



RESOLUCIÓN No. **5973** DE 2020

*"Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por **ANDEAN TOWER PARTNERS S.A.S.** contra el oficio SP02.3-05.02-0681 de 1 de marzo de 2019, expedido por la Secretaría de Planeación de Rionegro -Antioquia."*

EL DIRECTOR EJECUTIVO 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 modificada por la Ley 1978 de 2019, delegada mediante el artículo 1 de la Resolución CRC 5928 del 5 de marzo 2020,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante de oficio SP02.3-05.02-0681 de 1 de marzo de 2019 la Secretaría de Planeación Municipal de Rionegro- Antioquia, en adelante, la Secretaría de Planeación, manifestó su negativa frente a la solicitud efectuada por **ANDEAN TOWER PARTNERS S.A.S.**, en adelante **ATP**, quien mediante radicado 2018137488 del 18 de octubre de 2018¹, requirió que se otorgara un *"permiso urbanístico de instalación de una nueva Estación Radioeléctrica de Telecomunicaciones Inalámbricas"* en el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No.020-3162 de la oficina de registro de instrumentos públicos del municipio referido. Esta negativa se basó en que el inmueble se encontraba ubicado en zona urbana, y de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial-POT, solo se autoriza la ubicación de antenas de telecomunicaciones en zonas rurales.

Frente a la respuesta otorgada por la Secretaría de Planeación, **ATP**, mediante radicado 2019119595 de 12 de marzo de 2019, presentó recurso de reposición y en subsidio apelación, indicando las razones por las que no comparte la decisión adoptada.

El día 6 de mayo de 2019, la Secretaría de Planeación expidió la Resolución No. 383 *"POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN Y SE NIEGA UN PERMISO PARA LA INSTALACIÓN DE UNA ANTENA DE TELECOMUNICACIONES"*, en la que se decide confirmar la negativa de instalación de la estación radioeléctrica de telecomunicaciones y se concede a **ATP** el recurso de apelación ante esta Comisión².

En atención a lo anterior, mediante comunicación radicada bajo el número 2019301478³ del 24 de mayo de 2019, el Secretario de Planeación del municipio de Rionegro, remitió a la CRC copia de la Resolución 383 de 2019 con sus respectivos anexos, para que se surtiera el trámite del recurso de apelación presentado por **ATP**.

Una vez revisada la documentación remitida con el recurso de apelación mencionado, esta Comisión evidenció la necesidad de incorporar a su análisis la totalidad de la información y elementos de juicio que permitieran decidir de fondo sobre el mismo, razón por la cual, mediante oficio con radicado de

¹ La Secretaría de Planeación a través de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial, por medio de oficio del 28 de noviembre de 2018 indicó que *"no es posible llevar a cabo la autorización"*, pues el predio se encuentra ubicado en suelo urbano, situación que va en contravía de lo establecido en el POT, **ATP** reiteró esta solicitud el 3 de diciembre de 2018 bajo el radicado 2018161865 y nuevamente, el 14 de febrero de 2019 con radicado 2019112950.

² Expediente Administrativo 3000-72-1-8, folios 158 a 160.

³ Expediente Administrativo 3000-72-1-8, folios 1 a 166.

2019514339 del 17 de junio de 2019⁴, solicitó a la Secretaría de Planeación Municipal de Rionegro allegar todos los documentos relacionados con la actuación administrativa en comentario⁵.

En respuesta a la anterior solicitud, la Secretaría de Planeación a través de comunicación radicada en esta entidad bajo el número 2019302476 de 26 de julio de 2019⁶, allegó a la CRC, copia del POT vigente al momento de la solicitud de **ATP**, así como el certificado de usos y suelos, haciendo la salvedad haber remitido la totalidad de los documentos que conformaron el trámite. Sin embargo, la Comisión advirtió que, pese al requerimiento realizado, no se remitió la certificación que permitiera establecer la fecha y forma en que **ATP** se notificó del oficio mediante el cual se resolvió la solicitud del permiso para la instalación de la estación radioeléctrica, por lo que se procedió a solicitar esta información a través de radicado de salida 2019520325 de 26 de agosto de 2019⁷.

La Secretaría de Planeación, atendiendo a la solicitud efectuada por esta Entidad, remitió mediante Radicado 2019303143 del 11 de septiembre de 2019⁸, constancia de entrega del oficio SPO2.3-05-02-66000 a través del que en un primer momento se respondió la solicitud de **ATP**. No obstante, pese a que la Secretaría de Planeación señaló haber remitido todos los soportes que integran el expediente, la Comisión detectó que con la documentación allegada se remitieron múltiples repuestas entregadas a **ATP** en las que se niega la solicitud efectuada, pero ninguna de estas, corresponde a aquella sobre la que se interpuso el recurso de reposición y en subsidio apelación que se analiza en esta oportunidad.

Dado lo anterior y teniendo en cuenta que la Secretaría de Planeación informó haber enviado la totalidad de los documentos con que contaba, mediante radicado 2019527409 de 14 de noviembre de 2019⁹, se procedió a efectuar un requerimiento dirigido en esta oportunidad directamente a **ATP**, con el fin de que remitiera la respuesta de la Secretaría de Planeación sobre la cual interpuso los recursos, sin embargo el recurrente, mediante escrito con número de radicación 2019304199 de 3 de diciembre de 2019, señaló que *"el radicado en cuestión debería reposar en el expediente que en su momento se encontraba en custodia del municipio"*.

Debido a que la CRC aún no contaba con la decisión sobre la que se interpusieron los recursos, ni con la constancia de notificación, de manera insistente realizó un requerimiento adicional a Secretaría de Planeación, solicitándole que revisara nuevamente entre su documentación la información faltante. Este requerimiento se efectuó a través de radicado de salida 2019530192 del 26 de diciembre de 2019¹⁰.

Mediante radicado 2020300070 de 13 de enero de 2020¹¹, la Secretaría de Planeación allegó copia del radicado SP02.3-05.02-0681, con el cual decidió la negativa de la solicitud de **ATP** y frente al que se interpusieron los recursos, no obstante, verificados los anexos se encontró que la prueba de entrega allegada no corresponde a la del radicado en mención, por lo que mediante radicado 2020501596 de 23 de enero de 2020¹² se requirió nuevamente con el fin de que se aportara la prueba de entrega correcta, obteniendo respuesta mediante Radicado 2020300487 del 14 de febrero de 2020¹³.

De lo verificado en el expediente, se encuentra que el recurso de apelación de **ATP** fue presentado dentro del plazo que establece el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, toda vez que el contenido del acto administrativo fue conocido por el recurrente el día 5 de marzo de 2019 y el recurso se interpuso el día 12 de marzo de dicho año.

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

⁴ Expediente Administrativo 3000-72-1-8, folios 167.

⁵ Se le solicitó: (i) Certificación que permita establecer la fecha y la forma en la que la Secretaría de Planeación notificó a ATP del oficio por el cual resolvió la solicitud de permiso para la instalación de una estación de telecomunicaciones; (ii) Copia del acto administrativo contentivo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Rionegro vigente para la fecha de presentación de la solicitud elevada por ATP; (iii) Certificación en la que se constata la fecha exacta en la que empezó a regir el POT vigente al momento de la solicitud realizada; (iv) Certificación de los usos del suelo, principales y complementarios, que correspondan al predio objeto de estudio; y (v) Copia de la documentación allegada por ATP a la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Municipal de Rionegro al momento de solicitar el permiso para la instalación de una estación de telecomunicaciones.

⁶ Expediente Administrativo 3000-72-1-8, folios 168 a 169.

⁷ Expediente Administrativo 3000-72-1-8, folios 176.

⁸ Expediente Administrativo 3000-72-1-8, folios 177 a 178.

⁹ Expediente Administrativo 3000-72-1-8, folios 180 a 184.

¹⁰ Expediente Administrativo 3000-72-1-8, folios 185 a 186.

¹¹ Expediente Administrativo 3000-72-1-8, folios 187 a 191.

¹² Expediente Administrativo 3000-72-1-8, folios 192 a 193.

¹³ Expediente Administrativo 3000-72-1-8, folios 194 a 196.

presentado por **ATP** cumple con los requisitos de ley, el mismo deberá admitirse y se procederá con su estudio.

Finalmente, debe mencionarse que en virtud de lo dispuesto en el literal f) del artículo 1° de la Resolución CRC 5928 de 2020, fue delegada en el Director Ejecutivo de la CRC previa aprobación del Comité de Comisionados de Comunicaciones de la Entidad, la expedición de todos los actos administrativos, 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. SOBRE LA DECISIÓN OBJETO DEL RECURSO DE APELACIÓN

Por medio de acto administrativo SP02.3-05.02-0681 del 1 de marzo de 2019, la Secretaría de Planeación a través de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial emitió respuesta negativa a la solicitud de despliegue de infraestructura de telecomunicaciones presentada por **ATP** en el predio el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 020-3162 de la oficina de registro de instrumentos públicos del municipio de Rionegro, argumentando lo siguiente:

"La Secretaría de Planeación a través de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial le informa que el Decreto municipal 578 de 2017, no le es contrario al Acuerdo Municipal 002 de 2018 compilado por el Decreto 124 de 2018, pues no determina que se pueda ubicar antenas de Telecomunicaciones en el suelo urbano, lo que sí es explícito por el Plan de Ordenamiento Territorial. Además, teniendo en cuenta el principio jurídico de prevalencia normativa, el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado por el Acuerdo Municipal 056 de 2011, modificado por el acuerdo 0002 de 2018 compilados por el Decreto municipal 124 de 2018, prevalece sobre el Decreto 578 de 2017."

3. ARGUMENTOS PLANTEADOS POR ATP EN EL RECURSO DE APELACIÓN

El recurso presentado por **ATP** se enfoca en atacar la decisión otorgada por la Secretaría de Planeación del Municipio de Rionegro- Antioquia, bajo las siguientes consideraciones:

(i) La procedibilidad del silencio administrativo positivo: Al respecto, señala el recurrente que la respuesta otorgada por la Secretaría de Ordenamiento Territorial a su solicitud presentada el 3 de diciembre de 2018, se emitió por fuera de los términos señalados en la Ley 1753 de 2015, dado que tan solo hasta el 5 de marzo de 2019, se notificó la decisión adoptada, es decir por fuera de los dos (2) meses que el legislador le otorga a las autoridades competentes para dar a conocer a los peticionarios la decisión, configurándose así el silencio administrativo positivo de acuerdo con lo establecido en el parágrafo segundo del artículo 193 de la mencionada Ley¹⁴.

(ii) La antinomia presentada entre el Decreto 578 de 2017 y el POT de Rionegro-Antioquia: En lo que atañe a este argumento, señala **ATP** que desde la expedición de la Ley 1341 de 2009, el Estado Colombiano le otorga un sentido prevalente al despliegue de las telecomunicaciones, por lo que en el artículo 5° ibidem, se estableció como mandato de orden nacional el deber de las entidades de orden territorial de promover, coordinar y ejecutar planes que permitan el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones por medio del despliegue de infraestructura estratégicamente ubicada para la efectiva prestación del servicio público.

Conforme a estos lineamientos señala el recurrente que la Alcaldía de Rionegro expidió el Decreto 578 de 3 de noviembre de 2017, con el objeto de reglamentar la localización e instalación de las redes de telecomunicaciones del municipio y en el mismo se señala que *"cuando la localización de la infraestructura suponga cerramiento del lote en el suelo urbano deberá cumplirse con lo establecido en el Decreto Nacional 1077 de 2015, o la norma que la sustituya, modifique o derogue, en lo correspondiente a modalidades de licencias urbanísticas"*.

¹⁴ **ARTÍCULO 193:** (...)

PARÁGRAFO 2o. A partir de la radicación de la solicitud de licencia para la construcción, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones, la autoridad competente para decidir tendrá un plazo de dos (2) meses para el otorgamiento o no de dicho permiso. Transcurrido ese plazo sin que se haya notificado decisión que resuelva la petición, se entenderá concedida la licencia en favor del peticionario en los términos solicitados en razón a que ha operado el silencio administrativo positivo, salvo en los casos señalados por la Corte Constitucional. Dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al vencimiento del término de los (2) meses, la autoridad competente para la ordenación del territorio, deberá reconocer al peticionario los efectos del silencio administrativo positivo, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

Por lo tanto, expone **ATP** que bajo los criterios de interpretación exegética se puede concluir que *"es posible llevar a cabo instalaciones de infraestructura en las áreas denominadas urbanísticas siempre y cuando se cumpla lo establecido en dicho decreto, sin que manifiesta ningún tipo de limitación establecida en el Plan de Ordenamiento Territorial"* por lo que no cuenta con fundamento la respuesta emitida por el ente territorial que es objeto de recurso, en la que argumenta que el Decreto 578 de 2017 no establece la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en suelo urbano y dando prevalencia a esta interpretación, decide no otorgar el permiso.

Adicionalmente, conforme a lo expuesto **ATP** señala que carece de veracidad lo que se establece en la respuesta otorgada por la entidad municipal consistente en que el POT del municipio de Rionegro- Antioquia no presenta contradicciones con el Decreto Municipal 578 de 2017, pues ha de tenerse en cuenta que en este último sí se permite la instalación de infraestructura en suelo urbano, contrario al POT que solo permite la ubicación de antenas en suelo rural. Por lo que ante esta antinomia y de conformidad con los criterios que existen para resolverla se puede concluir que:

- Criterio de temporalidad: Según el mismo tendría que prevalecer el Decreto 578 de 2017, sobre el POT de Rionegro, *"toda vez que la finalidad de aplicar una norma posterior es la de reglamentar las condiciones y las necesidades establecidas conforme a la realidad económica y social que a la fecha se tienen(sic)"*.
- Criterio de especialidad: El POT, al ser un acto jurídico de orden general no regula de manera concreta el despliegue de infraestructura, a diferencia de lo que ocurre con el decreto 578 de 2017 que de manera expresa detalla este asunto.
- Criterio de jerarquía: Se encuentra que en este caso existe una prevalencia del decreto reglamentario, *"debido a que proviene de una disposición o mandato emitido por el Congreso de la República"*.

Así las cosas, la autonomía administrativa territorial si bien se encuentra establecida en la Constitución, y le otorga la facultad a las entidades territoriales de ordenar su territorio a través de los POT, no es absoluta pues lo deben hacer dentro de los fines fijados por la Constitución y la Ley, por lo que aquellas estipulaciones determinadas en el artículo 571 del POT de Rionegro *"que sean contrarias a lo dispuesto por el municipio a través del decreto 578 de 2017, no revisten de validez dado que es antípoda a lo determinado por los fines estatales y constitucionales"*.

4. CONSIDERACIONES DE LA CRC

4.1 ALCANCE DEL PRESENTE PRONUNCIAMIENTO Y COMPETENCIA DE LA CRC.

Como bien se dispone en el numeral 18 del artículo 22¹⁵ de la Ley 1341 de 2009 modificada por la Ley 1978 de 2019, la CRC es la autoridad competente para resolver los recursos de apelación o queja contra actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción, instalación y operación de redes de telecomunicaciones. En el ejercicio de dicha facultad, esta Comisión pretende velar por la verificación de la aplicación efectiva de las disposiciones y reglas previstas en la Ley 1341 de 2009, por la cual fueron definidos los principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las TIC, sin que ello implique el desconocimiento por parte de los entes territoriales, de los interesados en la instalación de antenas de telecomunicaciones, ni por parte de la CRC, de las reglas expresamente previstas en las normas preexistentes aplicables, así como las que se encuentran comprendidas en el POT del municipio de Rionegro- Antioquia.

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:

"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 (...)

*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***

¹⁵ "Resolver recursos de apelación contra actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción, instalación u operación de redes de telecomunicaciones".

garantías y medidas necesarias que contribuyan en la prevención, cuidado y conservación para que no se deteriore el patrimonio público y el interés general.”(NFT).

Dicho principio adquiere gran importancia dentro del análisis de los recursos de apelación o queja asociados a la construcción, instalación y operación de redes de telecomunicaciones, en la medida en que corresponde al Estado, como un todo, fomentar el uso eficiente y el despliegue de la infraestructura. Al respecto, es del caso tener presente que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7¹⁶ 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 el artículo 4, numeral 6, de la Ley 1341 de 2009, es precisamente:

"Garantizar el despliegue y el uso eficiente de la infraestructura y la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos escasos, se buscará la expansión, y cobertura para zonas de difícil acceso, en especial beneficiando a poblaciones vulnerables" y "Propender por la construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras de las tecnologías de la información y las comunicaciones por la protección del medio ambiente y la salud pública".

Resulta de tal importancia la facultad atrás referida para el desarrollo de la sociedad de la información y la efectiva apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a lo largo y ancho de la geografía nacional, que el artículo 5 de la Ley 1341 de 2009 otorga una especial responsabilidad a las entidades del orden nacional y territorial, estipulando lo siguiente:

*"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 la estación que busca **ATP** se dirige al diseño y ocupación de elementos pertenecientes a una red de telecomunicaciones que afecta la prestación de servicios, esta Comisión dentro del marco jurídico antes expuesto y según la función expresamente otorgada por el legislador sobre la materia, debe proceder a conocer el recurso de apelación interpuesto ante la Decisión adoptada por la Secretaría de planeación a través de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial de Rionegro- Antioquia.

Por lo anterior, según lo dispuesto en el artículo 80 del CPACA¹⁷, esta Comisión resolverá todas las peticiones que fueron oportunamente planteadas en el recurso de apelación presentado.

4.2 CONSIDERACIONES SOBRE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO

4.2.1. Respecto de la procedibilidad del silencio administrativo positivo

Como antes se dejó señalado, **ATP** en su recurso de apelación, considera que, en aplicación del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, en el caso bajo análisis se generó silencio administrativo positivo a su favor, lo anterior teniendo en cuenta que la solicitud para la instalación se realizó el día 3 de diciembre de 2018, sin embargo, tan solo hasta el 5 de marzo de 2019 el solicitante obtuvo respuesta por parte de la Secretaría de Planeación del municipio de Rionegro-Antioquia.

Para analizar lo expuesto por el recurrente, resulta esencial la identificación de los supuestos previstos en la Ley para la configuración del Silencio Administrativo Positivo de conformidad con los criterios que ha establecido la jurisprudencia al respecto.

Así, se encuentra que, la Ley 1753 de 2015 en su artículo 193 hace referencia a las solicitudes de licencia para la construcción, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones abriendo lugar a la figura del silencio administrativo positivo, determinando que la autoridad competente tendrá un plazo de dos (2)

¹⁶ "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".

¹⁷ Ley 1437 de 2011. Art. 80: "**Decisión de los recursos.** Vencido el periodo probatorio, si a ellos hubiere lugar, y sin necesidad de acto que así lo declare, deberá proferirse la decisión motivada que resuelva el recurso.

La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso."

meses para el otorgamiento o no del permiso y que, en caso de transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado decisión que resuelva la petición, se entenderá concedida la licencia en favor del peticionario en los términos solicitados, lo anterior como consecuencia de la operación del silencio administrativo positivo.

En relación con la figura del silencio administrativo la Corte Constitucional mediante Sentencia C-875 de 2011 señaló que "[e]l silencio administrativo opera de manera excepcional y su consagración legal es taxativa. Consiste en la presunción legal en virtud de la cual, transcurrido un término sin que la administración resuelva, se entienden concedidos la petición o el recurso"¹⁸. Se trata entonces de un fenómeno en virtud del cual la ley contempla que, en casos determinados la falta de decisión de la Administración frente a recursos o peticiones elevadas por los administrados genera un efecto que puede ser negativo o positivo.

El Consejo de Estado en Sentencia del veinticinco (25) de abril de dos mil dieciocho (2018)¹⁹ estableció los presupuestos o requisitos para que se configure el silencio administrativo positivo, estos son: "**i) que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición, recurso etc.; ii) que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo; y iii) que la autoridad que estaba en la obligación de resolver, no lo haya hecho dentro del plazo legal. Respecto de este último requisito, se debe entender que dentro del plazo señalado no solo debe emitirse la decisión, sino notificarse en debida forma**".

Ahora bien, el artículo 85 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, hace referencia al procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo, estableciendo que "la persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, **protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto.** La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así." (SNFT)

En lo que respecta al trámite de protocolización señalado, la Corte Constitucional en la Sentencia C-875 de 2011, estableció expresamente que, en el caso del silencio administrativo positivo, "la omisión de respuesta genera a favor del interesado su resolución en forma afirmativa, **la que se debe protocolizar en la forma en que lo determina el artículo 42 del Código Contencioso Administrativo, actualmente vigente, para hacer válida su pretensión.**"

En ese sentido si bien, en principio, de conformidad de lo dispuesto en el artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, se dan algunos de los presupuestos para requerir los efectos del silencio administrativo positivo, bajo el entendido que, la ley establece un plazo de dos (2) meses dentro del cual debe resolverse la petición y en efecto, la Secretaría tardó más de dicho término para atender el requerimiento, resulta importante mencionar que una vez revisados los documentos aportados por **ATP**, no se encuentra que exista el cumplimiento del procedimiento y la totalidad de condiciones establecidas en el ya mencionado artículo 85 de la ley 1437 de 2011, las cuales resultan primordiales para invocar y materializar el acto administrativo que contiene la decisión fruto del silencio administrativo positivo, es decir .

Tan importante es adelantar integralmente el trámite previsto en la norma anteriormente citada, que sin su cumplimiento el acto ficto carece de firmeza tal y como lo establece el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo²⁰.

Así las cosas, **ATP** no dio cumplimiento a los requisitos y al procedimiento señalado en la ley para invocar el silencio administrativo positivo, pues no llevó a cabo la protocolización de éste, así como tampoco la constancia de solicitud y declaración jurada, aspectos que como ya se mencionó resultan esenciales no sólo para generar el surgimiento de los efectos y la firmeza del acto sino también, la oponibilidad a la administración y a terceros, por lo que las pretensiones planteadas no tienen vocación de prosperar.

¹⁸ Corte Constitucional. Radicación número 8474 del 22 de noviembre de 2011. M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

¹⁹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Número de radicación 21805 del 25 de abril de 2018. C.P. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO.

²⁰ Artículo 87 de la ley 1437 de 2011: "*Los actos administrativos quedarán en firme: (...)5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.*

4.2.2. Respeto de la posible antinomia presentada entre el Decreto 578 de 2017 y el POT de Rionegro- Antioquia y la prevalencia de aquel sobre este último

Al respecto expone el recurrente que el Decreto 578 de 9 de noviembre de 2017, "POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA LA LOCALIZACIÓN, INSTALACIÓN Y REGULARIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y REDES DE TELECOMUNICACIONES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE RIONEGRO", expedido por el Alcalde del Municipio de Rionegro, en el literal a) del artículo quinto, autoriza la localización de infraestructura en suelo urbano, sujetando la misma a lo establecido en el Decreto Nacional 1077 de 2015 y no estableciendo limitación alguna a lo establecido en el POT del municipio. Sobre el asunto en particular, dicho artículo establece:

"ARTÍCULO QUINTO: INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES A NIVEL DE TERRENO: Cuando se trate de localizar e instalar infraestructuras y redes de telecomunicaciones, a nivel de terreno se deben cumplir las siguientes condiciones, sin perjuicio de lo que establezca(sic) las entidades de orden nacional:

a) Cuando la localización de la infraestructura suponga cerramiento del lote en suelo urbano deberá cumplirse con lo establecido en el Decreto 1077 de 2015 o la norma que la sustituya modifique o derogue en lo correspondiente a las modalidades urbanísticas." (SFT)

Pese a lo anterior, encuentra la CRC que debe tenerse en cuenta lo señalado en el artículo vigésimo sexto de dicho Decreto en el que se establece que:

"ARTÍCULO VIGÉSIMO SEXTO: Una vez sea modificado el Plan de Ordenamiento Territorial vigente, el presente decreto deberá de(sic) adecuarse a las disposiciones de él emanadas. Este Decreto conserva las disposiciones en materia de Telecomunicaciones del Acuerdo 56 de 2011 en la medida que su modificación requiere cumplir los requisitos establecidos en la Ley 388 de 1999" (NSFT)

Del sentido literal de lo establecido en el artículo vigésimo sexto del Decreto 578 de 2017, la CRC encuentra que no se derogó, ni se modificó el Acuerdo 56 de 2011 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA REVISIÓN Y AJUSTE DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL MUNICIPIO DE RIONEGRO", pues en aquel se deja expresamente consignado que (i) cuando el POT vigente sea modificado, el decreto deberá adecuarse a lo que allí se establezca; y, (ii) explícitamente señaló que se conservan las disposiciones de telecomunicaciones establecidas en el Acuerdo 56 de 2011-POT de Rionegro.

Lo anterior, sin lugar a duda se encuentra ajustado con lo dispuesto en el artículo 7º del Decreto 4002 de 2004, el cual establece que "[t]odo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997".

Debe tenerse en cuenta que el POT es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal y la Ley 338 de 1997, en el artículo 9, lo ha definido como "el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo". Dada la importancia de este instrumento, tanto su expedición como su modificación se encuentran sometidas al trámite que la Ley 388 de 1997 le ha otorgado.

En el caso del municipio de Rionegro, el Acuerdo 56 de 2011, en lo relacionado con la ubicación de las antenas de telecomunicaciones, determina lo siguiente:

"Artículo 571. Ubicación de Antenas. La ubicación de antenas para las distintas modalidades de telecomunicaciones, se regirá por las disposiciones de la autoridad competente, y por las normas urbanísticas que se establezcan en el presente Plan de Ordenamiento, y que tienen relación con los siguientes aspectos: Normas sobre usos del suelo, espacio público y equipamientos sobre zonas patrimoniales sobre aspectos ambientales y paisajísticos, principalmente. **Las antenas, se ubicarán en zona rural, en concordancia con la normatividad existente para tal fin.(...)"** (NSFT)

En todo caso no puede perderse de vista que mediante el Acuerdo 02 de 25 de enero de 2018, dicho POT fue modificado, no obstante se indicó en el artículo 582 que todas las disposiciones del Acuerdo 56 de 2011 que fueron derogadas, seguirían vigentes hasta tanto no se expida un nuevo POT²¹, por

²¹ El mismo decretó facultó al alcalde para que por medio de decreto realizara una integración normativa, facultad que se ejerció por medio del Decreto 124 de 9 de abril de 2018.

lo que no habiéndose expedido uno nuevo al 18 de octubre y al 3 de diciembre de 2018, fechas en las que **ATP** realizó la solicitud objeto de estudio, el artículo 571, previamente transcrito, se encontraba vigente.

En lo que respecta a la definición de antinomia, la Corte Constitucional en Sentencia C-1287 de 2001²² ha señalado que esta hace referencia a "*aquella situación en la que se dan dos normas incompatibles entre sí, que pertenecen a un mismo ordenamiento y tienen un mismo ámbito de validez*", por lo que, partiendo de dicho concepto, debe señalarse que la Comisión no evidencia esta contradicción normativa, pues como se expuso, del sentido literal de lo establecido en el Decreto 578 de 2017, ante la modificación del POT, el decreto se entiende adecuado a lo que allí se disponga, descartando de esa forma cualquier posible roce entre normas.

En consecuencia, dado que el Acuerdo 02 de 2018, modifica el POT e indica que las disposiciones contenidas en el Acuerdo 56 de 2011 siguen vigentes hasta tanto no se expida uno nuevo, es bajo lo que este último acuerdo establece que debe interpretarse lo consignado en el Decreto expedido por el alcalde.

Teniendo en cuenta lo anterior y reconociendo el carácter vinculante del Acuerdo Municipal 56 de 2011 modificado por el Acuerdo 02 de 2018, que señala que "*[l]as antenas, se ubicarán en zona rural*", se constató que en el predio en el que **ATP** desea instalar su antena se encuentra ubicado en área urbana, en la que de conformidad con lo dispuesto en el POT, no se encuentra autorizada la ubicación de este tipo de infraestructura.

Así las cosas, es claro que el Plan de Ordenamiento Territorial vigente en el municipio de Rionegro-Antioquia, mediante sus distintos desarrollos normativos, tiene establecida una prohibición para la ubicación o instalación de infraestructura para servicios de telecomunicaciones en el predio objeto de la solicitud de **ATP**.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, después de revisar los documentos allegados que obran en el expediente administrativo 3000-72-1-08, esta Entidad en el pleno ejercicio de sus competencias legales, y en aras de lograr la aplicación armónica de las normas antes referenciadas, procederá a confirmar el acto administrativo apelado, teniendo en cuenta que la Secretaría de Planeación al negar la solicitud de **ATP** recurre en su motivación a lo dispuesto en el POT, como se analizó previamente, el cual solo permite la ubicación de antenas de telecomunicaciones en área rural.

Adicionalmente, y de acuerdo con lo expuesto en la presente resolución, esta Comisión considera necesario exhortar a las autoridades municipales para que, en concordancia con lo establecido en el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia, expidan la normatividad correspondiente encaminada a permitir el desarrollo de su territorio, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y con la que se garantice de manera efectiva el acceso a sus ciudadanos a las tecnologías de la información y las comunicaciones y, en consecuencia, a la sociedad de la información.

Con el fin de conseguir los fines señalados, es indispensable que se adopten Planes de Ordenamiento Territorial que promuevan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, para lograr así la ampliación de la cobertura del servicio, lo anterior poniendo de presente que la adopción de medidas que impidan el desarrollo de las comunidades, como son las barreras al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones de manera general, transgrede abiertamente los objetivos confiados por el constituyente a los entes municipales.

Tampoco puede perderse de vista que las circunstancias por las que atraviesa el país actualmente por cuenta de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, han terminado de poner en evidencia la necesidad de contar con una red de telecomunicaciones que permita a la población tener acceso de calidad a estos servicios, los cuales en los términos del Decreto Ley 464 del 23 de marzo de 2020 y 555 del 15 de abril del año en mención, tienen el carácter de esenciales en atención a que "*las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de los intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales.*"²³

En línea con lo anterior, debe mencionarse que el Decreto 540 de 13 de abril de 2020, en su artículo 1º, dispuso, durante el Estado de Emergencia Sanitaria, de un procedimiento expedito con el que se permita el despliegue oportuno de infraestructura, lo anterior, atendiendo a la necesidad de

²² Corte Constitucional, Sentencia de 5 de diciembre de 2001.

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-691 del 9 de julio de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

garantizar la provisión de servicios de telecomunicaciones a todos los habitantes del territorio nacional, situación que, como se expone en los considerandos del Decreto en mención, requiere *"que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones realicen acciones adicionales para la gestión, diseño y administración de sus redes y aceleren los planes de expansión de estas, que impliquen el despliegue de nueva infraestructura, adicional a la actualmente desplegada y la realización de obras civiles."*

Por lo tanto, resulta esencial que conforme a lo dispuesto del artículo 311 de la Constitución Política las autoridades municipales armonicen el ejercicio de sus competencias y atiendan el urgente llamado a garantizar que sus habitantes tengan acceso a los servicios esenciales de telecomunicaciones bajo niveles los mejores niveles de calidad que sean posibles en cada caso.

En virtud de lo antes expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Admitir el recurso de apelación interpuesto por **ANDEAN TOWER PARTNERS S.A.S.**, contra el Acto Administrativo SP02.3-05.02-0681 de 1 de marzo de 2019, expedido por la Secretaría de Planeación de Rionegro- Antioquia, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. Negar las pretensiones de **ANDEAN TOWER PARTNERS S.A.S.** presentadas en el recurso de apelación contra el Acto Administrativo SP02.3-05.02-0681 de 1 de marzo de 2019, expedido por la Secretaría de Planeación de Rionegro- Antioquia, y en su lugar confirmar el mismo.

ARTÍCULO TERCERO. Notificar la presente resolución al representante legal de **ANDEAN TOWER PARTNERS S.A.S.** o a quien haga sus veces, así como a su apoderado, de conformidad con lo establecido en artículo 4º del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020²⁴, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno.

ARTÍCULO CUARTO. Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la Secretaría de Planeación del municipio de Rionegro- Antioquia, para lo de su competencia.

Dada en Bogotá D.C., a los **27 ABRIL 2020**

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


CARLOS LUGO SILVA
Director Ejecutivo

Expediente administrativo – 3000-72-1-8
Acta CC 1232 del x24/04/2020

Elaborado por: Adriana Carolina Santisteban Galán
Revisado por: Lina María Duque del Vecchio– Coordinador de Asesoría Jurídica y Solución de Conflictos.

²⁴ La CRC, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4º del Decreto 491 de 2020, puso a disposición el correo electrónico reportenotificacionesCRC@crcom.gov.co para que los sujetos que sean parte o intervinientes en las actuaciones de carácter particular, informen la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Esta información fue publicada en la página web de la Entidad www.crcom.gov.co.