



RESOLUCIÓN No. **7135** DE 2023

*"Por medio de la cual se rechaza el recurso de queja interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.** en contra de la Resolución 2114 del 1 de diciembre de 2022 y se resuelve un recurso de apelación interpuesto por dicha empresa en contra del Oficio con radicado 2-2022-87688 del 11 de julio de 2022, expedidos ambos por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, en la actuación administrativa 1-2019-73794"*

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 comunicación con radicado 2022715871 del 26 de diciembre de 2022¹, **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, en adelante **ATC**, presentó ante la CRC recurso de queja en contra de la Resolución 2114 de 2022² de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., en adelante **SDP**, mediante la cual se confirmó la decisión proferida mediante Oficio con radicado 2-2022-87688 del 11 de julio de 2022 –en la que dicha entidad negó el reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo invocado por **ATC** dentro del trámite de regularización de una estación radioeléctrica³– y, según el recurrente, negó la procedencia del recurso de apelación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, y teniendo en cuenta la función conferida a esta Comisión 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 con el fin de estudiar lo solicitado por **ATC**, mediante comunicación con radicación de salida número 2023504950 del 7 de marzo de 2023, se solicitó a la **SDP** la remisión del expediente contentivo de la actuación administrativa de regularización en comento.

Por medio de comunicaciones con radicado 2023803829 del 13 de marzo de 2023 y 2023804671 del 29 de marzo del mismo año, la **SDP** remitió a esta Comisión el expediente de la actuación administrativa de regularización. A partir de la revisión del expediente remitido y con el fin de analizar el recurso en cuestión, se encontró lo siguiente:

El 31 de octubre de 2019, **ATC**, mediante radicado 1-2019-73794, presentó ante la **SDP** una solicitud de regularización de la estación radioeléctrica denominada "**162253 – LA ESTRADA II**", ubicada en la Calle 70 A BIS No. 68 F – 77, en la localidad de Engativá, en la ciudad de Bogotá D.C., en espacio considerado bien de propiedad privada.

El 14 de enero de 2020, mediante escrito con radicado 1-2020-01704, **ATC** 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 "**162253 – LA ESTRADA II**". En respuesta, mediante Oficio VTSP-2020-337 del 23 de enero de 2020, la **SDP** informó que debido al

¹ Expediente CRC 3000-32-12-15.

² "Por medio de la cual se decide recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el oficio con radicado 2-2022-87688 del 11 de julio de 2022, relacionada con la solicitud de regularización para la ubicación de los elementos que conforman la estación radioeléctrica denominada "162253 – LA ESTRADA II", instalada en la CALLE 70 A BIS No. 68 F- 77" de la localidad de ENGATIVÁ, en la ciudad de Bogotá, D.C., con trámite para espacio considerado BIEN DE PROPIEDAD PRIVADA".

³ Expediente 1-2019-73794 de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C.

alto volumen de radicaciones para dicha época y a contingencias internas de tipo administrativo, se estaban tomando las acciones correspondientes para dar continuidad a los trámites pendientes.

Posteriormente, mediante escrito con radicado 1-2020-14035 del 9 de marzo, **ATC** solicitó nuevamente a la **SDP** que resolviera varias solicitudes radicadas ante dicha entidad, entre éstas la relacionada con la regularización de la estación radioeléctrica denominada "**162253 – LA ESTRADA II**". Frente a lo anterior, mediante Oficio VTSP-2020-1882 del 1 de abril de 2020, la **SDP** dio respuesta manifestando que una vez se concluyera con el proceso de revisión de cada solicitud se emitirían las correspondientes actas de observaciones. Adicionalmente, la **SDP** informó que con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por el virus SARS-CoV-2, causante de la enfermedad del COVID-19, había sido expedido el Decreto Distrital 093 de 2020, cuyo artículo 24 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, lo que reiteró nuevamente el 3 de abril de 2020 mediante Oficio con radicado 2-2020-17654, manifestando que la **SDP** se pronunciaría sobre la solicitud relacionada con la estación radioeléctrica "**162253 – LA ESTRADA II**" hasta que se levantara dicha suspensión. En el mismo sentido, por medio de Oficio VTSP-2020-2098 del 23 de abril de 2020, la **SDP** informó que a través del Decreto Distrital 108 de 2020 se amplió la suspensión de términos hasta el 27 de abril de 2020.

El 3 de junio de 2020, mediante Oficio VTSP-220-3124, la **SDP** le informó a **ATC** que teniendo en cuenta lo dispuesto en el Decreto Legislativo 491 de 2020, el Decreto Distrital 121 de 2020 y el Decreto Distrital 131 de 2020, normas expedidas con ocasión de la emergencia sanitaria, los términos para tramitar las actuaciones a su cargo seguían suspendidos.

Posteriormente, en Oficio VTSP-2020 con radicado 2-2021-69824 del 18 de agosto de 2021, la **SDP** requirió, por una única vez, a **ATC** para que, en un término de 30 días calendario prorrogables por otros 15 días calendario, realizara actualizaciones, correcciones y aclaraciones a su solicitud inicial de regularización de la estación radioeléctrica "**162253 – LA ESTRADA II**", en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto Distrital 397 de 2017.

Así las cosas, debido a la falta de respuesta por parte de **ATC** al anterior requerimiento, mediante Resolución 777 del 20 de mayo de 2022, la **SDP** declaró el desistimiento tácito de la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica "**162253 – LA ESTRADA II**", en aplicación de lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 22 del Decreto Distrital 397 de 2017 y el artículo 17 del CPACA. Dicha resolución fue notificada por aviso el 25 de mayo de 2022.

El 7 de julio de 2022, mediante escrito con radicado 1-2022-78518, **ATC** solicitó a la **SDP** reconociera el silencio administrativo positivo en relación con la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica "**162253 – LA ESTRADA II**" presentada el 31 de octubre de 2019, protocolizado a través de la Escritura Pública 1539 del 5 de agosto de 2020, bajo el argumento de que habían transcurrido más de 2 meses contados a partir de la presentación de la solicitud de regulación sin que la **SDP** hubiera emitido una respuesta de fondo.

En respuesta a dicha solicitud, la **SDP** expidió el Oficio con radicado 2-2022-87688 del 11 de julio de 2022, 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 CPACA para su aplicación.

Posteriormente, a través de radicado 1-2022-85860 del 26 de julio 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 2114 del 1 de diciembre de 2022, en la cual la **SDP** decidió no reponer la decisión contenida en el Oficio con radicado 2-2022-87688 del 11 de julio de 2022, por considerar que estaba debidamente motivado y que no se podía acceder a las pretensiones de **ATC**. En esta resolución 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, y en el artículo 24 del Decreto 397 de 2017.

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 DE LOS RECURSOS DE QUEJA Y DE APELACIÓN PRESENTADOS POR ATC

En primer lugar, en relación con el recurso de queja interpuesto por **ATC** mediante escrito con radicado 2022715871 del 26 de diciembre de 2022 en contra de la Resolución 2114 del 1 de diciembre de 2022 de la **SDP**, en el que el recurrente afirmó que en dicho acto administrativo la **SDP** "*negó la concesión del recurso de apelación aduciendo que contra tal acto administrativo no procedía el recurso de la alzada*" (sic) es necesario analizar el contenido de dicha resolución, específicamente en lo relacionado con el recurso de apelación presentado por **ATC**, para efectos de concluir sobre la procedencia del referido recurso de queja.

El artículo cuarto de la Resolución 2114 del 1 de diciembre de 2022 de la **SDP** –mediante la cual resolvió el recurso de reposición presentado por **ATC** en contra del Oficio con radicado 2-2022-87688 del 11 de julio de 2022– establece lo siguiente:

"ARTÍCULO CUARTO. Conceder el recurso de apelación ante la COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES –CRC– en virtud de lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto Distrital de 397 de 2017 y el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, razones por las cuales procede el recurso de apelación, por lo tanto, una vez se realice la notificación y comunicación ordenada, se ordena remitir el expediente."
(SFT).

Es evidente que, contrario a lo afirmado por **ATC**, la **SDP** sí concedió el recurso de apelación ante la CRC. Aclarado lo anterior, vale recordar que el artículo 74 del CPACA establece que el recurso de queja procede "*cuando se rechace el de apelación*". Así las cosas, dado que en su Resolución 2114 de 2022 la **SDP** sí concedió el recurso de apelación presentado por **ATC**, el recurso de queja presentado por esta última no es procedente contra ese acto administrativo, por lo que será rechazado en la parte resolutive de este acto administrativo.

En segundo lugar, esta Comisión debe revisar la procedencia del recurso de apelación interpuesto en contra del Oficio con radicado 2-2022-87688 del 11 de julio de 2022, 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 que el Oficio con radicado 2-2022-87688 del 11 de julio de 2022 fue notificado el mismo día, y el recurso fue interpuesto por el apoderado general de **ATC** el 26 de julio de 2022, 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 **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 "**162253 – LA ESTRADA II**". La **SDP**, a través de radicado 2-2021-69824 del 18 de agosto de 2021, conforme al artículo 22 del Decreto Distrital 397 de 2017, requirió a **ATC** para que realizara las actualizaciones, correcciones y/o aclaraciones sobre su solicitud de regularización para poder resolver de fondo, sin que esta hubiera dado respuesta alguna. Posteriormente, **ATC** invocó ante la **SDP** los efectos del silencio administrativo positivo, con fundamento en lo dispuesto los parágrafos 2º y 4º del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el Decreto 540 de 2020, alegando que habían transcurrido más de dos meses desde la radicación de la solicitud de regularización sin que se resolviera de fondo la misma. Adicionalmente, **ATC** informó que había protocolizado el silencio positivo mediante Escritura Pública 1539 del 5 de agosto de 2020.

Respecto de la solicitud en cuestión, la **SDP** expidió el Oficio con radicado 2-2022-87688 del 11 de julio de 2022, 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** requirió a **ATC** para que aclarara, corrigiera y modificara su solicitud toda vez que ésta carecía de los requisitos técnicos, urbanísticos y jurídicos para su evaluación de fondo, lo que no ocurrió dentro del término concedido.

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 -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 7⁴ 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 13⁵ del artículo 4 de la Ley 1341 de 2009, es precisamente:

⁴ "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".

⁵ 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".

"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:

*"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 con radicado 2-2022-87688 del 11 de julio de 2022, que niega la configuración del silencio administrativo positivo en una solicitud de regularización de la estación radioeléctrica denominada **162253 – LA ESTRADA II**, 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 el argumento que será tratado a continuación.

I. 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 determinado 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 "**162253 – LA ESTRADA II**".

Adicionalmente, 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 "**162253 – LA ESTRADA II**" 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 concerniente 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."*⁶.

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.

⁶ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 25 de abril de 2018, número de radicación 21805, Sentencia del 12 de noviembre de 2015, número de radicación 20259, Sentencia del 13 de septiembre de 2017, número de radicación 2017, entre otras.

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.

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 adicionen, modifiquen, sustituyan o deroguen.” (NSFT).

Posteriormente, **ATC** alega que al trámite bajo análisis le es aplicable lo consagrado en el parágrafo 2 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 parágrafo 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.

Para tal fin, cabe recordar 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.”. 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 un plazo específico para resolver las solicitudes de: **(i) licencia de construcción, (ii) conexión (iii) instalación, (iv) modificación u (v) operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones,** y de manera expresa disponen que la consecuencia por no adoptar la decisión

correspondiente dentro de dicho plazo es que opere el silencio administrativo positivo. Lo anterior significa que solamente para los anteriores cinco casos es procedente la figura del 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, es decir, si se trata de una solicitud de licencia de **construcción o conexión o instalación o modificación u operación** de equipamientos para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

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 Calle 70 A BIS No. 68 F – 77 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 finalidad⁷, 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 párrafos 2 y 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, a saber, solicitudes de licencia de **construcción, conexión, instalación, modificación u operación** de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

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** sobre este argumento en particular, 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 puede determinar un rango de aplicación diferente, más aún si se tiene en cuenta que en virtud del artículo 28 del CPACA los conceptos emitidos por las

⁷ 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.

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:

"ARTÍCULO 1. Procedimiento especial para el trámite de solicitudes para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Adiciónese el párrafo 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 párrafo 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 párrafo 2 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015).** Según el contenido de la disposición, el cambio sustancial, comparativamente respecto del párrafo 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 párrafo 2 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015***" (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, 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 estación radioeléctrica previamente instalada en la ciudad de Bogotá.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

Con fundamento en todo lo expuesto, y no habiendo prosperado los cargos del recurrente, se confirmará la decisión contenida en el oficio con radicado 2-2022-87688 del 11 de julio de 2022, expedido por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C.

Sin perjuicio de lo anterior, 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.

Finalmente, el presente acto administrativo fue sometido a consideración de los miembros del Comité de Comisionados de Comunicaciones, según consta en el acta No. 1409 del 8 de mayo de 2023.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Rechazar por improcedente el recurso de queja interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.** en contra de la Resolución 2114 del 1 de diciembre de 2022 expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2. Admitir el recurso de apelación interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, en contra del oficio con radicado 2-2022-87688 del 11 de julio de 2022 expedido por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., por medio del cual negó el reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo invocado por **ATC**, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 3. Negar las pretensiones del recurso interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, en contra del oficio con radicado 2-2022-87688 del 11 de julio de 2022 expedido por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., 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.

ARTÍCULO 4. 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 5. Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C.

Dada en Bogotá D.C. a los 12 días del mes de mayo de 2023.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

SILVA CORTES
NICOLAS
MAURICIO

Firmado digitalmente
por SILVA CORTES
NICOLAS MAURICIO
Fecha: 2023.05.12
17:37:57 -05'00'

NICOLÁS SILVA CORTÉS

Director Ejecutivo

Expediente No: 3000-32-12-15

C.C.C. Acta 1409 del 8 de mayo de 2023

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

Elaborado por: Camilo Bustamante. Líder Proyecto