO. 69-23 de la Localidad de ENGATIVA, el cual hacer parte integral de del presente acto administrativo.*

XV.- *Que la empresa TORRES UNIDAS INFRAESTRUCTURA DE COLOMBIA S.A.S., con Nit. 900634128-1 presentó los estudios que acreditan la viabilidad de las obras civiles para la instalación de las torres soporte de antenas, así como la carta de responsabilidad de exoneración al distrito y la póliza de estabilidad de obra, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del artículo 16 del Decreto Nacional 195 de 2005."¹⁷*

Verificación del cumplimiento de los requisitos de forma para la procedencia del recurso

Esta Comisión comprobó la debida notificación del acto administrativo a las partes, lo que sucedió el 3 de mayo de 2017 mediante notificación personal por medio de apoderada especial para el caso de **TORRES UNIDAS**¹⁸, y 5 de mayo de 2017, mediante notificación personal, para el caso de los ciudadanos **VIVIANA SALAZAR VILLALOBOS y HUGO FERNANDO JURADO BAEZ**¹⁹, quienes posteriormente presentaron recurso de reposición en subsidio apelación el 12 de mayo de 2017, es decir, el quinto día hábil después de entenderse surtida la notificación.

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que de conformidad con lo previsto en los artículos 74 y 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el recurso presentado por los recurrentes que pretende la revocatoria de la Resolución No. 563 del 23 de abril

¹³ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folios del 1 al 268.

¹⁴ Solicitud e identificación del predio Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folios del 1 al 3.

¹⁵ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folio 282

¹⁶ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folios del 292 al 441.

¹⁷ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folio 459 al 463

¹⁸ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folios 416 al 419.

¹⁹ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folios 465 al 467.

del 2017, cumple con los requisitos procedimentales establecidos en el CPACA, razón por la cual, el mismo deberá admitirse y se procederá con su estudio.

Po otra parte, en virtud del 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 que 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.

2. ARGUMENTOS OBJETO DEL RECURSO

Argumentos expuestos en el recurso de reposición en subsidio apelación

Los recurrentes, mediante recurso de reposición en subsidio apelación, expresaron su inconformidad sobre el permiso otorgado por la Subsecretaría a la empresa **TORRES UNIDAS** para la construcción de una estación base de telecomunicaciones en el inmueble ubicado en la Carrera 98 No. 69-23 de la localidad de Engativá, indicando lo siguiente:

1. Consideran que la Subsecretaría no tuvo en cuenta las peticiones elevadas por los vecinos y la Junta de Acción Comunal del Barrio Álamos, quienes se consideran afectados con la instalación de la estación base de telecomunicaciones, argumentando que el desconocimiento de sus peticiones no solo ignora la participación de terceros en las actuaciones administrativas, sino que, con ello, se vulneran los derechos al debido proceso, la vida, la salud y el medio ambiente sano.
2. Aunado a lo anterior, los recurrentes aportan un listado²⁰ de personas de "(...) *especial protección constitucional, con un alto grado de indefensión y vulnerabilidad*" (primera infancia, adultos mayores y discapacitados), quienes, aseguran, se verían afectados "(...) *terriblemente por las radiaciones y demás efectos producidos por la TORRE DE LA ESTACIÓN DE TELECOMUNICACIONES, máxime cuando se publicitan sistemas de 4G que generan una intensidad superior o más fuerte de las radiaciones, capaces de penetrar cualquier superficie.*"

Adicionalmente, consideran los recurrentes que, el hecho de que exista una estación de telecomunicaciones ya instalada a menos de cien metros del lugar en donde se pretende instalar la estación de telecomunicaciones, aumenta el riesgo que corren las personas más vulnerables, así como los demás habitantes del sector.

También resaltaron que todas las viviendas del Barrio Álamos fueron construidas en la primera mitad de la década de 1970, por lo que estiman que la estación base de telecomunicaciones podría poner en riesgo la estabilidad estructural de los predios adyacentes.

3. Igualmente, aseguran los recurrentes que "*Los habitantes del sector no están obligados a soportar el daño que generen las ondas electromagnéticas teniendo en cuenta que esta situación podría desencadenar un daño (sic) antijurídico para la población que vive en el sector*".
4. Finalmente, los recurrentes argumentaron que el recurso de reposición en subsidio de apelación no pretende analizar la forma, ni los documentos presentados por **TORRES UNIDAS** para la aprobación del permiso, sino que se pretende la revisión de la decisión, en virtud de la aplicación del principio de precaución, ello aplicado a la falta de certeza absoluta relacionados con la radiación no ionizante.

Con base en los argumentos anteriormente resumidos, los recurrentes solicitaron la revocatoria de la Resolución No. 563 del 26 de abril de 2017, por medio de la cual se aprobó el permiso para la ubicación de la estación de telecomunicaciones en el predio ubicado en la Carrera 98 No. 69-23, localidad de Engativá, proyecto denominado "BOG VIVERO".

²⁰ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folio 470.

Argumentos de la Secretaría planteados en la Resolución que resolvió el Recurso de Reposición y otorgó el recurso de apelación

El 21 de junio de 2017 mediante Resolución No. 980 la Subsecretaría²¹ resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 563, negando todas las pretensiones expuestas por los recurrentes **VIVIANA SALAZAR VILLALOBOS y HUGO FERNANDO JURADO BAEZ**, argumentando que durante el proceso de solicitud de permiso para la ubicación de una estación de telecomunicaciones, presentado por **TORRES UNIDAS** recibió tres derechos de petición en los cuales la ciudadanía presentó oposiciones e inquietudes a la solicitud, aduciendo diversas razones, entre las cuales estaban: inquietudes sobre el proceso de socialización por parte del operador con los habitantes de la localidad de Engativá, afectación a la salud por la exposición de ondas electromagnéticas, y la proximidad de la estación de telecomunicaciones con establecimientos educativos. Explica la Subsecretaría que todas esas peticiones fueron atendidas en su totalidad, dándose las garantías suficientes para la participación de la ciudadanía en el trámite administrativo.

Adicionalmente, expuso la Subsecretaría que, mediante el Acuerdo Distrital 645 de 2016, se eliminó la exigencia de distancia mínima entre estaciones radioeléctricas, razón por la cual la Subsecretaría no puede despachar desfavorablemente una solicitud de permiso por el reproche de los recurrentes sobre la proximidad con otra estación radioeléctrica.

En relación con el cargo presentado por los recurrentes respecto de la posible afectación a la salud, la Subsecretaría rechazó las peticiones de los recurrentes con base en lo establecido en la Circular No. 000270 de 6 de marzo de 2007²² del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MINTIC-, aclarando que dentro de sus funciones no se encuentra la de adelantar estudios y/o mediciones de las ondas electromagnéticas producidas por las estaciones de telecomunicaciones, y que dichos estudios corresponden a entidades como el Ministerio de Protección Social, la Secretaría de Salud y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y que en el evento en el cual se demuestre por las autoridades correspondientes impactos negativos en la salud de las personas, dicha Secretaría procedería a tomar las medidas pertinentes para reducir o mitigar las mismas.

Finalmente, la Subsecretaría argumentó que, "(...) frente a la creciente necesidad de instalación de estaciones de telecomunicaciones en la ciudad, es necesario ampliar los niveles de calidad y cobertura de los mismos, garantizando el acceso a todos los ciudadanos. Esa necesidad debe ser controlada y ordenada por parte de las autoridades Distritales con el único fin de proteger el derecho al ambiente sano en conexión con el derecho a la vida, a la salud, a la calidad de vida y a la correcta organización del territorio Distrital, en aras de hacer prevalecer el interés general sobre el particular".

Con base en todo lo anterior, la Subsecretaría concluyó que los argumentos de los recurrentes no otorgaron algún motivo válido para acceder a la revocatoria del permiso concedido a **TORRES UNIDAS** para el despliegue de infraestructura del proyecto denominado "BOG VIVERO", por lo que confirmó en todas sus partes la decisión recurrida y concedió el recurso de apelación ante la CRC.

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

3.1 Alcance del presente pronunciamiento y competencia de la CRC

Previo a entrar a considerar los fundamentos jurídicos y de hecho específicos que han invocado en instancia de apelación los recurrentes en relación con la aprobación del permiso para la instalación de una estación de telecomunicaciones, esta Comisión considera necesario recordar la facultad que le ha sido otorgada por el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, en la cual determina que la CRC debe fungir como superior funcional para conocer en segunda instancia los recursos interpuestos contra actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción, instalación u operación de redes de telecomunicaciones.

²¹ Expediente Administrativo No. 3000-75-197. Folios 530 a 545

²² "9. En este sentido, dichos servicios no deben presentar declaración de conformidad de emisión radioeléctrica, además no tienen restricción alguna para instalar sus estaciones base cerca o dentro de lugares de acceso público tales como centros educativos, centros geriátricos, centros de servicio médico y zonas residenciales, y no tiene obligación de tomar mediciones de radiación por estar instalados cerca o dentro de dichos sitios, conforme la normatividad nacional y las recomendaciones internacionales." - Expediente Administrativo No. 3000-75-191. Folio 809

Para efectos del ejercicio de dicha función, esta Comisión debe tener presente las disposiciones y reglas establecidas 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- sin que ello implique el desconocimiento de las reglas expresamente previstas en las normas preexistentes aplicables, así como las que se encuentran comprendidas en el POT de Bogotá D.C. y sus normas integradoras.

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).

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 benefician a los ciudadanos, en especial a los vulnerables y de zonas marginadas del país".* (NFT)

En este sentido, y visto que el permiso para la instalación de una estación de telecomunicaciones otorgado a **TORRES UNIDAS** se dirige a la ocupación de elementos pertenecientes a una red de telecomunicaciones que afecta la prestación de servicios, esta Comisión, dentro del marco antes expuesto, y según la función expresa otorgada sobre la materia, debe proceder a conocer el recurso de apelación interpuesto por los ciudadanos **VIVIANA SALAZAR VILLALOBOS** y **HUGO FERNANDO JURADO BAEZ**, contra la aprobación de dicho permiso.

3.2 Análisis de los argumentos presentados por los recurrentes

Una vez esclarecida la competencia de esta Comisión en el asunto, es necesario analizar de fondo el recurso de apelación contra la decisión contenida en la Resolución No. 563 del 26 de abril de 2017 expedida por el Subsecretario de Planeación Territorial de la Secretaría Distrital de Planeación.

De acuerdo con los documentos que obran en el expediente administrativo 3000-75-197, debe esta Comisión entrar a conocer y decidir, sobre los siguientes temas en particular: **i)** si existe una vulneración a los derechos de participación y debido proceso de terceros interesados por parte de la Subsecretaría Distrital de Planeación. **ii)** Procedencia de la aplicación del principio de precaución al caso específico por la posible afectación por la emisión de radiación de la estación de telecomunicaciones en personas de especial protección y edificaciones y, **iii)** Procedencia del análisis de la existencia de eventual daño antijurídico declarado por los apelantes.

3.2.1 Derechos de participación y debido proceso. Participación de los apelantes en el trámite de autorización que culminó con la expedición de la Resolución 563 del 26 de abril de 2017

En lo que respecta al reproche de los recurrentes, quienes consideran que la Subsecretaría ignoró sus peticiones y con ello vulneró no solo el derecho al debido proceso, sino también los derechos a la vida, a la salud, al ambiente sano y al interés general sobre el particular, considera importante

esta Comisión revisar la normatividad referente al derecho de petición y el debido proceso, así como la participación de terceros en el proceso administrativo propio para la obtención de licencias para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

Como punto de partida encuentra esta Comisión que la Constitución Política en su artículo 23 consagra el Derecho de petición como medio idóneo de participación y el artículo 29 del mismo cuerpo normativo estipula que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuación judicial y administrativa. Así, si una autoridad ante la cual se haya elevado una petición respetuosa no emite respuesta de fondo y oportuna a la petición, se estaría vulnerando el derecho de petición, y con ello, el derecho al debido proceso. En iguales condiciones se encontrarían aquellas autoridades que no permitan el acceso de la ciudadanía a trámites de interés general.

En el caso concreto se encuentra que los apelantes participaron tanto, antes de la expedición de la Resolución 563 del 23 de abril de 2017, como, con ocasión de la expedición de ese acto administrativo. En efecto, antes de la expedición de la resolución mencionada los ciudadanos **VIVIANA SALAZAR VILLALOBOS** y **HUGO FERNANDO JURADO BAEZ** radicaron ante la Subsecretaría dos (2) derechos de petición, los cuales fueron atendidos por la misma en los términos del artículo 14 del CPACA, sin que hubieran sido vinculados formalmente a la actuación administrativa como terceros interesados. No obstante, la Subsecretaría entendido el interés especial de los ciudadanos **VIVIANA SALAZAR VILLALOBOS** y **HUGO FERNANDO JURADO BAEZ** en el trámite, les notificó personalmente la Resolución 563, asegurando el debido proceso y el derecho de contradicción de los ciudadanos mencionados, tanto así, que los mismos hicieron ejercicio del derecho, interponiendo el recurso de reposición y en subsidio el de apelación en contra de dicho acto administrativo.

Así las cosas, y en la medida en que en el expediente administrativo 3000-75-197²³ hay prueba tanto de las peticiones radicadas por los recurrentes, como de las respuestas que dieron lugar a lo largo del trámite administrativo de la solicitud de licencia para el despliegue de infraestructura del proyecto denominado "BOG VIVERO", se identifica que la Subsecretaría no omitió su deber de recibir, tramitar y responder las peticiones presentadas por los recurrentes, como lo demuestra el siguiente cuadro:

Radicación entrada/ Fecha	Petición	Radicación salida/ Fecha	Respuesta
1-2016-62570/ 27-12-2016 Folio 269	La alcaldesa local de Engativá solicitó a la Subsecretaría Distrital de Planeación se le informará si la antena de telecomunicaciones del inmueble ubicado en la Carrera 98 No. 69-23 tenía el respectivo permiso para su funcionamiento	2-2017-00234 / 03-01-2017 Folio 270	La Subsecretaría Distrital de Planeación dio respuesta a la petición, indicando que existía un proceso de solicitud por parte de TORRES UNIDAS, que dicha solicitud se encontraba en estudio, pero que la misma no se encontraba aprobada. También indicó, que la empresa solicitante no podía instalar hasta que no cumpliera con la totalidad de requisitos y la aprobación expresa por parte de la Subsecretaría.
1-2017-04113/ 26-01-2017 Folios 274 y 275	Viviana Salazar y Hugo Jurado (en representación de la Junta de Acción Local del barrio Vivero) presentaron su oposición a la instalación de la estación de telecomunicaciones en el predio ubicado en la Carrera 98 No. 69-23, basando su solicitud en el artículo 79 de la CP (Ambiente sano, derecho a la oposición en los trámites administrativos, falta de socialización del proyecto y mimetización).	2-2017-04146 / 01-02-2017 Folios 278 al 281	La Subsecretaría Distrital de Planeación dio respuesta a la petición indicando que, si bien existía una solicitud para el despliegue de infraestructura, la misma no se encontraba aprobada y que el solicitante no podía instalar sin previa aprobación. Igualmente, en relación con el medio ambiente indicó que en el estudio que debía realizar la Subsecretaría para la aprobación del permiso se verificarían las condiciones del medio ambiente a la luz de las condiciones establecidas en el artículo 79 de la CP. Frente a la oposición presentada, la Subsecretaría aseguró que las peticiones elevadas harían parte del proceso administrativo y se tomarían en cuenta desde un punto de vista técnico y jurídico para la decisión final. Frente a la socialización se numeraron los requisitos obligatorios que debía cumplir el peticionario y se indicó que los mismos serían analizados en el acto administrativo que diera lugar a la aprobación o negación. Frente a la mimetización se numeraron y explicaron los requisitos que

²³ Expediente 1-16-60187 proveniente de la Subsecretaría Distrital de Planeación – Dirección de Vías, Transporte y Servicios Público.

			deben cumplir los solicitantes en cuanto a tranquilidad, bienestar y estética del sector, también se expuso que dichos requisitos se revisarían en el acto administrativo de aprobación o negación.
1-2017-09547 / 21-02-2017 Folios 283 al 287	La Defensoría del Pueblo remitió a la Subsecretaría la petición elevada por la JAL (Viviana Salazar y Hugo Jurado) por medio de la cual presentaron su inconformidad con la posible instalación de una estación de telecomunicaciones a ubicar en la Carrera 98 No. 69-23, dicha petición se fundó en la falta de socialización del proyecto con la comunidad	1-2017-09574/ 06-03-2017 12-2017-09460/ 03-06-2017 Folios 288 al 242	La Subsecretaría Distrital de Planeación dio respuesta a la petición indicando que a la fecha aún el solicitante no contaba con el permiso para la instalación de la antena, también enfatizó su respuesta indicando que la socialización implicaba para el solicitante el cumplimiento de los requisitos sin los cuales no se daría la aprobación a la solicitud, explicó y enumeró dichos requisitos. Frente a la oposición la Subsecretaría aseguró que las peticiones elevadas harían parte del proceso administrativo y que se tendrían en cuenta según las condiciones técnicas y jurídicas o en la decisión final.

En todo caso, es menester aclarar que la autoridad ante la cual se presente una petición no se encuentra obligada a dar respuesta favorable o positiva al peticionario o tercero dentro de un trámite administrativo, de tal suerte que el hecho de que la Subsecretaría no accediera a lo expuesto por los recurrentes, no quiere decir que haya vulnerado los derechos de petición y participación de los mismos.

También encuentra esta Comisión que la Subsecretaría notificó en debida forma la Resolución 563 del 26 de abril de 2017, lo cual se constata con el acta de diligencia de notificación personal aportada a folio 466. Adicionalmente, se verificó que el acto administrativo en cuestión, en su artículo tercero indicó los recursos procedentes en contra del mismo, así como los términos legales para interponerlos.

Finalmente, vale la pena aclarar que dentro de las pruebas aportadas por los recurrentes no se encontró por esta Comisión, alguna que acredite vulneración al debido proceso. Por el contrario, sí se aportaron pruebas que acreditan el cumplimiento del mismo. Prueba de ello, es incluso el presente pronunciamiento, fruto del ejercicio del derecho de contradicción connatural al debido proceso.

En virtud de lo expuesto, debe esta Comisión despachar desfavorablemente el cargo presentado por los recurrentes sobre este particular.

3.2.2 Aplicación del principio de precaución por la posible afectación por la emisión de radiación de la estación de telecomunicaciones en personas de especial protección

De acuerdo con lo expuesto en el recurso de reposición en subsidio apelación, los recurrentes presentan varias inconformidades referentes a la afectación a la salud por la emisión de radiación de las estaciones de telecomunicaciones, así como de las distancias que deben existir con otras estaciones de telecomunicaciones y las edificaciones adyacentes.

Para verificar la procedencia de las mencionadas inconformidades, es menester aclarar que, aunque las mismas no hacen parte de los requisitos establecidos en el artículo 2.2.2.5.4.1. del Decreto Único 1058 de 2015²⁴ y, por ende, no serían requisitos formales propios del análisis de esta Comisión, dado que los recurrentes incluyen en sus peticiones la aplicación del principio de precaución al caso en concreto, esta Comisión, en ejercicio de sus competencias, debe entrar a estudiar los cargos formulados sobre las posibles afectaciones producto de la emisión de radiación de una estación de telecomunicaciones, en virtud de la posible aplicación del principio de precaución al caso concreto.

De acuerdo con lo anterior, esta Comisión procede con el análisis sobre la posibilidad de la aplicación del principio de precaución al caso específico, argumentado desde la preocupación de los recurrentes sobre los efectos o afectaciones al medio ambiente y a la salud que puede producir la exposición de seres humanos y específicamente de los niños (personas de especial protección constitucional) a la radiación electromagnética de las estaciones de telecomunicaciones.

²⁴ Requisitos Únicos para la instalación de estaciones radioeléctricas para aquellos que operen infraestructura de telecomunicaciones, y para los trámites, que se surtan ante los diferentes entes territoriales.

Para efectos de abordar el análisis de los argumentos presentados por los recurrentes, debe partirse de la consagración legal del denominado "principio de precaución", el cual se fundamenta jurídicamente, en el numeral 6 del artículo primero de la Ley 99 de 1993²⁵ donde se consagró textualmente lo siguiente:

"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."

Al respecto, es necesario tener en cuenta que las aseveraciones efectuadas por los recurrentes sobre la emisión de radiación no ionizante²⁶ pierden de vista que el gobierno nacional ha dispuesto normatividad donde se integra y aplica el principio de precaución para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. En efecto, dicha figura viene aplicándose desde la normatividad nacional contenida en el Decreto Nacional 195 de 2005²⁷, expedido por el Ministerio de la Protección Social, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Comunicaciones, donde se adoptaron los límites de exposición de las personas a los campos electromagnéticos y se reglamentaron los procedimientos para la instalación de estaciones radioeléctricas de telecomunicaciones.

Adicionalmente, y en atención a la necesidad de desarrollar adecuadamente el mencionado principio de precaución, la Ley 1753 de 2015²⁸ en su artículo 43 otorgó competencia a la Agenda Nacional del Espectro (ANE) para que expidiera la normatividad relacionada con el despliegue de estaciones base de telecomunicaciones. En cumplimiento de dicho mandato emitió la Resolución ANE 754 del 20 de octubre de 2016²⁹, por medio de la cual se determinaron condiciones para la aplicación del principio de precaución para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Dicha resolución reglamentó las condiciones que deben cumplir las estaciones radioeléctricas, con la finalidad de controlar los niveles de exposición de las personas a los campos electromagnéticos, determinando los límites de exposición con referencia de las potencias máximas para cada zona señalada en el mismo cuerpo normativo y no debido a la distancia.

En todo caso, considera importante esta Comisión aclarar que si bien las autoridades deben atender y tener en cuenta las preocupaciones que formulan los diferentes ciudadanos, 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.

En línea con lo anterior, estudios adelantados tanto por la Organización Mundial Para la Salud (OMS), como por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), refutan la existencia de riesgos para la salud derivada de las ondas radioeléctricas utilizadas por los operadores móviles. La OMS en su estudio sobre "Los campos electromagnéticos y la salud pública"³⁰, expresamente señala que:

"Un motivo de inquietud común en relación con las antenas de las estaciones de base y de las redes locales inalámbricas es el relativo a los efectos a largo plazo que podría tener en la salud"

²⁵ "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."

²⁶ Es necesario aclarar que, mientras la radiación ionizante tiene suficiente energía como para modificar la cantidad de electrones en un átomo en el medio o materia que es irradiado, la radiación NO ionizante no tiene suficiente energía para romper los enlaces que unen los átomos en el medio que irradian y en consecuencia no generan cambios en la cantidad de electrones de la materia radiada.

Dicho lo anterior, es importante mencionar que las estaciones de comunicaciones (ondas de radio, telefonía móvil, fija, datos y TV) generan radiaciones NO ionizantes, es decir, las ondas emitidas por estaciones de telecomunicaciones (radiaciones electromagnéticas), no son lo suficientemente fuertes para producir ionización.

²⁷ "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." – Compilado en el Decreto 1078 de 2015 "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."

²⁸ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

²⁹ "por la cual se reglamenta las condiciones que deben cumplir las estaciones radioeléctricas, con el objeto de controlar los niveles de exposición de las personas a los campos electromagnéticos y se dictan disposiciones relacionados con el despliegue de antenas de radiocomunicaciones, en virtud de lo establecido en los artículos 43 y 193 de la Ley 1753 de 2015 y se deroga la Resolución 387 de 2016"

³⁰ Disponible en <http://www.who.int/peh-emf/publications/facts/fs304/es/>

la exposición de todo el cuerpo a señales de RF. Hasta la fecha, el único efecto de los campos de RF en la salud que se ha señalado en los estudios científicos se refería al aumento de la temperatura corporal ($> 1^{\circ} C$) por la exposición a una intensidad de campo muy elevada que sólo se produce en determinadas instalaciones industriales, como los calentadores de RF. **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.** (Subrayas y negrillas, fuera de Texto).

La potencia de los campos de RF alcanza su grado máximo en el origen y disminuye rápidamente con la distancia. El acceso a lugares cercanos a las antenas de las estaciones de base se restringe cuando las señales de RF pueden sobrepasar los límites de exposición internacionales. **Una serie de estudios recientes ha puesto de manifiesto que la exposición a RF de las estaciones de base y tecnologías inalámbricas en lugares de acceso público (incluidos hospitales y escuelas) suele ser miles de veces inferior a los límites establecidos por las normas internacionales.** (Subrayas y negrillas, fuera de Texto).

De hecho, debido a su menor frecuencia, a niveles similares de exposición a RF, el cuerpo absorbe hasta cinco veces más señal a partir de la radio de FM y la televisión que de las estaciones de base. Ello se debe a que las frecuencias utilizadas en las emisiones de radio de FM (unos 100 MHz) y de televisión (entre 300 y 400 MHz) son inferiores a las empleadas en la telefonía móvil (900 y 1800 MHz), y a que la estatura de las personas convierte el cuerpo en una eficaz antena receptora. Además, las estaciones de emisión de radio y televisión funcionan desde hace por lo menos 50 años sin que se haya observado ningún efecto perjudicial para la salud.

De todos los datos acumulados hasta el momento, ninguno ha demostrado que las señales de RF producidas por las estaciones de base tengan efectos adversos a corto o largo plazo en la salud. Dado que las redes inalámbricas suelen producir señales de RF más bajas que las estaciones de base, no cabe temer que la exposición a dichas redes sea perjudicial para la salud".

(...)

"Se hace evidente que, si bien podría existir algún riesgo de afectación en la salud humana por causa de los campos electromagnéticos, éste no se deriva de la exposición ambiental u ocupacional a la infraestructura de telecomunicaciones o antenas, sino de la exposición personal a dispositivos móviles como teléfonos celulares, que conlleva unas tasas de absorción de radiación no ionizante que podrían acarrear efectos adversos en la salud humana en el largo plazo, situación que implica para los expertos que se realice una vigilancia cercana al tema, que no una prohibición, o determinación de límites y distancias entre las estaciones de telecomunicaciones y las denominadas por el demandante "zonas sensibles".

Los estudios y publicaciones hechas por la autoridad internacional sobre la materia, así como la misma OMS, son claros en poner de presente que no existe sustento científico alguno que compruebe que la instalación de antenas afecte la salud o la vida humana.

Dado lo anterior, resulta procedente dar alcance al principio de precaución no como una prohibición al despliegue de infraestructura, sino teniendo en cuenta que la aprobación para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones impartido por la Subsecretaría a la empresa **TORRES UNIDAD** no supone un libre uso del espectro, puesto que la concesión de licencias viene atado al obligatorio cumplimiento de los límites máximos de exposición regulados en la Resolución No. 754 expedida por la Agencia Nacional del Espectro – ANE, quien por demás es la autoridad competente para vigilar el cumplimiento de las frecuencias máximas de exposición adoptadas en virtud del principio de precaución.

Por lo anterior esta Comisión debe despachar desfavorablemente los cargos expuestos por los recurrentes que pretendían la revocatoria del acto administrativo apelado en virtud del principio de precaución.

3.2.3 Daño antijurídico

Frente al argumento presentado por los recurrentes, en el cual aseguran que las ondas electromagnéticas pueden generar un daño antijurídico que los habitantes del sector no se encuentran obligados a soportar, debe indicar esta Comisión que, la procedencia y declaración de dicha figura jurídica debe darse por vía judicial más no administrativa. Esto, por el carácter resarcitorio (indemnizable) que trae consigo la configuración de un daño antijurídico a cargo del

Estado, de modo que por vía administrativa solo tendría lugar la revocatoria de un acto administrativo cuando el mismo configure un hecho dañino.

En relación con este último punto, para el caso específico y, como se ha expuesto a lo largo de esta resolución, desde una perspectiva técnica y basándose en estudios de entidades con reconocimiento mundial como la *Organización Mundial de la Salud* – OMS no se encuentra sustento técnico, ni científico que demuestren que la transmisión de radiación electromagnética no ionizante cause un daño específico e irremediable, razón por la cual no puede esta entidad, en aplicación de la ley y la regulación, revocar el acto administrativo en cuestión.

Teniendo en cuenta lo anterior, y después de revisar los documentos allegados que obran en el expediente administrativo 3000-75-197, esta Comisión, en el pleno ejercicio de sus competencias legales, en aras de lograr la aplicación armónica de las normas antes referenciadas y de conformidad con lo expuesto en la presente resolución, procederá a confirmar el acto administrativo apelado.

En virtud de lo antes expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Admitir el recurso de apelación interpuesto por los ciudadanos **VIVIANA SALAZAR VILLALOBOS** y **HUGO FERNANDO JURADO BAEZ**, contra la Resolución No. 563 del 26 de abril de 2017 expedida por el Subsecretario de Planeación Territorial de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C.

ARTÍCULO SEGUNDO. Negar las pretensiones expuestas por los ciudadanos **VIVIANA SALAZAR VILLALOBOS** y **HUGO FERNANDO JURADO BAEZ**, contra la Resolución No. 563 del 26 de abril de 2017 expedida por el Subsecretario de Planeación Territorial de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá y en su lugar confirmar el acto administrativo apelado.

ARTÍCULO TERCERO. Notificar personalmente la presente Resolución a los ciudadanos **VIVIANA SALAZAR VILLALOBOS** y **HUGO FERNANDO JURADO BAEZ** y al Representante Legal de **TORRES UNIDAS INFRAESTRUCTURA S.A.S.**, 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. Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la Secretaría Distrital de Planeación para lo de su competencia y devolver la totalidad del expediente administrativo.

Dada en Bogotá D.C., a los

25 OCT 2017

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

GERMÁN DARÍO ARIAS PIMIENTA
Director Ejecutivo

Expediente: 3000-75-197.

C.C. 1121 del 17/10/2017

Revisado por: Lina María Duque – Coordinadora de Asesoría Jurídica y Solución de Conflictos

Elaborado por: Lina Marcela Ardila– Líder proyecto

