



RESOLUCIÓN No. **7083** DE 2023

*"Por medio de la cual se resuelve un recurso de apelación interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.** en contra del Oficio No. VTSP-2020-5699 de fecha 20 de noviembre de 2020, expedido por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, en la actuación administrativa 1-2019-73781"*

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, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, y la Resolución CRC 6548 de 2022 y,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante comunicaciones bajo radicado 2022814338 del 19 de septiembre de 2022 y 2022817290 de 8 de noviembre de 2022¹, la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., en lo sucesivo **SDP**, puso en conocimiento de esta Comisión el recurso de apelación interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, en adelante **ATC**, en contra del Oficio VSTP-2020-5699 con radicado 2-2020-57565² del 20 de noviembre de 2020, por medio del cual negó el reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo invocado por **ATC** dentro del trámite de regularización de una estación radioeléctrica. A partir de la revisión del expediente remitido y con el fin de analizar el recurso en cuestión, se encontró que:

El 31 de octubre de 2019, **ATC**, mediante radicado 1-2019-73781 presentó ante la **SDP** una solicitud de regularización³ de la estación radioeléctrica denominada "**BOG_CRA 13A 116**", localizada en la Carrera 13 No. 113 – 02 de la localidad de Usaquén, en la ciudad de Bogotá D.C., en espacio considerado bien de propiedad privada.

El 10 de marzo de 2020, **ATC** presentó una petición bajo el radicado 1-2020-14035, mediante la cual solicitó a la **SDP** se pronunciara de fondo acerca de las solicitudes radicadas ante dicha entidad, entre éstas la relacionada con la regularización de la estación radioeléctrica denominada **BOG_CRA 13A 116**.

Posteriormente, la **SDP**, mediante radicado 2-2020-17656⁴ del 3 de abril de 2020, informó que con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por el virus Covid-19, había sido expedido el Decreto Distrital 093 de 2020, el cuyo artículo 4 ordenó suspender los términos de las actuaciones administrativas desde el 26 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, motivo por el cual la **SDP** se pronunciaría hasta que se levantara dicha suspensión.

¹ Expediente CRC 3000-32-11-93.

² Expediente 1-2019-73781 de la Secretaría Distrital de Planeación BOG CRA 13A 116 Folios 270-271.

³ Expediente 1-2019-73781 de la Secretaría Distrital de Planeación BOG CRA 13A 116 Folios 2-261.

⁴ Expediente 1-2019-73781 de la Secretaría Distrital de Planeación BOG CRA 13A 116 Folio 262.

El 24 de abril de 2020, la **SDP**, a través de la comunicación 2-2020-19901, dio respuesta a la solicitud elevada por **ATC** mediante radicado 1-2020-14035, informando que la tardanza en la resolución de fondo de los trámites se debía entre otras cosas a: **(i)** el alto volumen de solicitudes represadas; **(ii)** la suspensión de términos ordenada en virtud de la emergencia sanitaria por el virus Covid-19; y **(iii)** la asignación de tareas a través del teletrabajo. Con base en lo anterior, indicó que una vez concluida la etapa de revisión de las solicitudes, expediría el Acta de observaciones de conformidad con el artículo 22 del Decreto Distrital 397 de 2017.

El 21 de mayo de 2020, **ATC** por medio del radicado 1-2020-20868 elevó una solicitud ante la **SDP**, con el fin de que se diera celeridad a la respuesta de fondo de diferentes trámites, incluido el de regularización de la estación radioeléctrica denominada **BOG_CRA 13A 116**, toda vez que debía darse cumplimiento al término consagrado en el artículo 1 del Decreto 540 de 2020, por medio del cual se adicionó el parágrafo 4º al artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, y se estableció que las solicitudes de permiso para la construcción, conexión, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones, fijas y móviles debían ser resueltas por la entidad competente en el término de diez (10) días contados a partir de su radicación.

En respuesta a esta solicitud la **SDP**, mediante radicado 2-2020-24579 del 4 de junio de 2020, informó acerca de las condiciones por las cuales se declaró la emergencia sanitaria producto del virus Covid-19 y se ordenó la suspensión de términos administrativos continuaban vigentes, de modo que, por tal motivo, no se podía cumplir con el término consagrado en el artículo 1 del Decreto 540 de 2020.

En aplicación de lo establecido en el inciso 2º del artículo 22 del Decreto Distrital 397 de 2017, mediante comunicación 2-2020-47298⁵ del 7 de octubre de 2020, la **SDP** requirió por única vez a **ATC** para que realizara unas actualizaciones, correcciones, aclaraciones y complementaciones a su solicitud de regularización. **ATC** respondió mediante comunicación con radicado 1-2020-50821 del 29 de octubre de 2020, en la que manifestó ante la **SDP** que, teniendo en cuenta que desde el 31 de octubre de 2019, fecha en la que fue radicada la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica denominada **BOG_CRA 13A 116**, habían transcurrido más de seis meses sin que se obtuviera respuesta de fondo, se habían configurado los presupuestos para dar aplicación al silencio administrativo positivo, el cual fue protocolizado a través de la Escritura Pública 1538 del 5 de agosto de 2020.

Así las cosas, la **SDP** expidió el Oficio VSTP-2020-5699 con radicado 2-2020-57565⁶ del 20 de noviembre de 2020, por medio del cual negó el reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo invocado por **ATC**, al considerar que no se configuraban los presupuestos contenidos en el artículo 84 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- para su aplicación.

Dicho oficio fue notificado por aviso enviado mediante correo electrónico el 22 de noviembre de 2020. Posteriormente, a través de radicado 1-2020-60084⁷ del 7 de diciembre de 2020, **ATC**, actuando por intermedio de apoderado general, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la referida decisión.

El recurso de reposición fue resuelto mediante la Resolución 1286 del 12 de agosto de 2022⁸, en la cual la **SDP** decidió no reponer la decisión por considerar que el Oficio VSTP-2020-5699 del 20 de noviembre de 2020 estaba debidamente motivado y que no se podía acceder a las pretensiones de **ATC**.

La **SDP** concedió el recurso de apelación y ordenó remitir el expediente a la Comisión de Regulación de Comunicaciones - CRC, de conformidad con lo establecido en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

Es de mencionar que mediante comunicación 2022300418 de 25 de noviembre de 2022, la Inspección de Policía 1B de Usaquén solicitó a la CRC se le informe la decisión que se adopte respecto del recurso

⁵ Expediente 1-2019-73781 de la Secretaría Distrital de Planeación BOG CRA 13A 116 Folios 263-268.

⁶ Expediente 1-2019-73781 de la Secretaría Distrital de Planeación BOG CRA 13A 116 Folios 270-271.

⁷ Expediente 1-2019-73781 de la Secretaría Distrital de Planeación BOG CRA 13A 116 Folios 272-344.

⁸ Expediente 1-2019-73781 de la Secretaría Distrital de Planeación BOG CRA 13A 116 Folios 362-382.

interpuesto por **ATC** en contra del Oficio VSTP-2020-5699 de 20 de noviembre de 2020, indicando que la misma es relevante para una actuación administrativa que se adelanta por dicha entidad.

Finalmente, es necesario poner de presente que en virtud de lo dispuesto en el literal g) del artículo 1° de la Resolución CRC 6548 de 2022, 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, 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.

2. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN.

Esta Comisión debe revisar, en primera medida, la procedencia del recurso de apelación, para lo cual se debe tener en cuenta lo estipulado en los artículos 76 y 77 del CPACA, en virtud de los cuales dicho recurso 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 el Oficio VSTP-2020-5699 del 20 de noviembre de 2020 fue notificado el 22 de noviembre de 2020, y el recurso interpuesto por el apoderado general de **ATC** el 7 de diciembre de 2020, esto es, al décimo día hábil siguiente a la diligencia de notificación, 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 **ATC** cumple con todos los requisitos de ley. 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.

Como se mencionó en el acápite de antecedentes, el 31 de octubre de 2019 **ATC** radicó ante la **SDP** de Bogotá D.C. una solicitud de regularización de la estación radioeléctrica denominada **BOG_CRA 13A 116**, ubicada en la Carrera 13 No. 113 – 02 de la ciudad de Bogotá D.C., instalada en un bien de propiedad privada.

La **SDP**, a través de radicado 2-2020-47298 del 7 de octubre de 2020, expidió Acta de Observaciones conforme al artículo 22 del Decreto Distrital 397 de 2017, por medio de la cual requirió a **ATC** para que realizara las actualizaciones, correcciones y/o aclaraciones sobre su solicitud para poder resolver de fondo. En respuesta a lo anterior, **ATC** invocó ante la **SDP** los efectos del silencio administrativo positivo contenidos en los parágrafos 2° y 4° del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 modificado por el Decreto 540 de 2020, debido a que habían transcurrido más de seis meses sin que se resolviera de fondo la solicitud de regularización, e informó que había protocolizado el silencio positivo mediante Escritura Pública 1538 del 5 de agosto de 2020.

Respecto de la solicitud en cuestión, la **SDP** expidió el Oficio VTSP-2020-5699 del 22 de noviembre de 2020, por medio del cual despachó desfavorablemente la misma, con fundamento en **(i)** que el silencio administrativo positivo es taxativo y ni en el artículo 41 del Decreto 397 de 2017, ni en el artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 se consagra este efecto jurídico para las solicitudes de regularización, como la radicada por **ATC**; y **(ii)** que, en todo caso, el Decreto 540 de 2020 invocado por la empresa solicitante para protocolizar el silencio positivo no era aplicable al trámite bajo análisis como quiera que la solicitud de regularización se radicó con anterioridad a su entrada en vigencia.

Así mismo, al resolver el recurso de reposición interpuesto por **ATC**, la **SDP** decidió confirmar la decisión, con fundamento en argumentos similares a los expuestos inicialmente, y agregó que la **SDP** expidió el Acta de observaciones para que **ATC** aclarara, corrigiera y modificara su solicitud toda vez que ésta carecía de los requisitos técnicos, urbanísticos y jurídicos para su evaluación de fondo.

4. CONSIDERACIONES DE LA CRC

4.1. ALCANCE DEL PRESENTE PRONUNCIAMIENTO Y COMPETENCIA DE LA CRC

Como se dispone 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 -POT- 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 7⁹ 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 13¹⁰ 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 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 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:

⁹ "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".

¹⁰ 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".

*"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 el trámite bajo análisis versa sobre una solicitud de regularización de una infraestructura de telecomunicaciones ya instalada, la CRC debe conocer el recurso de apelación interpuesto por **ATC**.

4.2. SOBRE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN

ATC solicita en su recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del Oficio VTSP-2020-5699 del 20 de noviembre de 2020, que niega la configuración del silencio administrativo positivo en una solicitud de regularización de la estación radioeléctrica denominada **BOG_CRA 13A 116**, que se revoque dicha decisión y en su lugar se reconozca que en el caso bajo análisis operó el silencio administrativo positivo, con fundamento en dos argumentos principales, los cuales serán tratados en el orden que a continuación se expone, acompañados de las consideraciones de la CRC para cada uno de estos.

I) FRENTE AL ARGUMENTO DE VULNERACIÓN AL DEBIDO PROCESO Y PRESUNTA CONFIGURACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

ATC considera que la **SDP** vulneró su derecho al debido proceso en razón a que la entidad no resolvió ni notificó la decisión sobre la solicitud presentada de conformidad con lo establecido en el artículo 30 del Decreto Distrital 397 de 2017 que regula lo referente a la decisión de las solicitudes de permiso de instalación de infraestructura de telecomunicaciones en Bogotá D.C., y que además, se desconoció lo establecido en los parágrafos 2 y 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, este último adicionado por el artículo 1 del Decreto 540 de 2020, que estableció temporalmente un término de 10 días para resolver solicitudes de construcción, conexión, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones, y en virtud del cual debió declarar que se configuró el silencio administrativo respecto de la solicitud interpuesta sobre la antena **BOG_CRA 13A 116**.

Puso de presente que el 30 de abril de 2020 el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- MinTIC emitió una "respuesta aclaratoria" sobre el Decreto 540 de 2020 en la que indicó que *"la finalidad de esa norma es imprimir celeridad al trámite de todas las solicitudes para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones que se presenten o estén pendientes de resolverse durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social"* y que a partir de dicho concepto considera que el artículo primero del Decreto 540 de 2020 es aplicable a solicitudes que se hubieran presentado antes de que se decretara la emergencia sanitaria y que se encontraran pendientes de ser resueltas, como es el caso de la que hoy es objeto de análisis, la cual fue radicada en octubre de 2019.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Teniendo en cuenta que el apelante persigue con su recurso que se revoque la negativa de la **SDP** de declarar que para la solicitud asociada a la regularización de la antena **BOG_CRA 13A 116** operó el silencio administrativo positivo, y que consecuentemente se reconozca el referido efecto jurídico para el trámite en cuestión, es necesario poner de presente las normas que regulan lo referente a este concepto. Así es como el silencio administrativo positivo se encuentra regulado en el artículo 84 del CPACA, el cual establece:

"ARTÍCULO 84. SILENCIO POSITIVO. Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva.

Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso.

El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este Código."

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."(SFT). Se trata entonces de un fenómeno en virtud del cual la ley contempla que, en los casos allí determinados, la falta de decisión de la Administración frente a recursos o peticiones elevadas por los administrados genera un efecto que puede ser positivo en favor de éstos.

Sobre el particular es importante recordar que el Consejo de Estado estableció los presupuestos o requisitos para su configuración, así:

"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"¹¹.

Así mismo, es del caso mencionar que el artículo 85 del CPACA, establece el procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 85. PROCEDIMIENTO PARA INVOCAR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO. *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. Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico".*

Teniendo claro el marco legal y jurisprudencial que rige de manera general el silencio administrativo positivo, es necesario traer a colación las normas con fundamento en las cuales el recurrente invoca la configuración del mismo para la solicitud que radicó el 31 de octubre de 2019 ante la **SDP**.

Al respecto, se tiene que **ATC** invoca la aplicación de tres normas en virtud de las cuales se debió declarar la configuración del silencio administrativo positivo para la solicitud bajo análisis. La primera de dichas normas es el artículo 30 del Decreto 397 de 2017, en el que se regula lo referente a la decisión de las solicitudes de permiso de instalación de estaciones radioeléctricas en Bogotá D.C. Dicha norma dispone:

"Artículo 30. DECISIÓN. El resultado de este proceso será el acto administrativo expedido por la Secretaría Distrital de Planeación, correspondiente a la aprobación o negación del permiso para la instalación de las estaciones radioeléctricas. Para emitir dicho acto, la Entidad contará con un plazo no mayor a dos (2) meses contados a partir de la fecha en que el solicitante haya radicado la solicitud de permiso para la instalación de Estaciones Radioeléctricas, de que trata este Título.

Durante este término la Subsecretaría de Planeación Territorial podrá requerir por una (1) sola vez al interesado para que realice las actualizaciones, correcciones o aclaraciones que sean necesarias para resolver de fondo la solicitud. El solicitante contará con un plazo de quince (15) días para dar respuesta al requerimiento. Este plazo podrá ser ampliado, a solicitud de parte, hasta por un término adicional de quince (15) días. Durante este plazo se suspenderá el término para la emisión del permiso de que trata el presente artículo.

Vencidos los anteriores términos, sin que el interesado haya cumplido el requerimiento, la Subsecretaría de Planeación Territorial de la Secretaría Distrital de Planeación declarará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.

Parágrafo. Transcurrido los plazos (sic) establecidos en este artículo, sin que se haya notificado decisión alguna que resuelva la solicitud, se entenderá concedido el permiso, operando el silencio administrativo positivo, de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo Segundo del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 ó (sic) la norma que la modifique, adicione o sustituya.

¹¹ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Número de radicación 21805 del 25 de abril de 2018.

En consecuencia, dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes al vencimiento del término de los (2) meses para resolver la solicitud del permiso, la Secretaría Distrital de Planeación emitirá el correspondiente acto administrativo concediendo el permiso, el cual se notificará conforme a lo dispuesto en el artículo 67 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o las normas que lo adicione, modifiquen, sustituyan o deroguen.” (NSFT).

Posteriormente, **ATC** alega que al trámite bajo análisis le es aplicable lo consagrado en el párrafo 2º del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, por lo cual se transcribe a continuación el texto normativo vigente para el momento de presentación de la solicitud, es decir, previo a la modificación efectuada por el artículo 7 de la Ley 2108 de 2021:

"ARTÍCULO 193. ACCESO A LAS TIC Y DESPLIEGUE DE INFRAESTRUCTURA.

(...)

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.” (SNFT).*

Así mismo, invoca la aplicación del párrafo 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, adicionado por el Decreto 540 de 2020, que expresamente dispone:

*"PARÁGRAFO 4º. <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Decreto Legislativo 540 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> **Únicamente durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, las solicitudes de licencia para la construcción, conexión, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones, fijas y móviles, serán resueltas por la entidad, pública o privada, competente dentro de los diez (10) días siguientes a su presentación.** Transcurrido este plazo sin que se haya notificado la 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. Dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes la autoridad competente deberá reconocer al peticionario los efectos del silencio administrativo positivo.” (SNFT).*

De acuerdo con el marco normativo expuesto anteriormente, corresponde analizar la documentación que reposa en el expediente a efectos de determinar si las normas invocadas por el actor son aplicables al caso y si con ocasión de ello la **SDP** debió declarar la configuración del silencio administrativo positivo, como lo requiere el recurrente.

Para tal fin, recordemos que de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado citada líneas atrás los dos primeros presupuestos para que opere el silencio administrativo positivo 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" (NSFT). Nótese, entonces, que el silencio administrativo positivo es una figura excepcional en tanto es aplicable para los casos expresamente previstos en la normatividad con rango legal.

En relación con estos dos primeros presupuestos se observa que las normas invocadas por el recurrente efectivamente confieren a la administración plazo específico para resolver las solicitudes de licencia de construcción, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones, y de manera expresa disponen que la consecuencia por no aportar la decisión correspondiente dentro de dicho plazo es que opere el silencio administrativo positivo.

Ahora bien, como quiera que el silencio administrativo positivo sólo opera cuando taxativamente la ley lo dispone como efecto jurídico por no resolver y notificar en un término específico, determinado

tipo de solicitud o recurso, corresponde determinar si el tipo de solicitud presentada por **ATC** ante la **SDP** el 31 de octubre de 2019 se encuentra entre las que se enlistan en las normas invocadas.

Así pues, de acuerdo con el expediente administrativo remitido por la **SDP**, se puede observar que **ATC** solicitó la **regularización** de una estación radioeléctrica que había sido previamente instalada en el predio privado ubicado en la Carrera 13 No. 113 – 02 de la ciudad de Bogotá.

Sobre el trámite de regularización se tiene que el Decreto Distrital 397 de 2017 lo regula en un artículo diferente al de los permisos de **instalación** de estaciones radioeléctricas. Puntualmente el artículo 41 del Decreto Distrital 397 de 2017 establece un procedimiento especial para legalizar la infraestructura que a la entrada en vigencia de dicha norma no contara con permiso para su instalación, así:

"ARTÍCULO 41. REGULARIZACIÓN DE ESTACIONES RADIOELÉCTRICAS. Para aquellas Estaciones Radioeléctricas que a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto no cuenten con acto administrativo que permita su localización, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán proceder a elaborar un inventario de la infraestructura y equipos de telecomunicaciones en un término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto. Vencido este plazo, el proveedor de redes y servicio de telecomunicaciones y/o el proveedor de infraestructura soporte de telecomunicaciones presentará propuesta de regularización. Además, el proveedor de infraestructura deberá adelantar el trámite de que trata el título IV del presente decreto que corresponde al permiso de instalación de estaciones radioeléctricas, sin exceder el término de tres (3) años, so pena que se ordene el desmonte de la infraestructura instalada sin regularización (...)"

De acuerdo con lo anterior, es claro que los trámites de regularización son distintos de aquellos que persiguen que la administración autorice la instalación de estaciones radioeléctricas, y ni su denominación ni su finalidad¹², esta es, la de legalizar infraestructura ya instalada, corresponden al tipo de solicitudes de "licencia" que se consagran en el artículo 30 del Decreto 397 de 2017, ni en los parágrafos 2 y 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, a saber, solicitudes de licencia de construcción, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Así pues, a partir de lo anterior es posible concluir que en el caso que nos ocupa, la normatividad invocada por **ATC** no resulta aplicable al tipo de solicitud formulada por ésta y en tal sentido, no resulta jurídicamente viable declarar la configuración del silencio administrativo positivo pues para las solicitudes de regularización no se cumple con el presupuesto referente a que "(...) la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo; (...)".

Aunado a lo anterior, y en lo que respecta al argumento del recurso en el que se afirma que el Decreto 540 de 2020 resultaba aplicable incluso a solicitudes presentadas antes del inicio de la Emergencia Sanitaria, con fundamento en un concepto emitido por el MinTIC acerca de dicha norma, vale la pena advertir que, en todo caso, aun si la solicitud fuera de alguna de las que se establecen en el citado Decreto, lo cierto es que tampoco le asiste razón a **ATC** por cuanto ello iría en contra del principio de irretroactividad de la ley. Sobre este punto es importante poner de presente que la misma norma establece su marco temporal de aplicabilidad, y que un concepto emitido por una autoridad no es suficiente para determinar un rango de aplicación diferente en cuanto a su temporalidad, más aún si se tiene en cuenta que en virtud del artículo 28 del CPACA los conceptos emitidos por las autoridades en respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no tienen fuerza vinculante.

Para mayor claridad, cabe remitirse al contenido literal de los artículos 1 y 3 del Decreto 540 de 2020:

¹² Sobre este punto es importante mencionar que el artículo 26 del Código Civil establece que "los funcionarios públicos, en la aplicación de las leyes a los casos particulares (...) las interpretan por vía de doctrina" y para tal fin el artículo 27 ibidem dispone como principal método de interpretación el gramatical y subsidiariamente el finalista y el histórico, así: "Artículo 27: <INTERPRETACION GRAMATICAL>. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento." (SFT). Así pues, el método de interpretación teleológico o finalista solo resulta aplicable cuando el sentido de la ley a aplicar sea oscuro, lo cual no ocurre en el caso bajo análisis para el concepto de regularización, pues a partir de la lectura literal de la norma se puede entender que se trata de un tipo de trámite diferente al de instalación de infraestructura.

"ARTÍCULO 1. Procedimiento especial para el trámite de solicitudes para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Adiciónese el parágrafo cuarto al artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, el cual tendrá el siguiente texto:

"PARÁGRAFO 4. Únicamente durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, las solicitudes de licencia para la construcción, conexión, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones, fijas y móviles, serán resueltas: por la entidad, pública o privada, competente dentro de los diez (10) días siguientes a su presentación.

(...)

ARTÍCULO 3. Vigencia. **El presente decreto rige a partir de su publicación.**" (NSFT).

A partir del mismo contenido de la norma es posible extraer que la adición del parágrafo 4 al artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 se daría a partir de la publicación del Decreto 540 de 2020 y "**Únicamente durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19**" (NSFT). Esto permite ratificar que de ningún modo podría conferírsele razón al recurrente en cuanto a una posible aplicación retroactiva de la norma.

En igual sentido, es oportuno traer a colación lo dispuesto por la Corte Constitucional al ejercer el juicio de proporcionalidad de las medidas ordenadas en dicha norma:

"(...)

142. Al respecto, **la medida adoptada en el artículo 1 del Decreto Legislativo 540 de 2020 fue proferida en el marco de un estado de excepción, cuya regulación se funda en su carácter reglado, excepcional y limitado, adicionalmente tuvo por efecto la suspensión transitoria de un trámite ordinario de carácter legislativo (la del parágrafo 2 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015).** Según el contenido de la disposición, el cambio sustancial, comparativamente respecto del parágrafo 2 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, consistió en establecer que las autoridades del orden territorial debían resolver las peticiones de licencia para la construcción, conexión, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones, en el término de 10 días, so pena de la configuración del silencio administrativo positivo, y no en el término de 2 meses antes establecido. Técnicamente, entonces, la modificación recae en el término con el que se cuenta para actuar, con miras a evitar la consolidación de derechos en cabeza de los solicitantes; (...)

(...)

153. **De otro lado, dado el contexto de expedición de la disposición en escrutinio, su vigencia es transitoria, por lo cual, tampoco afecta intensamente la vigencia del ordenamiento ordinario sobre la materia, en concreto, la plena eficacia del parágrafo 2 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015**¹³ (SFNT).

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el presente caso **ATC** presentó su solicitud el 31 de octubre de 2019, es decir, varios meses antes de que se decretara la Emergencia Sanitaria con ocasión del COVID 19 y de que se expidiera el Decreto 540 de 2020, desde este punto de vista dicho decreto tampoco sería aplicable a la referida solicitud.

Con fundamento en todo lo expuesto, es posible concluir que el presente cargo no está llamado a prosperar, pues contrario a lo alegado por **ATC** en su impugnación, no había lugar a que la **SDP** reconociera los efectos jurídicos del silencio administrativo positivo en este caso, como quiera que las normas que consagran esa consecuencia jurídica no le son aplicables a las solicitudes de regularización, como la presentada por dicha sociedad el 31 de octubre de 2019 para la legalización de una antena previamente instalada en la ciudad de Bogotá.

II) FRENTE A LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE LAS NORMAS SOBRE DESPLIEGUE DE INFRAESTRUCTURA Y EL DERECHO DE ACCESO A LAS TIC

Como último argumento, el recurrente manifiesta que su solicitud de regularización de una estación radioeléctrica previamente instalada cumplía a cabalidad con los requisitos establecidos en el Decreto

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

1078 de 2015, y es consecuente con el derecho esencial de los colombianos de acceder a los servicios públicos de telecomunicaciones establecido en la Ley 1341 de 2009. Afirma que, con la negación de los efectos del silencio administrativo positivo, la **SDP** desconoció que el Decreto Legislativo 464 de 2020 declaró los servicios de telecomunicaciones esenciales, y contravino el deber del Estado de garantizar el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea oportuna y eficiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 365 de la Constitución Política.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Acerca de este cargo, es importante indicar en primer lugar que, si bien **ATC** afirma cumplir con los establecido en el Decreto 1078 de 2015, omite señalar cuáles fueron los requisitos que, habiendo sido acreditados, la **SDP** no tuvo en cuenta en el acto recurrido, de modo que no cumple con la carga argumentativa mínima necesaria para que la CRC entre a analizar su afirmación. Sin perjuicio de lo anterior, vale la pena indicar que en el acto administrativo recurrido no fue objeto de análisis el cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma distrital que rige el procedimiento de regularización de infraestructura de telecomunicaciones pues el mismo tuvo por objeto el determinar si había lugar o no a declarar la configuración del silencio administrativo positivo.

Adicionalmente, como se explicó en el acápite anterior, la aplicación del silencio administrativo no es una facultad discrecional de la administración y que sólo puede emplearse cuando la ley expresamente lo dispone; por tanto, no es posible considerar que con la negativa de la **SDP** de declarar que en el caso bajo estudio se configuró el silencio administrativo positivo se hayan contravenido las normas legales y constitucionales invocadas por **ATC** en este cargo, sino que dicha decisión fue producto de la aplicación de las normas que rigen lo concerniente a ese efecto jurídico.

Sin perjuicio de lo anterior, también es oportuno mencionar que, si bien es cierto, le asiste razón a la recurrente en cuanto a que existen obligaciones contenidas en el ordenamiento jurídico por las cuales el Estado debe fomentar el despliegue de infraestructura, igualmente lo es que la misma Constitución Política, en su artículo 287, establece lo relacionado con la autonomía de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, en los términos de la misma Carta.

En consecuencia, en desarrollo del principio de la autonomía de que goza cada entidad territorial, es necesario aclarar que aun cuando la legislación conmina 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 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 este sentido, el artículo 3 de la Ley 152 de 1994 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:

"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".

Así pues, para que las solicitudes de permisos de instalación de estaciones de telecomunicaciones sean aprobadas, éstas deben ir alineadas no sólo con las normas que propenden por el desarrollo y despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, sino que de igual manera deben atender y acogerse a las condiciones y restricciones establecidas en las normas con las cuales cada entidad planifica y organiza su territorio.

Es así como para el caso concreto, y como ya fue mencionado, la solicitud de regularización presentada por **ATC** surtió el trámite previsto en el artículo 41 del Decreto Distrital 397 de 2017, y posteriormente la **SDP** expidió la correspondiente Acta de Observaciones conforme al inciso 2º del artículo 22 del Decreto Distrital 397 de 2017 con el fin de que **ATC** ajustara, aclarara y completara algunos aspectos y requisitos técnicos, jurídicos urbanísticos y arquitectónicos, de conformidad con lo establecido en dicho Decreto.

Con base en lo mencionado, se concluye que la **SDP** no desconoció la obligación que le atañe en cuanto al fomento de la infraestructura de telecomunicaciones, sino que su actuar se alineó con la normatividad que ha expedido el Distrito de Bogotá, en lo relacionado con el procedimiento, requisitos y demás exigencias que se deben cumplir para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones.

Adicionalmente, no se evidenció una vulneración al derecho de acceso a las TIC, teniendo en cuenta que la negativa no le conlleva al recurrente la imposibilidad de realizar nuevas solicitudes para el despliegue de infraestructura que se armonicen con el POT previamente establecido por el Distrito y con la demás normatividad aplicable.

Con fundamento en todo lo expuesto, y no habiendo prosperado los cargos del recurrente, se confirmará la decisión contenida en el Oficio VTSP-2020-5699 del 20 de noviembre de 2020 expedido por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión se permite hacer una invitación extensiva a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. a fomentar y buscar alternativas para promover el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, con el fin de incentivar el acceso y uso eficiente a las TIC y en tal sentido dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 193¹⁴ de la Ley 1753 de 2015¹⁵, modificado por el artículo 309 de la Ley 1955 de 2019, así como lo contenido en la Ley 2108 de 2021¹⁶, para garantizar la cobertura y calidad en la prestación de servicios de telecomunicaciones de la ciudadanía. Así mismo, para buscar alternativas específicas con el solicitante que le permita desplegar la infraestructura requerida para favorecer a los ciudadanos. Para tal fin, se le recuerda que el Código de Buenas Prácticas¹⁷ expedido por la CRC brinda herramientas para facilitar dicha labor.

Adicionalmente, corresponde a esta Comisión recordar que por disposición constitucional y legal, es deber de las entidades territoriales velar por mejorar la calidad de vida de sus habitantes, y que la falta de celeridad en el desarrollo de procedimientos como el que nos ocupa, asociado a la ampliación de cobertura para una mejor prestación de servicios de comunicaciones, no sólo tiene impacto en el sector de las telecomunicaciones y sus agentes, sino también respecto de los usuarios finales de dichos servicios. En este sentido, se insta a la **SDP** a que, en virtud del principio de celeridad, resuelva las solicitudes relacionadas con la instalación y legalización de infraestructura en telecomunicaciones en un plazo prudencial que no afecte la garantía de los peticionarios a obtener una respuesta de fondo a sus solicitudes, y la de los ciudadanos a obtener una mayor cobertura y universalización de los servicios de telecomunicaciones.

Así mismo, y debido a que la Inspección de Policía 1B de Usaquén ha solicitado se le informe la decisión que se adopte en relación con el recurso analizado en esta oportunidad, indicando que la misma es importante para una actuación administrativa que se adelanta por dicha entidad, se comunicará la presente decisión a la Inspección en cuestión para los fines pertinentes.

Finalmente, el presente acto administrativo fue sometido a consideración de los miembros del Comité de Comisionados de Comunicaciones, según consta en el acta No. 1402 del 13 de marzo de 2023.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Admitir el recurso de apelación interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, en contra del Oficio VTSP-2020-5699 del 20 de noviembre de 2020 por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2. Negar las pretensiones del recurso interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, en contra del Oficio VTSP-2020-5699 de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la decisión tomada por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, mediante el acto administrativo en comento.

¹⁴ "(...) Para este efecto, las autoridades de todos los órdenes territoriales identificarán los obstáculos que restrinjan, limiten o impidan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones necesaria para el ejercicio y goce de los derechos constitucionales y procederá a adoptar las medidas y acciones que considere idóneas para removerlos (...)"

¹⁵ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"

¹⁶ "LEY DE INTERNET COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL Y UNIVERSAL"

¹⁷ https://www.ccom.gov.co/uploads/images/files/Buenas_Practicas_Despliegue_2020.pdf

ARTÍCULO 3. Notificar personalmente la presente Resolución al apoderado general de **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, 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.

ARTÍCULO 4. Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C. y a la Inspección de Policía 1B de Usaquén, para lo de su competencia.

Dada en Bogotá D.C. **a los 15 días del mes de marzo de 2023.**

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



NICOLÁS SILVA CORTÉS
Director Ejecutivo

Expediente No: 3000-32-11-93

C.C.C. Acta 1402 del 13/03/2023

Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias

Elaborado por: María Eucalia Sepúlveda De La Puente- Líder del proyecto