

RESOLUCIÓN No. **7602** DE 2024

*"Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por **PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA** en contra de la Resolución No. 102-02-04-031 del 20 de mayo de 2024, expedida por la Oficina Asesora de Planeación y Ordenamiento del Territorio de Lebrija (Santander)"*

**LA DIRECTORA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE
COMUNICACIONES**

En ejercicio de sus facultades legales, en especial la prevista en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, y la Resolución CRC 7552 de 2024, y,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante comunicación con radicado 2024815073 del 8 de julio de 2024¹, la Oficina Asesora de Planeación y Ordenamiento del Territorio de Lebrija (Santander), en lo sucesivo **OAEOT**, remitió a la CRC el recurso de apelación interpuesto por **PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA**, en adelante **PTI**, en contra de la Resolución No. 102-02-04-031 del 20 de mayo de 2024, por medio del cual la **OAEOT** despachó desfavorablemente una solicitud de despliegue e instalación de infraestructura de telecomunicaciones en el municipio de Lebrija.

Revisado el expediente allegado, esta Comisión evidenció la falta de documentos esenciales para dar trámite al recurso arriba mencionado, razón por la cual, en ejercicio de sus competencias legales, especialmente la contenida en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, en concordancia con lo establecido en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, y con el fin de estudiar el recurso presentado por **PTI**, la CRC requirió en dos oportunidades a la **OAEOT** para que remitiera la documentación faltante en el expediente contentivo de la actuación administrativa en comento.

Los requerimientos en cuestión fueron remitidos a la **OAEOT** por medio de radicados 2024522640 de 23 de julio de 2024 y 2024524914 de 12 de agosto de 2024, y atendidos por dicha entidad mediante radicado 2024818390 de 14 de agosto de 2024.

Así las cosas, la CRC en este caso analizará si el recurso de apelación en cuestión cumple con los requisitos de ley y si con fundamento en los cargos que en él se formulan, hay lugar a revocar la decisión adoptada por la **OAEOT** mediante Resolución No. 102-02-04-031 del 20 de mayo de 2024.

TRÁMITE ANTE LA OAEOT

A partir de la revisión del expediente remitido y con el fin de analizar el recurso en cuestión, se encontró lo siguiente:

Mediante comunicación con radicado 20241103 de 22 de marzo de 2024, **PTI** presentó ante la **OAEOT** una solicitud de localización e instalación de infraestructura de telecomunicaciones para el inmueble ubicado en la Calle 15 No. 6 – 65, barrio Santa Bárbara del municipio de Lebrija.

¹ Expediente CRC 3000-32-11-134

Por medio de la Resolución No. 102-02-04-031 del 20 de mayo de 2024² la **OAEOT** resolvió negar la solicitud de localización e instalación presentada por **PTI**. El acto administrativo en cuestión fue notificado personalmente por medio electrónico el mismo 20 de mayo de 2024.

Mediante comunicación del 4 de junio de 2024³, **PTI**, a través de apoderada general, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución No. 102-02-04-031 del 20 de mayo de 2024, en el que solicitó que se revocara la decisión de negar su solicitud de localización e instalación de una estación radioeléctrica.

El recurso de reposición fue resuelto por la **OAEOT** mediante Resolución No.102-02-04-046 de 24 de junio de 2024⁴, en el sentido de confirmar la decisión objeto de recurso. En lo que respecta al recurso subsidiario de apelación, concedió el mismo ante la CRC, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1978 de 2019.

2. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

El recurso de apelación de **PTI** fue interpuesto contra un acto administrativo definitivo que resolvió de fondo una solicitud de permiso para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, a partir de lo cual es dable concluir que el mismo resulta procedente, de modo que se debe revisar si cumple con los requisitos de ley.

Para tal fin, se debe tener en cuenta lo estipulado en los artículos 76 y 77 del CPACA, según los cuales el recurso de apelación debe presentarse por el interesado, su representante o apoderado, ante el funcionario que dictó la decisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la diligencia de notificación personal, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso, exponiendo los motivos de inconformidad frente a la decisión.

En el presente caso, se observa en el expediente que la Resolución No. 102-02-04-031 del 20 de mayo de 2024 fue notificada el mismo 20 de mayo de 2024, y el recurso fue interpuesto por apoderada general de **PTI** el 4 de junio de 2024, esto es, al décimo día hábil siguiente a la notificación del acto recurrido, de manera que el recurso se presentó dentro del término legalmente establecido.

En virtud de lo anterior y, a partir de la revisión de los documentos que obran en el expediente, se tiene que el recurso presentado por **PTI** cumple con todos los requisitos de ley⁵. Por tanto, tal recurso será admitido, como quedará expresado en la parte resolutive del presente acto, y se procederá a su estudio de fondo.

3. SOBRE LA DECISIÓN OBJETO DEL RECURSO DE APELACIÓN

De acuerdo con el contenido del acto administrativo apelado, esto es, la Resolución No. 102-02-04-031 del 20 de mayo de 2024, la **OAEOT** resolvió negar la solicitud de localización e instalación de infraestructura de telecomunicaciones en el inmueble ubicado en la calle 15 No. 6 – 65 del municipio de Lebrija, con fundamento en los tres argumentos que se describen a continuación:

En primer lugar, manifestó que a partir de la inspección ocular realizada el 25 de abril de 2024 en el lugar de la solicitud de instalación, se constató la existencia de un hogar infantil denominado "*Matuchis Jardín Infantil*" en la calle 15 No. 6-62, es decir, a una distancia mínima respecto de la ubicación propuesta por el solicitante. En atención a lo anterior, la **OAEOT** advirtió la posible afectación que pueden generar las radiaciones electromagnéticas a la salud de las personas, en especial a los menores de edad pertenecientes al hogar infantil y, por tanto, dio aplicación al principio de precaución desarrollado jurisprudencialmente por la Corte Constitucional.

Sobre este primer argumento de su negativa, la **OAEOT** indicó que, aunque no está plenamente probado que la infraestructura de telecomunicaciones genere afectación a la salud, consideraba importante priorizar el interés superior de los menores y adoptar medidas preventivas para evitar cualquier riesgo potencial, tomando como precedente la sentencia T-104 de 2012 que ordenó

² P:\SOLUCION DE CONTROVERSIAS\Proyectos\Apelación antenas\EXP. 3000-32-11-134 CO-SA-1334 LEBRIJA II – SOLICITUD ANTE CRC- SOLICITUD ANTENA- Pg. 45.

³ P:\SOLUCION DE CONTROVERSIAS\Proyectos\Apelación antenas\EXP. 3000-32-11-134 CO-SA-1334 LEBRIJA II – SOLICITUD ANTE CRC- SOLICITUD ANTENA- Pg.10.

⁴ P:\SOLUCION DE CONTROVERSIAS\Proyectos\Apelación antenas\EXP. 3000-32-11-134 CO-SA-1334 LEBRIJA II – SOLICITUD ANTE CRC- SOLICITUD ANTENA- Pg. 2.

⁵ Artículos 74, 76 y 77 del CPACA.

establecer una “distancia segura” entre antenas parabólicas y establecimientos de atención a menores.

Como segundo argumento para sustentar la negativa de conceder el permiso solicitado, la **OAEOT** indicó que el uso del suelo del predio donde se pretendía instalar la estación no se encontraba permitido para la instalación y funcionamiento de este tipo de infraestructura.

En relación con este segundo motivo, explicó que según la revisión excepcional del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), refiriéndose al Acuerdo Municipal 010 de 2011, el predio objeto de la solicitud se ubica en una zona clasificada como suelo urbano de uso residencial y que el término “lote interno” utilizado por el solicitante se refiere comúnmente a un “patio”, definido en el Literal D, Numeral 1.2 del artículo 98 del mencionado acuerdo como: “(...) *Espacio descubierto delimitado por paredes, clasificado según su ubicación en posteriores o interiores, conforme a las Normas urbanísticas y volumétricas*”.

Así mismo, expuso que el artículo 81 del EOT prohíbe que en espacios de uso público y componentes de la estructura ecológica, incluyendo jardines, antejardines, parques y áreas verdes de corredores ecológicos, específicamente en las fachadas, cubiertas, antejardines, aislamientos y patios, se instalen los siguientes elementos: antenas de comunicación, mástiles estructurales, vallas y otros elementos similares. A partir de lo anterior, concluyó que la instalación de la infraestructura objeto de la solicitud de **PTI** no era viable a la luz del EOT del municipio.

Además, mencionó que el municipio cuenta con una norma que reglamenta el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en Lebríja, a saber, el Decreto 098 de 2021, el cual en su artículo 3 establece que podrá instalarse este tipo de infraestructura en cualquier clasificación o uso de suelo, pero aclaró que la aplicación de dicha disposición en ningún caso podrá contravenir el EOT como quiera que ésta es la norma principal que rige la organización del territorio municipal, y que orienta las demás normas expedidas en su interior. Agregó que el EOT refleja el principio constitucional y legal de autonomía territorial, inherente a todo proceso de ordenamiento territorial, y recalcó que el artículo 81 del EOT establece la prohibición de instalar antenas de comunicación en patios.

Finalmente, adujo que la solicitud de **PTI** no cumple con uno de los requisitos únicos consagrados en el artículo 2.2.2.5.4.1 del Decreto 1078 de 2015, para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, específicamente el referente a la acreditación del permiso de uso del espectro radioeléctrico. Al respecto, la entidad evidenció que el documento aportado por el solicitante para acreditar dicho requisito indicaba que el permiso de uso de espectro para el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones que haría uso de la antena se encontraba vencido. Por tanto, concluyó que para acreditar el cumplimiento del requisito debía renovarse el permiso.

4. CONSIDERACIONES DE LA CRC

4.1. ALCANCE DEL PRESENTE PRONUNCIAMIENTO Y COMPETENCIA DE LA CRC

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, la CRC es la autoridad competente para resolver los recursos de apelación o queja interpuestos en contra de los actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción, instalación y operación de redes de telecomunicaciones. En el ejercicio de dicha facultad, a esta Comisión le corresponde 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 TIC, sin que ello implique el desconocimiento por parte de los entes territoriales, ni de los interesados en la instalación de antenas de telecomunicaciones, y tampoco por parte de la CRC, de las reglas expresamente previstas en las normas preexistentes aplicables, así como las que se encuentran comprendidas en el Plan de Ordenamiento Territorial -EOT- y los proyectos de los entes administradores del espacio público.

De esta forma, el ejercicio de la competencia de la CRC cumple uno de los principios orientadores establecidos en el artículo 2 de la Ley 1341 de 2009, a saber, **el uso eficiente de la infraestructura** y de los recursos escasos, el cual se delimita así:

"El 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 a costos de oportunidad, sea técnicamente factible, no degrade la calidad de servicio que el propietario de la red viene prestando a sus usuarios y a los terceros, no afecte la prestación de sus propios servicios y se cuente con suficiente infraestructura, teniendo en cuenta la factibilidad técnica y la remuneración a costos eficientes del acceso a 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 del recurso de apelación asociado 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 lo dispuesto en el artículo 7⁶ 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 la libre y leal competencia y la protección de los derechos de los usuarios.

Así mismo, no puede perderse de vista, para el análisis de este tipo de recursos, que una de las razones que justifican la intervención del Estado en la economía, según lo indicado por los numerales 6 y 13⁷ del artículo 4 de la Ley 1341 de 2009, es precisamente:

"6. 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 "13. Incentivar la inversión para la construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y propender por la protección del medio ambiente y la salud pública."

Resulta de tal importancia la facultad antes 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 del país, 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 considerando que la solicitud presentada por **PTI** se dirige a obtener la autorización para instalar una infraestructura de telecomunicaciones, la CRC debe conocer el recurso de apelación interpuesto por dicha empresa.

4.2. SOBRE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN

PTI solicita en su recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución No. 102-02-04-031 del 20 de mayo de 2024, que se revoque dicha decisión y en su lugar se conceda el permiso de instalación solicitado, con fundamento en los argumentos que serán tratados a continuación.

I) NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR INFRACCIÓN EN LAS NORMAS EN QUE DEBÍA FUNDARSE:

⁶ "Esta Ley se interpretará en la forma que mejor garantice el desarrollo de los principios orientadores establecidos en la misma, con énfasis en la promoción y garantía de libre y leal competencia y la protección de los derechos de los usuarios".
⁷ Numeral modificado por el artículo 4 de la Ley 1978 de 2019 "Por la cual se moderniza el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC, se distribuyen competencias, se crea un Regulador Único y se dictan otras disposiciones".

En este cargo, **PTI** aduce que el acto administrativo recurrido incurre en el vicio de infracción de las normas en que debía fundarse por aplicación indebida e interpretación errónea del artículo 81 del EOT del municipio.

Al respecto, aduce que la prohibición invocada por la **OAEOT** para instalar antenas de telecomunicaciones, mástiles estructurales, vallas y otros tipos de infraestructura similares está dada para fachadas, cubiertas, antejardines, aislamientos y patios ubicados en espacios públicos y de estructura ecológica, sin embargo, su solicitud de permiso de instalación versa sobre un inmueble de propiedad privada.

Añade que el EOT define "patio" como un espacio descubierto delimitado por paredes, que según su ubicación pueden ser posteriores e inferiores, a partir de lo cual concluye que no es posible que un patio haga parte del espacio público y que ello ratifica la indebida motivación de la Resolución No. 102-02-04-031 de 2024.

Concluye entonces que la referida resolución incurre en (i) indebida aplicación normativa porque aplica el EOT y pierde de vista que hay normas especiales que reglamentan lo referente al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, refiriéndose al Decreto municipal 098 de 2021; y (ii) en interpretación errónea porque niega el permiso de instalación con fundamento en una norma que realmente no resulta aplicable, en la medida que reglamenta el uso de espacio público y su solicitud versa sobre un bien privado.

Aunado a lo anterior, menciona que la decisión se basa en el principio de autonomía territorial, pero desconoce el artículo 288 de la Constitución, según el cual, las competencias atribuidas a las entidades territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y que la coordinación debe darse tanto entre entidades territoriales como entre éstas y la Nación. En línea con este argumento menciona que la decisión impugnada va en contra de lo establecido a nivel nacional en materia de fomento al despliegue de infraestructura, el deber del Estado de garantizar la prestación de servicios públicos y el carácter esencial de los servicios de telecomunicaciones, citando para tal fin el artículo 365 de la Constitución, el numeral 7 del artículo 2 y el artículo 5 de la Ley 1341 de 2009, el Decreto 464 de 2020 y la Ley 2108 de 2021.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Frente al cargo de infracción de las normas en que debe fundarse el acto administrativo, es preciso señalar que el Consejo de Estado se ha pronunciado en reiteradas ocasiones al respecto, indicando que la misma consiste en la violación de normas superiores **(i)** por su falta de aplicación, **(ii)** por aplicación indebida o **(iii)** por interpretación errónea.

Con el fin de desarrollar en qué consiste cada una de las anteriores causales, el Consejo de Estado ha manifestado lo siguiente:

*"(...) se infringe de manera directa la ley, por **falta de aplicación**, cuando se ignora la existencia de la norma, o porque a pesar de conocerla, no se aplica a la solución del caso. En cuanto a la **aplicación indebida**, señaló que se presenta cuando el precepto que se hace valer se usa o aplica a pesar de no ser el pertinente para resolver el asunto. Y, sostuvo que se presenta una **interpretación errónea**, cuando se le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde. La anterior causal está íntimamente relacionada con la falsa motivación de los fundamentos de derecho del acto acusado. Es por esto que el Consejo de Estado señaló que la causal de nulidad de falsa motivación por error de derecho se configura cuando la administración desconoce los supuestos jurídicos que deben fundamentar la decisión administrativa por alguno de los siguientes motivos: i) por inexistencia de la norma invocada por la autoridad, ii) por ausencia de relación entre la norma invocada por la entidad y los hechos objeto de su decisión y iii) por errónea interpretación."*⁸ (NSFT)

Para el caso que nos ocupa, **PTI** señala que existe una aplicación indebida y errónea interpretación porque (i) no se aplicó la norma especial que reglamenta el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, que para este municipio es el Decreto 098 de 2021, y en el que se establece que se podrá instalar infraestructura de telecomunicaciones en cualquier uso de suelo; y (ii) porque se le

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 29 de julio de 2021. Rad. No. 11001-03-27-000-2020-00017-00(25346). C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

denegó el permiso de instalación de una antena con fundamento en una norma que en su sentir no era aplicable, y a la que se le dio un alcance distinto al real de la misma.

Sobre la primera parte del argumento, es dable inferir que también se invoca la causal de falta de aplicación, debido a que el apelante echa de menos la aplicación del Decreto 098 de 2021, que considera es la norma pertinente para resolver su solicitud y no el EOT del municipio, por ser la norma especial sobre despliegue de infraestructura, y porque además, según su parecer, es la norma que se alinea con la normativa nacional sobre fomento al despliegue de infraestructura como una herramienta para garantizar el acceso a las TIC.

Al respecto, sea lo primero mencionar que, si bien las normas invocadas por el recurrente están dirigidas a fomentar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y el consecuente incremento del acceso de todos los ciudadanos a las tecnologías de la información y las comunicaciones, no se puede perder de vista que para la materialización de dichos fines se requiere además del cumplimiento de una serie de normas, requisitos y procedimientos, así como de la concurrencia de una serie de condiciones físicas, técnicas y urbanísticas, todo lo cual, es establecido y verificado por las entidades territoriales, en el marco de las funciones legales que les han sido conferidas sobre la administración de su territorio, y el despliegue de infraestructura para la prestación de servicios de comunicaciones.

En relación con lo anterior, es importante mencionar que el artículo 287 de la Constitución Política establece que los municipios cuentan con la autonomía para gestionar sus propios intereses, en los términos de la misma Carta, y más adelante, en el numeral 7 del artículo 313, determina que corresponde al Concejo reglamentar los usos del suelo, así como vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción.

A partir de lo dispuesto en las disposiciones antes referenciadas se puede extraer que los municipios cuentan con la facultad de dictar las normas relativas al ordenamiento territorial y a la reglamentación del uso del suelo como manifestación del principio de autonomía territorial⁹.

En línea con lo anterior, el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia delega a los municipios como entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado, la potestad de ordenar el desarrollo de su territorio; la Ley 152 de 1994¹⁰ y la Ley 388 de 1997¹¹ consagran disposiciones que brindan autonomía y competencia normativa a cada entidad territorial relacionada con la planificación y organización del uso del suelo.

Puntualmente, el artículo 3 de la Ley 152 de 1994¹² establece los principios generales que rigen la actuación administrativa en materia de planes de desarrollo, entre los cuales se encuentra el principio de autonomía de los entes territoriales, para planificar la forma en que administrarán y desarrollarán los intereses de su territorio.

Por otra parte, se tiene que el artículo 8 de la Ley 388 de 1997 enuncia las acciones urbanísticas que pueden y deben ejercer las entidades territoriales relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, puntualmente, en los numerales 1 y 3 del artículo en comento se establecen las siguientes acciones:

"ARTÍCULO 8º. ACCIÓN URBANÍSTICA. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto. Son acciones urbanísticas, entre otras:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU 095 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

"Así, la autonomía de las entidades territoriales implica un grado de independencia, ejercida por medio del autogobierno y de la administración de los asuntos que más conciernen a dichas entidades. Una de las formas en las que se materializa la autonomía territorial en los municipios es la facultad que estos tienen, a través de los Concejos Municipales, de reglamentar los usos del suelo."

¹⁰ "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo".

¹¹ "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones".

¹² "a) Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley orgánica."

(...)

3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas”.

Así mismo, el literal B del numeral 4 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 dispone que “(...) es competencia de los municipios, como entes territoriales, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de conformidad con las leyes”. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado:

“En el ordenamiento colombiano el principal cuerpo normativo relativo al tema es la ley 388 de 1997, que actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal - ley 9ª de 1989- y sobre el sistema nacional de vivienda de interés social -ley 3ª de 1991-. La ley 388 de 1997 establece los mecanismos que le permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, y la preservación y defensa del patrimonio ecológico localizado en su jurisdicción -artículo 1º-.

(...)

La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros”.¹³ (SFT)

De acuerdo con lo anterior, en desarrollo del principio de la autonomía territorial del que goza cada municipio, el alcalde formula el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el cual es posteriormente aprobado por el Concejo Municipal como autoridad competente. Dicho plan es el instrumento técnico y normativo a través del cual se desarrolla el ordenamiento del territorio, y en él se fijan los objetivos, directrices, estrategias, políticas y el desarrollo físico del territorio, es decir, es en el que se determina e identifica el uso y utilización que se le dará al suelo.

En esta medida, el plan de ordenamiento territorial al ser la norma principal que determina la organización del territorio, guía el resto de las normas que se expidan al interior del municipio, pues es expresión del principio constitucional y legal de autonomía sobre el territorio que es inherente en todo proceso de ordenamiento territorial.

Sobre la obligatoriedad y prevalencia de los planes de ordenamiento territorial en los municipios y distritos, los artículos 20 y 21 de la Ley 388 de 1997 disponen:

“ARTÍCULO 20.- Obligatoriedad de los planes de ordenamiento. (...)

Ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo.

ARTÍCULO 21.- Armonía con el plan de desarrollo del municipio. *El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio.”*

En virtud del marco normativo expuesto, para que las solicitudes de permisos de instalación de estaciones de telecomunicaciones sean aprobadas a quienes las presentan, éstas deben ir alineadas no solo con la normativa nacional y/o especial que verse sobre el fomento al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, sino que debe acatar las condiciones y restricciones

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014, MP. Alberto Rojas Ríos.

establecidas en las normas locales por medio de las cuales se reglamente el ordenamiento territorial de cada municipio.

Ahora, es de recordar que **PTI** además de invocar normas nacionales sobre fomento al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, también aduce en concreto que su solicitud se debió resolver a la luz del artículo 3 del Decreto municipal 098 de 2021, en el cual se establece que "*La infraestructura TIC podrá instalarse en todas las clasificaciones y usos de suelo (...)*". Lo anterior, con fundamento en que es la norma especial por medio de la cual el municipio reglamentó el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en Lebrija.

Frente a este argumento corresponde indicar que el artículo invocado por **PTI**, y en general el Decreto 098 de 2021, sí resulta aplicable al caso como norma especial sobre instalación y localización de infraestructura y redes de telecomunicaciones, pero dicha aplicación debe en todo caso ir alineada con lo establecido en el EOT del municipio, por ser este el principal instrumento jurídico en materia de reglamentación de ordenamiento territorial y sobre usos de suelo del municipio.

Precisado lo anterior, y para determinar si el cargo de infracción de las normas en que debía fundarse está llamado a prosperar, corresponde analizar de forma concreta la norma en la cual se sustentó la negativa del permiso solicitado por **PTI** para concluir si la misma resultaba aplicable al caso y si la **OAEOT** le dio el alcance que correspondía.

Se tiene entonces que la norma territorial con base en la cual se negó el permiso de instalación solicitado por **PTI** es el artículo 81 del Acuerdo 010 de 2011 (EOT), el cual textualmente dispone:

*"Artículo 81. De las Prohibiciones Comunes. **Son prohibiciones respecto a los espacios de uso público y algunos de sus componentes de la estructura ecológica como jardines, antejardines, parques y áreas verdes de los corredores ecológicos las siguientes:***

- Destruir, maltratar, dañar o cortar la vegetación.*
- Hacer hogueras que puedan quemar la vegetación del espacio público.*
- Arrojar basuras o cualquier material de desecho o de escombros.*
- Extraer tierra, piedras, arena, plantas, hojas, flores o frutos.*
- Destinar áreas del espacio público para el mantenimiento de animales.*
- Restringir la permanencia de carretas de tracción animal sobre el espacio público.*
- **No se permite la instalación de antenas de comunicación, mástiles estructurales, vallas u otros elementos, sobre las fachadas, cubiertas, antejardines, aislamientos y patios objeto de esta reglamentación.***
- Se prohíbe el uso del espacio público para, almacenamiento temporal o permanente de materiales y elementos producto de obras de construcción y en los cuales se incluyen los escombros. Los escombros y materiales sobrantes de construcción dentro de una obra deben manejarse de tal forma que se minimice su producción y en lo posible se deben reutilizar, o reciclar, o disponer lugares adecuados para su almacenamiento, sin causar deterioro del ambiente."*(NSFT)

De la norma en cita se extrae que en se prohíbe la instalación de infraestructura de telecomunicaciones como la que es objeto de la solicitud de **PTI** y que esa prohibición está dada para "**las fachadas, cubiertas, antejardines, aislamientos y patios objeto de esta reglamentación**"(NSFT), es decir, para aquellos que estén ubicados en espacios de uso público y algunos de sus componentes de estructura ecológica.

De la información que reposa en el expediente, se observa que el predio respecto del cual **PTI** realizó su solicitud es un bien de propiedad privada, cuyo derecho real de dominio está a nombre del señor Víctor Julio Díaz Bermúdez, según consta en el certificado de libertad y tradición del inmueble en cuestión¹⁴, aportado por **PTI** con su solicitud. Lo anterior denota que el referido inmueble no se enmarca en el tipo de espacios reglamentados en el artículo 81 del EOT de Lebrija, a saber, espacios de uso público y algunos de sus componentes de uso ecológico.

Es así como se puede concluir que la norma invocada por la **OAEOT** de Lebrija para negar el permiso objeto de análisis no resultaba aplicable al caso, y que a la misma se le dio un alcance distinto al que expresamente ésta consagra.

¹⁴ P:\SOLUCION DE CONTROVERSIAS\Proyectos\Apelación antenas\EXP. 3000-32-11-134 CO-SA-1334 LEBRIJA II – SOLICITUD ANTE CRC- SOLICITUD ANTENA- Pg. 57-58.

Adicionalmente, se observa en la decisión recurrida que la **OAEOT** identificó que el inmueble objeto de la solicitud está ubicado en suelo urbano de uso residencial, sin embargo, el acto administrativo no contiene ningún análisis o mención de la normativa que reglamenta los usos permitidos, compatibles o prohibidos de este tipo de uso de suelo, por lo que no es claro si el despliegue de infraestructura para la prestación de servicios de telecomunicaciones está o no permitido en el inmueble sobre el cual **PTI** realizó su solicitud.

Con fundamento en lo anterior, se concluye que el cargo invocado por **PTI** está llamado a prosperar, sin perjuicio de que es menester que la Comisión analice los demás cargos que controvierten el contenido del acto recurrido.

II) FALSA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR ERROR DE HECHO Y DE DERECHO

PTI afirma que la Resolución No. 102-02-04-031 de 2024 adolece además de falsa motivación por error de hecho y de derecho.

Manifiesta que el error de hecho se debe a que parte de la motivación de la decisión se basó en un hecho que no es cierto, refiriéndose a que la **OAEOT** negó el permiso de instalación de la antena de telecomunicaciones para prevenir posibles daños a la salud de los niños que asisten a un jardín infantil ubicado muy cerca a la dirección donde se propuso la instalación, aclarando que no existe evidencia científica que acredite que hayan daños a la salud atribuibles a las radiaciones de infraestructura de telecomunicaciones.

Como sustento de lo anterior cita la Nota Descriptiva No. 304 de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en la que dicha entidad manifiesta que *"Los niveles de exposición a RF de las estaciones base y las redes inalámbricas son tan bajos que los aumentos de temperatura son insignificantes y no afectan a la salud de las personas."*; y la sentencia T-713 de 2016 en la que la Corte Constitucional concluyó que *"(...) no resulta posible establecer la causalidad entre el funcionamiento de las estaciones base de telecomunicaciones y el derecho a la salud (...)"*.

En lo que respecta al error de derecho que invoca, aduce que el mismo atiende a que no se configuran los cinco presupuestos establecidos por la Corte Constitucional para dar aplicación al principio de precaución, estos son, *"(i) Que exista un peligro de daño; (ii) Que éste sea grave e irreversible; (iii) Que exista un principio de certeza científica, así no sea este absoluto; (iv) Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente; (v) Que el acto en que se adopte la decisión sea motivados"*. Complementa indicando que el acto recurrido carece de fundamento debido a que no expone un solo argumento de peso que permita inferir o concluir que la instalación de la antena generaría una afectación a la salud, la vida o el desarrollo de los menores de edad.

Finalmente, trae a colación la Resolución ANE 774 de 2018, que dispone que *"las restricciones normativas para protección de las personas a los campos electromagnéticos generados por la infraestructura de telecomunicaciones inalámbricas solo pueden ser definidas en términos de niveles de exposición y no en distancia mínima"*; y el Código de Buenas Prácticas al Despliegue de Infraestructura 2020 de la CRC, en el que se *"concluyó que no existe sustento técnico para la exigencia de distancias mínimas de estaciones radioeléctricas, debido a que no afectan la salud"*, lo que en su sentir refuerza la postura de que el acto recurrido adolece de falsa motivación.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Acerca de la falsa motivación del acto administrativo por error de hecho y de derecho invocado por **PTI** en su recurso, el Consejo de Estado ha manifestado:

*"En términos de la doctrina, la causal de "falsa motivación" puede consistir en que la ley exija unos motivos precisos para tomar una decisión, pero el funcionario la expide sin que esos motivos se presenten, caso en el cual se habla de la inexistencia de motivos legales o falta de motivos, como también en que los motivos invocados no han existido realmente, desde el punto de vista material o jurídico, caso en el cual se habla de inexistencia de los motivos invocados, de motivos erróneos o de error de hecho o de derecho en los motivos. **El error de hecho ocurre cuando no existe el motivo que soporta el acto administrativo** y **el error de derecho cuando el motivo***

invocado sí existió materialmente, pero fue mal apreciado o interpretado por el funcionario."¹⁵(NSFT)

A partir de lo anterior, corresponde verificar si le asiste razón a **PTI** cuando afirma que la decisión recurrida adolece de falsa motivación por error de hecho y de derecho por negar su solicitud de permiso para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones sin que concurrieran las circunstancias fácticas y jurídicas necesarias para aplicar el principio de precaución en el que fundamentó dicha negativa.

Para tal fin, es de recordar que en la decisión recurrida la **OAEOT** adujo que aunque no está plenamente probado que la infraestructura de telecomunicaciones genere afectación a la salud, consideraba importante priorizar el interés superior de los menores que asisten al jardín infantil que se opera muy cerca a la ubicación propuesta por **PTI** para instalar una antena de telecomunicaciones y que por tanto negaría el permiso requerido, con el fin de evitar cualquier riesgo potencial de afectación a la salud de los menores.

Sobre el principio de precaución que fue aplicado por la **OAEOT**, la Corte Constitucional ha establecido los presupuestos que deben concurrir para aplicar dicho principio, los cuales son:

*"(i) que exista peligro de daño, (ii) que éste sea grave e irreversible, (iii) que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta, (iv) que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente y (v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado."*¹⁶

De los presupuestos precitados se puede inferir que el principio de precaución debe aplicarse sólo cuando exista un peligro de daño grave e irreversible que es sustentado con un mínimo de certeza científica, así esta no sea absoluta, por lo que es pertinente llamar la atención sobre la necesidad de la prueba que permita acreditar una afectación a la salud de las personas cuya protección se invoca como sustento de la negativa del permiso de instalación de la infraestructura de comunicaciones.

Al respecto, lo primero que se debe advertir es que, revisado el contenido del acto administrativo recurrido, se observa que la **OAEOT** no adujo ningún argumento de orden científico que sustentara la presunta afectación o amenaza a los menores que asisten al jardín infantil; por el contrario, en su parte considerativa reconoció que *"la exposición de los menores que integran el hogar infantil (...) a la radiación electromagnética, que produce la instalación de una antena de telecomunicaciones que estaría aproximadamente a menos de 20 metros de distancia del centro educativo, **conlleva el riesgo, aunque no la certeza científica absoluta, de una afectación grave a la salud a largo plazo**"*. (NSFT)

Al respecto, vale la pena traer a colación los estudios adelantados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que desmienten la existencia de riesgos para la salud derivados de las ondas radioeléctricas emitidas por la infraestructura utilizada para la provisión de servicios de telecomunicaciones.

Así, la OMS en su estudio sobre **"Los campos electromagnéticos y la salud pública"**, expresamente señala que:

*"Hoy día la telefonía móvil es algo **corriente** en todo el mundo. Esa tecnología inalámbrica se basa en una amplia red de antenas fijas o estaciones de base que transmiten información mediante señales de radiofrecuencia (RF). Hay más de 1,4 millones de estaciones de base en todo el mundo, y la cifra está aumentando de forma considerable con la aparición de las tecnologías de tercera generación.*

Hay otras redes inalámbricas que permiten obtener servicios y acceso a Internet de alta velocidad, como las redes de área local inalámbricas (WLAN), cuya presencia también es cada vez más frecuente en los hogares, las oficinas y muchos lugares públicos (aeropuertos, escuelas y zonas residenciales y urbanas). A medida que crece el número de estaciones de base y de redes locales inalámbricas, aumenta también la exposición de la población a radiofrecuencias. Según estudios recientes, la exposición a RF de estaciones de base oscila entre el 0,002% y el 2% de los niveles establecidos en las directrices internacionales sobre los límites de exposición, en función de una serie de

¹⁵Consejo de Estado. Sala de Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 12 de octubre 2017. Radicación número: 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950). C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C- 703 de 2010. M.P.

factores, como la proximidad de las antenas y su entorno. **Esos valores son inferiores o comparables a la exposición a las RF de los transmisores de radio o de televisión.**

Las posibles consecuencias para la salud de la exposición a campos de RF producidos por las tecnologías inalámbricas han causado preocupación. En la presente nota descriptiva se examinan las pruebas científicas disponibles sobre los efectos en la salud humana de una exposición continua de bajo nivel a estaciones de base y otras redes locales inalámbricas.

Preocupaciones sanitarias

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 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 ($> 1^{\circ}\text{C}$) 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.**

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.

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.

Aunque la mayoría de las tecnologías de radio utilizaban señales analógicas, las telecomunicaciones inalámbricas modernas usan señales digitales. Los detallados estudios realizados hasta el momento **no han revelado ningún peligro específico derivado de las diferentes modulaciones de RF.**

Cáncer: las noticias publicadas por los medios informativos sobre conglomerados de casos de cáncer en torno a estaciones de base de telefonía móvil han puesto en alerta a la opinión pública.

Cabe señalar que, desde el punto de vista geográfico, el cáncer se distribuye de forma irregular en cualquier población. Dada la presencia generalizada de estaciones de base en el entorno, pueden producirse conglomerados de casos de cáncer cerca de estaciones de base simplemente por casualidad. Además, los casos de cáncer notificados en esos conglomerados suelen ser de distinto tipo, sin características comunes, por lo que no es probable que se deban a una misma causa.

Se pueden obtener pruebas científicas sobre la distribución de los casos de cáncer entre la población mediante estudios epidemiológicos bien planificados y ejecutados. En los últimos 15 años, se han publicado estudios en los que se examinaba la posible relación entre los transmisores de RF y el cáncer. **En esos estudios no se han encontrado pruebas de que la exposición a RF de los transmisores aumente el riesgo de cáncer. Del mismo modo, los estudios a largo plazo en animales tampoco han detectado un aumento del riesgo de cáncer por exposición a campos de RF, incluso en niveles muy superiores a los que producen las estaciones de base y las redes inalámbricas.**

Otros efectos: se han realizado pocos estudios sobre los efectos generales en la salud humana de la exposición a campos de RF de las estaciones de base. Ello se debe a la dificultad para distinguir los posibles efectos en la salud de las señales muy bajas que emiten las estaciones de base de otras señales de RF de mayor potencia existentes en el entorno. La mayoría de los estudios se han centrado en la exposición a RF de los usuarios de teléfonos móviles. Los estudios con seres humanos y animales en los que se han examinado las ondas cerebrales, las funciones intelectuales y el comportamiento tras la exposición a campos de RF, como los generados por los teléfonos móviles, **no han detectado efectos adversos**. El nivel de exposición a RF utilizado en esos estudios era unas 1000 veces superior al de exposición del público en general a RF de estaciones de base o de redes inalámbricas. **No hay pruebas de que se produzcan alteraciones del sueño o de la función cardiovascular.**

Algunas personas han señalado síntomas inespecíficos tras la exposición a campos de RF de estaciones de base y otros dispositivos de campos electromagnéticos. Como se indica en una nota descriptiva recientemente publicada por la OMS sobre la «hipersensibilidad electromagnética», no se ha demostrado que los campos electromagnéticos provoquen esos síntomas. Sin embargo, es importante tener en cuenta la difícil situación de las personas que sufren esos síntomas.

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.**

Normas de protección

La Comisión Internacional de Protección contra las Radiaciones No Ionizantes (ICNIRP, 1998) y el Instituto de Ingenieros Electricistas y Electrónicos (IEEE, 2005) han elaborado directrices internacionales sobre los límites de exposición para ofrecer protección contra los efectos reconocidos de los campos de RF.

Las autoridades nacionales deberían adoptar normas internacionales para proteger a los ciudadanos de los niveles perjudiciales de RF. Además, deberían restringir el acceso a las zonas en que puedan rebasarse los límites de exposición.

Percepción pública del riesgo

Algunas personas consideran probable que la exposición a RF entrañe riesgos y que éstos puedan ser incluso graves. **Ese temor se debe, entre otras cosas, a las noticias que publican los medios de comunicación sobre estudios científicos recientes y no confirmados, que provocan un sentimiento de inseguridad y la sensación de que puede haber riesgos desconocidos o no descubiertos.** Otros factores son las molestias estéticas y la sensación de falta de control y participación en las decisiones de ubicación de las nuevas estaciones de base. La experiencia demuestra que los programas educativos, así como una comunicación eficaz y la participación del público y otras partes interesadas en las fases oportunas del proceso de decisión previo a la instalación de fuentes de RF, pueden aumentar la confianza y la aceptación del público.

Conclusiones

Teniendo en cuenta los muy bajos niveles de exposición y los resultados de investigaciones reunidos hasta el momento, no hay ninguna prueba científica convincente de que las débiles señales de RF procedentes de las estaciones de base y de las redes inalámbricas tengan efectos adversos en la salud¹⁷. (NSFT).

A partir de lo anterior, se hace evidente que, si bien podría existir algún riesgo de afectación en la salud humana por causa de los campos electromagnéticos, este no se deriva de la exposición ambiental u ocupacional a la infraestructura de telecomunicaciones o antenas, sino de la exposición

¹⁷ Organización Mundial de la Salud. Nota Descriptiva 304 de 2006. <https://www.diba.cat/documents/471041/0/OMS+2006+Nota+304+antenes+telefonía.pdf/bd73df31-fb9b-42dc-8aba-bcc4bc5f869b>

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 no sea necesaria una prohibición o determinación de límites y distancias entre las estaciones de telecomunicaciones y las residencias o colegios de niños.

En este mismo sentido, la OMS ha sido consciente de la necesidad de ampliar la información sobre los supuestos riesgos para la salud, y para contrarrestar la desinformación sobre la materia. Por ello, esta institución ha destacado la necesidad de ampliar este diálogo y ha publicado información sobre los presuntos riesgos que se generan a la salud por el uso de teléfonos móviles en los siguientes términos:

"Esta es una cuestión que la OMS se toma muy en serio. Dado el gran número de usuarios de la telefonía móvil, incluso un pequeño aumento de la incidencia de efectos adversos sobre la salud podría tener grandes repercusiones desde el punto de vista de la salud pública.

*Como la exposición a los campos de radiofrecuencia (RF) **emitidos por los teléfonos celulares suele ser más de 1000 veces mayor que a los emitidos por las estaciones base, y como es más probable que cualquier efecto adverso se deba a los propios aparatos, las investigaciones han tratado casi exclusivamente de los posibles efectos de la exposición a los teléfonos móviles.***

Los estudios se han centrado en los siguientes campos:

Cáncer, Accidentes de tránsito, Interferencia electromagnética y otros efectos sobre la salud. (...)

Interferencia electromagnética: La utilización de los teléfonos móviles cerca de algunos dispositivos médicos, como los marcapasos, los desfibriladores implantables y algunos audífonos, puede interferir el funcionamiento de estos. Las señales de los teléfonos móviles también pueden interferir con los aparatos electrónicos de los aviones.

Otros efectos sobre la salud: Los científicos han descrito otros efectos de la utilización de los teléfonos celulares, tales como alteraciones de la actividad cerebral, de los tiempos de reacción y de las características del sueño. No obstante, estos efectos son menores y aparentemente carecen de importancia desde el punto de vista de la salud. Se están realizando más estudios para tratar de confirmar estos hallazgos.

Conclusiones: Ninguna evaluación nacional o internacional reciente ha concluido que la exposición a los campos de RF de los teléfonos móviles o de sus estaciones base tenga consecuencias adversas para la salud.”(NSFT).

De acuerdo con lo expuesto, se evidencia a partir de los estudios de la OMS, podrían causar mayor afectación los equipos terminales móviles (teléfonos celulares) que utilicen los adultos que trabajan en el hogar infantil en cuestión, que cualquier estación radioeléctrica que se instale en el área cercana al mismo, por cuanto los campos de radiofrecuencia (RF) emitidos por los teléfonos celulares son mil (1000) veces mayores que a los emitidos por las estaciones base.

Así, los estudios y publicaciones hechas por la autoridad internacional sobre la materia, esto es, la misma OMS, permiten concluir que no le asiste razón a la **OAEOT** al afirmar sin más que la instalación de antenas afecte la salud, pues no existe evidencia científica de que los hechos nocivos que alega como fundamento sean ciertos.

Adicionalmente, el Consejo de Estado se ha pronunciado en el marco de acciones populares, respecto a la falta de certeza científica sobre los efectos por la exposición a los campos electromagnéticos, así:

"Así las cosas, en el sub lite se presenta una falta de certeza científica sobre los efectos adversos por la exposición a los campos electromagnéticos, específicamente por las antenas de telefonía móvil y, por ende, no hay certeza frente a la posible afectación a los derechos e intereses colectivos relacionados con la salubridad pública y el goce a un ambiente sano, por lo que la decisión debe orientarse necesariamente a que la autoridad reglamente su instalación impidiendo o al menos restringiendo la

incertidumbre del daño y sus posibles consecuencias, en aplicación al principio de precaución.

(...)

En suma, ante la insuficiente evidencia científica y frente al deber de aplicación del principio de precaución en la limitación de la exposición de los seres humanos a los campos electromagnéticos, la Sala analizará la presunta afectación de los derechos colectivos por la omisión de las autoridades en la reglamentación de las distancias de ubicación de las antenas de telefonía móvil”¹⁸.

De lo anterior se desprende que para el Consejo de Estado tampoco hay certeza científica sobre los efectos adversos por la exposición a los campos electromagnéticos, por lo que su postura al respecto se encamina a que las autoridades reglamenten la instalación de estaciones base de telecomunicaciones impidiendo o al menos restringiendo la incertidumbre del daño y sus posibles consecuencias, todo esto en aplicación al principio de precaución, frente a lo cual, vale la pena destacar que en el acto administrativo recurrido no se evidenció un análisis robusto por parte de la **OAEOT** en relación con este asunto.

Con fundamento en lo anterior, se concluye que no hay evidencia contundente que denote que la instalación de infraestructura de telecomunicaciones ponga en riesgo la salud de los menores que asisten al hogar infantil "Matuchis Jardín Infantil", es decir que no se cumplen los tres primeros presupuestos establecidos por la Corte Constitucional para la aplicación del principio de precaución. De igual forma, tampoco se encuentra acreditado el requisito referente a la necesidad de motivación del acto administrativo en el que se adoptó la decisión de aplicar el principio de precaución.

Con fundamento en lo expuesto, es posible concluir que le asiste razón al recurrente cuando afirma que la decisión recurrida se basó en hechos que no eran ciertos y que el principio de precaución fue aplicado sin la concurrencia de los requisitos establecidos jurisprudencialmente para tal fin, razón por la cual, el cargo de falsa motivación formulado también está llamado a prosperar.

Sin perjuicio de lo anterior, vale la pena indicar que el principio de precaución, al ser aplicado, debe ser armonizado con lo dispuesto en la normatividad y regulación nacional determinante para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

Al respecto, es de mencionar que la Corte Constitucional en la sentencia T-397 de 2014, para efectos de la concreción del principio de precaución, ordenó al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- MinTIC que, dentro del marco de sus funciones, regulara la distancia prudente entre las torres de telefonía móvil y las viviendas, instituciones educativas, hospitales y hogares geriátricos. Así, debe recordarse que fue precisamente en aplicación del principio de precaución para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, que la normatividad nacional contenida en el Decreto Nacional 195 de 2005¹⁹ adoptó los límites de exposición de las personas a los campos electromagnéticos y reglamentó los procedimientos para la instalación de estaciones radioeléctricas de telecomunicaciones.

Adicionalmente, en atención a la necesidad de desarrollar adecuadamente el mencionado principio de precaución, la Ley 1753 de 2015²⁰ en su artículo 43 otorgó competencia a la Agencia Nacional del Espectro- ANE para que expidiera la normatividad relacionada con el despliegue de estaciones base de telecomunicaciones. En cumplimiento de dicho mandato la ANE emitió la Resolución ANE 754 del 20 de octubre de 2016²¹, por medio de la cual se determinaron las condiciones para la aplicación del principio de precaución para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en línea con lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T -397 de 2014.

¹⁸ Consejo de Estado. Sentencia de fecha 12 de julio de 2018. Rad. 70001233300020130009502. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹⁹ "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."

²⁰ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018"

²¹ "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".

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 a las potencias máximas para cada zona señalada en el mismo cuerpo normativo, y no en razón a la distancia. Lo anterior, en la medida en que desde el punto de vista técnico, si se limita el despliegue de infraestructura a zonas alejadas de los centros urbanos o de alta población, las estaciones de telecomunicaciones tenderían a emitir campos electromagnéticos mayores, dado que habría que aumentarse la potencia de las mismas para poder dar cubrimiento a las zonas de mayor concentración poblacional que se encuentran alejadas de las estaciones de telecomunicaciones (antenas). Esta situación implicaría establecer un enlace de mayor potencia para permitir una correcta y funcional conexión.

De esta forma, la aplicación del principio de precaución no sólo ha de considerar las limitaciones determinadas por la potencia máxima que pueden generar las estaciones base de telecomunicaciones, sino que debe tenerlas en cuenta debido a que la ubicación de las estaciones radioeléctricas a una mayor distancia de los centros urbanos implicaría la necesidad de aumentar la potencia de las estaciones radioeléctricas y por ende el campo electromagnético generado sería mucho mayor.

En todo caso, esta Comisión considera importante aclarar que, si bien las autoridades deben atender y tener en cuenta las preocupaciones como las que se formulan en la resolución objeto del recurso bajo estudio, ellas deben estar analizadas con las normas vigentes sobre la materia 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 o amenaza a la salud²².

Con fundamento en todo lo expuesto, se revocará la decisión recurrida, como quedará consignado en la parte resolutive del presente acto administrativo. En consecuencia, se ordenará a la **OAEOT** analizar y resolver la solicitud de **PTI** teniendo en cuenta las consideraciones del presente acto administrativo, así como la realidad fáctica de la petición, a la luz de las normas municipales que resulten aplicables y motivando de manera amplia y suficiente su aplicabilidad.

Finalmente, es necesario poner de presente que en virtud de lo dispuesto en el literal e) del artículo 1° de la Resolución CRC 7552 de 2024, fue delegada en la Directora Ejecutiva de la CRC, previa aprobación del Comité de Comisionados de Comunicaciones 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, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Admitir el recurso de apelación interpuesto por **PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA - PTI** en contra de la Resolución No. 102-02-04-031 del 20 de mayo de 2024, expedida por la Oficina Asesora de Planeación y Ordenamiento del Territorio de Lebrija (Santander), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo.

ARTÍCULO 2. Revocar la decisión tomada por la Oficina Asesora de Planeación y Ordenamiento del Territorio de Lebrija (Santander) mediante la Resolución No. 102-02-04-031 del 20 de mayo de 2024, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

Como consecuencia de lo anterior, se ordena a la Oficina Asesora de Planeación y Ordenamiento del Territorio de Lebrija (Santander) analizar y resolver la solicitud de **PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA - PTI** teniendo en cuenta las consideraciones del presente acto administrativo, así como la realidad fáctica de la petición, a la luz de las normas municipales que resulten aplicables y motivando de manera amplia y suficiente su aplicabilidad.

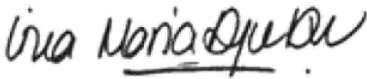
ARTÍCULO 3. Notificar personalmente la presente Resolución al representante legal de **PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA - PTI**, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno.

²² Organización Mundial de la Salud-OMS. "Los campos electromagnéticos y la salud pública". [http://bases.cortesaragon.es/bases/NDocumen.nsf/0/add01945a08059b0c125734f004c8486/\\$FILE/OMS.pdf](http://bases.cortesaragon.es/bases/NDocumen.nsf/0/add01945a08059b0c125734f004c8486/$FILE/OMS.pdf)

ARTÍCULO 4. Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la Oficina Asesora de Planeación y Ordenamiento del Territorio de Lebrija (Santander), para lo de su competencia.

Dada en Bogotá D.C. a los 12 días del mes de diciembre de 2024.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO
Directora Ejecutiva

Expediente No: 3000-32-11-134
C.C.C. Acta 1493 de 9 de diciembre de 2024

Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias
Elaborado por: María Eucalia Sepúlveda De La Puente - Líder Proyecto