



## RESOLUCIÓN No. **7217** DE 2023

*“Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por **PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA.** en contra de la Resolución No. 094-095-132 del 23 de septiembre de 2022, expedida por la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial del municipio de Funza - Cundinamarca”*

### **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 2022819702 del 20 de diciembre de 2022 la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial del municipio de Funza - Cundinamarca, en lo sucesivo la **SPF**, puso en conocimiento de esta Comisión el recurso de apelación interpuesto por **PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA.**, en adelante **PHOENIX**, en contra de la Resolución No. 094-095-132 de fecha 23 de septiembre de 2022, por medio de la cual negó el permiso para la instalación y localización de una estación radioeléctrica.

Revisada la información allegada se evidenció que hacían falta documentos esenciales para analizar el recurso en cuestión, de manera que, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- y el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, mediante radicado 2023505545 de 14 de marzo de 2023 solicitó la remisión de la documentación faltante. En respuesta a dicho requerimiento, la **SPF** remitió los documentos requeridos, por medio de radicados 2023804691 y 2023804694 del 29 de marzo<sup>1</sup> y, 2023300201 del 31 de marzo de 2023<sup>2</sup>. A partir de la revisión del expediente remitido y con el fin de analizar el recurso en cuestión, se encontró que:

El 22 de julio de 2021, **PHOENIX**, por medio de apoderado, presentó una petición a la **SPF**, solicitando información sobre la normatividad que rige la instalación de torres de telecomunicaciones para antenas de telefonía móvil e internet de propiedad privada y, el trámite *"de contratación con el municipio de Funza - Cundinamarca para permiso de uso de espacio público para postes o monopolos"*<sup>3</sup>.

En respuesta a la anterior solicitud, la **SPF** a través de radicado No. 202102000135531 del 10 de agosto de 2021<sup>4</sup>, le indicó a **PHOENIX** que la normatividad aplicable se encontraba contenida en los Decretos No. 1078 de 2015, 1370 de 2018 y 195 de 2005, y que los interesados en solicitar la instalación de antenas deben informar a la entidad el predio donde se realizaría la misma, a fin de verificar que se encuentre permitida el correspondiente uso de conformidad con lo establecido en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial- PBOT y sus revisiones, adecuaciones y ajustes.

<sup>1</sup> Expediente CRC 3000-32-11-101.

<sup>2</sup> Expediente CRC 3000-32-11-101.

<sup>3</sup> Expediente Lote 4 Astromelia 4 Vereda Siete Trojes - Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial de Funza.

<sup>4</sup> Expediente Lote 4 Astromelia 4 Vereda Siete Trojes - Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial de Funza.

Adicionalmente, en su respuesta la **SPF** manifestó lo siguiente: *"en lo concerniente a que, si el municipio de Funza efectúa contratos para el uso de postes para la instalación de antenas, es de señalar que, no existe en el mismo reglamentaciones para la realización de dichos acuerdos."*(sic).

Así las cosas, mediante radicado 202206000143672 del 21 de septiembre de 2022, **PHOENIX**, presentó ante la **SPF** una solicitud de permiso para la instalación y localización<sup>5</sup> de la estación radioeléctrica denominada "**LOTE 4 ASTROMELIA 4 VEREDA SIETE TROJES**", a ubicarse en la Calle 9 con Carrera 24 La Astromelia 4 Lote 4 Vereda Siete Trojes, identificado con matrícula inmobiliaria No. 50C-1449214 y código catastral 25286000000000020701000000000, en el municipio de Funza - Cundinamarca, en espacio considerado bien de propiedad privada.

El 23 de septiembre de 2022, la **SPF** expidió la Resolución No. 094-095-132<sup>6</sup>, por medio de la cual negó el permiso y/o licencia para la instalación de la estación radioeléctrica denominada "**LOTE 4 ASTROMELIA 4 VEREDA SIETE TROJES**", al considerar que la instalación de la infraestructura señalada en la solicitud presentada por **PHOENIX**, no se encontraba reglamentada en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial- PBOT del municipio de Funza - Cundinamarca. Dicha resolución fue notificada electrónicamente el 27 de octubre de 2022.

Posteriormente, mediante radicado 202206500163072<sup>7</sup> del 11 de noviembre de 2022, **PHOENIX**, a través de su Representante Legal Suplente, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la referida decisión.

El recurso de reposición fue resuelto por medio de la Resolución No. 098-099-135 del 7 de diciembre de 2022<sup>8</sup>, en la cual la **SPF** decidió no reponer la decisión con fundamento en que el acto administrativo recurrido estaba debidamente motivado y que no se podía acceder a las pretensiones de **PHOENIX**.

Así mismo, la **SPF** 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, lo cual realizó mediante la comunicación referenciada al inicio del presente acto administrativo.

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 legal o apoderado, ante el funcionario que dictó la decisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la diligencia de notificación personal, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso, exponiendo los motivos de inconformidad frente a la decisión.

En el presente caso, se observa en el expediente que la Resolución No. 094-095-132 del 23 de septiembre de 2022 fue notificada el 27 de octubre de 2022, y el recurso interpuesto por la Representante Legal Suplente de **PHOENIX** el 11 de noviembre de 2022, 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 **PHOENIX** 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.

<sup>5</sup> Expediente Lote 4 Astromelia 4 Vereda Siete Trojes - Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial de Funza.

<sup>6</sup> Expediente Lote 4 Astromelia 4 Vereda Siete Trojes - Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial de Funza.

<sup>7</sup> Expediente Lote 4 Astromelia 4 Vereda Siete Trojes - Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial de Funza.

<sup>8</sup> Expediente Lote 4 Astromelia 4 Vereda Siete Trojes - Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial de Funza.

### **3. SOBRE LA DECISIÓN OBJETO DEL RECURSO DE APELACIÓN**

Como se mencionó en el acápite de antecedentes, el 21 de septiembre de 2022, **PHOENIX** radicó ante la **SPF** la solicitud de permiso para la instalación y localización de la estación radioeléctrica denominada "**LOTE 4 ASTROMELIA 4 VEREDA SIETE TROJES**".

La **SPF**, a través de Resolución No. 094-095-132 del 23 de septiembre de 2022, resolvió:

*"**ARTÍCULO PRIMERO:** Negar la solicitud de permiso y/o licencia para la instalación y localización de una estación radioeléctrica en el predio identificado como Lote 4 Astromelia 4, Vereda Siete Trojes identificado con la matrícula inmobiliaria n.º 50C-1449214 y código catastral 252860000000002070100000000, presentado por la Phoenix Tower International Colombia Ltda. identificada con Nit. 900.711.448-1 actuando a través de su apoderado especial, la sociedad Renta Sitios S.A.S. identificada con Nit. 900.020.757-0."*

La anterior decisión encontró sustento en las disposiciones contenidas en el Decreto Municipal 140 del 13 de septiembre de 2000, "modificado por los Acuerdos 012 del 31 de julio y 021 del 6 de diciembre de 2003, y, excepcionalmente, por el Acuerdo 013 del 27 de noviembre de 2013, compilados en el Decreto 043 del 6 de agosto de 2014, modificado por el Acuerdo 013 del 8 de noviembre de 2014, Decreto 056 del 10 de noviembre de 2015, ajustado por el Acuerdo 025 del 9 de diciembre de 2020" (sic), teniendo en cuenta que, según el análisis desplegado por la **SPF**, en la normativa señalada, no se encuentra reglamentada la instalación de estaciones radioeléctricas en el municipio de Funza - Cundinamarca.

Sobre dicho argumento, en el acto administrativo en cuestión se dispuso lo siguiente:

*"3. Que el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 388 de 1997 prevé que "Ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo."*

Así mismo, al resolver el recurso de reposición interpuesto por **PHOENIX**, la **SPF** decidió confirmar la decisión, con fundamento en los argumentos expuestos inicialmente.

### **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 7<sup>9</sup> 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 13<sup>10</sup> 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:

*"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 beneficien 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 instalación de una infraestructura de telecomunicaciones, la CRC debe conocer el recurso de apelación interpuesto por **PHOENIX**.

#### **4.2. SOBRE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN**

**PHOENIX** solicita en su recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra Resolución No. 094-095-132 de 23 de septiembre de 2022, que niega la instalación y localización de la estación radioeléctrica denominada "**LOTE 4 ASTROMELIA 4 VEREDA SIETE TROJES**", que se revoque dicha decisión y en su lugar se expida el permiso y/o licencia para la instalación de la estación radioeléctrica en la ubicación propuesta, con fundamento en tres argumentos, los cuales serán tratados en el orden que a continuación se expone, acompañados de las consideraciones de la CRC para cada uno de estos.

<sup>9</sup> "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".

<sup>10</sup> 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".

**I) FRENTE A LA FALTA DE MOTIVACIÓN JURÍDICA Y FÁCTICA**

Sobre este cargo, **PHOENIX** manifiesta que "No se evidencia nexo de causalidad entre la parte motiva y la resolutive del acto administrativo, en tanto que la primera va a dirigida a señalar las normas del Plan Básico de ordenamiento territorial y la existencia de la norma 1753 de 2015 [sic] con respecto a los términos de respuesta frente a la solicitud de instalación de infraestructura y la segunda se refiere a la no procedencia del trámite por la Inexistencia [sic] de normas locales que regulen el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones". Al respecto, afirma que la **SPF** en el acto administrativo recurrido no realizó ningún tipo de análisis que permita sustentar la negación del permiso solicitado, situación que, a su juicio, constituye una falta de motivación jurídica y fáctica, generando de paso una transgresión al debido proceso.

**CONSIDERACIONES DE LA CRC**

Para verificar si le asiste o no razón a **PHOENIX** en su argumento sobre la falta de motivación jurídica y fáctica de la decisión de la **SPF**, resulta necesario tener claro este concepto, a efectos de analizar si esa decisión se adecúa o cumple con el deber motivacional correspondiente.

En cuanto a la falta de motivación, es necesario indicar que es un vicio de los actos administrativos **que se configura cuando no se fundamenta la razón de la decisión por parte de la administración, o cuando a pesar de existir motivación, ésta no se expone de manera suficiente**. Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado que:

*"La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; **los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos**. Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que: inspiraron la producción de los mismos. En cuanto a **la falta de motivación**, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto. **En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en vicio de expedición irregular y, por ende, so (sic) configura la nulidad del acto administrativo**. En efecto, la expresión de los motivos por los cuales se profiere un acto administrativo de carácter particular y concreto es indispensable, pues es a partir de los mismos que el administrado puede controvertir aquellos aspectos de hecho y de derecho que considera no pueden ser el soporte de la decisión, pero cuando se prescinde de la motivación se impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción"<sup>11</sup> (SNFT).*

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional se pronunció en el sentido de reiterar que el acto administrativo debe ser explícito en cuanto a las razones de hecho y derecho que le permitieron a la Administración tomar determinada decisión, en los siguientes términos: "(...) Además de fundamentar el acto se debe ser explícito con las razones, por las cuáles concluyó que las premisas fácticas y jurídicas usadas por él eran aceptables de acuerdo con la realidad probatoria y con el ordenamiento jurídico".<sup>12</sup> (SFT)

Con el fin de validar la vocación de prosperidad del cargo formulado por **PHOENIX**, la CRC realizó una revisión del expediente encontrando que, en el acto administrativo recurrido, la **SPF** en su parte considerativa hizo referencia concreta a que, en concordancia con las disposiciones municipales, "no se encuentra reglamentada la normatividad respecto de la instalación de la infraestructura referida".

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sentencia del veintiséis (26) de julio de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326).

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-472 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa.

De acuerdo con lo anterior, el contenido del acto recurrido permitió constatar que la **SPF** sí motivó el mismo y que el motivo atendió a la ausencia de reglamentación de usos de suelo y de los trámites de solicitud de permiso para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en el PBOT del municipio de Funza – Cundinamarca. Fue así como, para sustentar tal postura, la entidad además citó el artículo 20 de la Ley 388 de 1997, el cual dispone:

**"ARTÍCULO 20.- Obligatoriedad de los planes de ordenamiento. (...)**

*1. Que el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 388 de 1997 prevé que "Ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo."*

De ahí que la **SPF** concluyera que analizar la viabilidad de la solicitud en cuestión y conceder la misma implicaba ir en contra de su normatividad de ordenamiento territorial, pues con ello desconocería que la iniciada por solicitud del recurrente es una actuación de contenido urbanístico que ni siquiera se encuentra reglamentada en dicha normatividad.

Aunado a lo anterior, se encontró que en la Resolución No. 098-099-135 del 7 de diciembre de 2022, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por **PHOENIX**, al analizar el reproche del recurrente sobre la falta de análisis de la solicitud y sus anexos, la **SPF** se pronunció en los siguientes términos:

*"En cuanto al numeral 3.4. de los fundamentos de hecho, se precisa que la resolución objeto de recurso no está motivada por el cumplimiento o no de los documentos que acompañaban la solicitud, pues no era viable su revisión toda vez que es precisamente la naturaleza de la solicitud la que no estaba ajustada a las previsiones del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Funza.*

*Ahora bien, en cuanto a los fundamentos de derecho, analizando lo sustentado por el recurrente se establece que si bien hay preceptos normativos de orden nacional que establecen al Estado la obligación de contribuir y asegurar la prestación de servicios, así como la eliminación de barreras que impiden el despliegue de infraestructuras (sic) de telecomunicaciones para la prestación del servicio, es menester resaltar que la Constitución Política en su artículo 287 preceptúa el principio de autonomía con el que cuentan de autonomía (sic) para la gestión de sus propios intereses. Bajo la misma línea igualmente la Constitución Política determina:*

*"ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:*

*(...) 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que dije la Ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda." (subraya fuera de texto)*

*(...)*

*Bajo este entendido, para este despacho no le es posible pronunciarse acerca del cumplimiento de la radicación en legal y debida forma de la solicitud acompañada de toda la documentación para el efecto establecida, ya que se reitera; de acuerdo (sic) con las disposiciones contenidas en el Decreto Municipal 140 de septiembre 13 de 2000 y sus modificaciones, no se encuentra reglamentada la normatividad respecto del reconocimiento, regularización y/o viabilidad de infraestructura de telecomunicaciones instalada.*

*Además, este despacho en ningún momento en su decisión resta importancia a la normatividad nacional expedida en materia de despliegue de infraestructura de telecomunicaciones toda vez que es de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades territoriales, pero no se puede empequeñecer (sic) el hecho de que para que dichas disposiciones sean materializadas requieren cumplir con los parámetros normativos que en materia urbanísticas y de desarrollo territorial determine el municipio, es decir que la aprobación de solicitudes de despliegue de infraestructura debe acogerse a lo que establezca el Plan de Ordenamiento Territorial en lo que comprende al uso del suelo".*

En complemento de lo anterior, es oportuno traer a colación algunas disposiciones establecidas en el Decreto 1077 de 2015<sup>13</sup>, relativas al uso del suelo:

**ARTÍCULO 2.2.1.1 Definiciones.** *Para efecto de lo dispuesto en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:*

(...) **Uso del suelo.** *Es la destinación asignada al suelo por el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo. Los usos pueden ser principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos. Cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible, complementario o restringido se entenderá **prohibido**. (NSFT)*

(...)  
**ARTÍCULO 2.2.2.1.2.1.3. Etapa de Formulación.** *Comprende el proceso de toma de las decisiones para el ordenamiento del territorio que se traducen en los componentes y contenidos, así como la realización de la concertación, consulta, aprobación y adopción con las siguientes instancias:*

(...) **C) Componente Rural**

(...) 2. *La reglamentación de actividades y usos del suelo. Los usos del suelo se establecerán para cada área de actividad, en principales, compatibles o complementarios, condicionados o restringidos y/o prohibidos. Cuando un uso no haya sido clasificado como principal, compatible o complementario, condicionado o restringido se entenderá **prohibido**. (NSFT)*

Al respecto, es preciso señalar que la Corte Constitucional<sup>14</sup> se ha pronunciado frente a la prohibición del uso del suelo en los siguientes términos:

*"De igual manera, tampoco es admisible que la ley le dé el alcance de derechos adquiridos a los usos del suelo aprobados en planes de ordenamiento territorial frente a los cambios que los concejos municipales o distritales tengan que hacer con posterioridad a tales planes, porque estaría desconociendo o vaciando de competencia a los cabildos de su función constitucional exclusiva para reglamentar los usos del suelo a través de los planes de ordenamiento territorial y sus modificaciones.*

(...)

*Si en un área o zona específica no se permiten determinados usos del suelo, lo consecuencial es que las actividades correspondientes pasen a desarrollarse donde sí lo son. Es una carga que deben asumir quienes exploten tales actividades, toda vez que así lo prescribe la propia normatividad constitucional al señalar en el artículo 333 que la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común, que las mismas suponen responsabilidades y que pueden ser delimitadas cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación."*

De lo anterior se concluye que el uso permitido del suelo corresponde al desarrollo que del mismo pueda realizarse en un determinado territorio de conformidad con las normas urbanísticas aplicables, es decir, se adquiere el derecho a hacer uso del suelo una vez cumplidas integralmente las obligaciones normativas generales y específicas.

Así las cosas, se concluye que la función atribuida expresamente a los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo, se trata de una función subordinada a la Constitución y a la Ley y, aunque la competencia se radica expresamente en los concejos municipales, en el ordenamiento territorial concurren competencias de otros niveles territoriales, de tal suerte que, resultan legítimos los instrumentos que buscan hacer compatible la autonomía de los municipios con la reglamentación de los usos del suelo, como se observa en el caso objeto de estudio.

<sup>13</sup> Decreto Único Reglamentario 1077 del 26 de mayo de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 2016.

En suma, realizada la revisión del expediente, se evidencia que, como se mencionó anteriormente y como se lee en las resoluciones precitadas, en este caso sí hubo una motivación de la decisión de la **SPF** y que la misma consiste en la falta de reglamentación del trámite en comento, dentro de la normatividad municipal, y en la imposibilidad de permitir la instalación de una infraestructura sin contar con una reglamentación por parte del Concejo Municipal sobre en qué tipos de suelo podría darse el despliegue de este tipo de infraestructura.

Frente a los argumentos que sirvieron de motivación a la decisión de la **SPF**, es de indicar que, de acuerdo con el literal B. del numeral 4 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 "(...) *es competencia de los municipios, como entes territoriales, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de conformidad con las leyes*". Al respecto la Corte Constitucional ha señalado:

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

*La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros.<sup>15</sup>*

En línea con lo anterior, el artículo 287 de la Constitución Política establece que los municipios cuentan con la autonomía para gestionar sus propios intereses, en los términos de la misma Carta, y, posteriormente, en el numeral 7 del artículo 313, determina que corresponde a los Concejos Municipales reglamentar los usos del suelo, así como vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción.

De la lectura de las disposiciones en cita se puede extraer que los municipios cuentan con la facultad de dictar las normas relativas al ordenamiento territorial y a la reglamentación del uso del suelo como manifestación del principio de autonomía territorial. Sobre este punto, la Corte Constitucional se pronunció así:

*"Así, la autonomía de las entidades territoriales implica un grado de independencia, ejercida por medio del autogobierno y de la administración de los asuntos que más conciernen a dichas entidades. Una de las formas en las que se materializa la autonomía territorial en los municipios es la facultad que estos tienen, a través de los Concejos Municipales, de reglamentar los usos del suelo (...)"<sup>16</sup>.*

En consecuencia, en desarrollo del principio de la autonomía territorial de la que goza cada municipio, el alcalde formula el Plan de Ordenamiento Territorial -POT-, el cual es posteriormente aprobado por el Concejo Municipal como autoridad competente para tal fin. Dicho plan es el instrumento técnico y normativo a través del cual se desarrolla el ordenamiento del territorio, y en él se fijan los objetivos, directrices, estrategias, políticas y el desarrollo físico del territorio, es decir, es en el citado Plan que se determina e identifica el uso que se le dará al suelo. En esta medida, el Plan de Ordenamiento Territorial, al ser la norma principal que determina la organización del territorio, guía el resto de las normas que se expidan al interior del municipio; ello, como expresión del principio de autonomía que es inherente a las entidades territoriales y a su proceso de ordenamiento territorial.

Adicionalmente, cabe resaltar que las actuaciones de las entidades territoriales frente al despliegue y la concesión de permisos de instalación de estaciones de telecomunicaciones también está sujeto

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos

<sup>16</sup> Sentencia SU- 095 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

al régimen dispuesto en la Ley 152 de 1994<sup>17</sup> y la Ley 388 de 1997<sup>18</sup>, y, en especial, a las disposiciones dentro de estas leyes que brindan autonomía y competencia normativa a cada entidad territorial en lo relativo a la planificación y organización del uso del suelo. Por otra parte, es de reiterar que el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia delega a los municipios, como entidades fundamentales en la división político-administrativa del Estado, la potestad de ordenar el desarrollo de su territorio.

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".*

Por otra parte, se tiene que el artículo 8 de la Ley 388 de 1997 enuncia las acciones urbanísticas que pueden y deben ejercer las entidades territoriales relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Puntualmente, en los numerales 1 y 2 del artículo en comento se establecen las siguientes acciones:

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

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

*(...)*

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

De acuerdo con lo anterior, en el caso concreto se tiene que la Alcaldía Municipal de Funza – Cundinamarca es autónoma para elaborar su Plan de Ordenamiento Territorial, para clasificar su suelo y determinar cómo se deberá hacer uso de este. Así pues, en ejercicio de tales facultades, se expidió el Decreto Municipal 140 de 2000, *"modificado por los Acuerdos 012 y 021 de 2003 y, excepcionalmente por el Acuerdo 013 de 2013, compilados en el Decreto 043 de 2014 modificado por el Acuerdo 013 de 2014, Decreto 056 de 2015 ajustado por el Acuerdo 025 de 2020"*(sic), normas en las cuales no se encuentra reglamentada la instalación de infraestructura de telecomunicaciones referida.

Lo anterior, permite concluir que el acto recurrido fue expedido acorde a la realidad fáctica del caso y a las normas jurídicas vigentes y aplicables en el municipio de Funza – Cundinamarca, especialmente las referentes a la prevalencia del PBOT del municipio por el principio constitucional de autonomía territorial, y la ausencia de reglamentación de la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en dicha norma, motivos que fueron expuestos tanto en el acto administrativo recurrido como en la resolución que resolvió el recurso de reposición.

Por otra parte, frente a lo expuesto por **PHOENIX** con respecto a los términos prescritos en el parágrafo 2 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, se observa que la Administración, en el acto objeto de recurso, consideró oportuno precisar la obligación que tienen las entidades de responder las solicitudes de instalación de infraestructura en los términos allí establecidos, sin embargo, la aplicabilidad y alcance de dicha norma no hace parte del asunto en análisis en esta oportunidad, en la medida en que acá no se discute si dicho parágrafo resulta aplicable al caso, por no ser un asunto alegado por el apelante, pues su argumentación se centró en censurar la supuesta ausencia de

<sup>17</sup> "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo."

<sup>18</sup> Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

motivación del acto en el que se le negó la solicitud. En ese orden de ideas, es de advertir que, el hecho de que la **SPF** hubiera citado ese parágrafo en las consideraciones del acto recurrido no constituye la falta de motivación alegada por **PHOENIX** en su recurso. Todo lo contrario, como se vio, la **SPF** expuso los motivos en virtud de los cuales no era posible acceder a la petición de **PHOENIX**.

De modo que, contrastados los argumentos en los que **PHOENIX** fundamentó los cargos, frente a las actuaciones adelantadas por la **SPF** dentro del trámite administrativo identificado con el consecutivo No. 202206000143672, esta Comisión puede concluir que no le asiste la razón al recurrente al afirmar que la resolución objeto de recurso se encuentra viciada por falta de motivación, pues del examen realizado al expediente se logró establecer que, en efecto, la **SPF** sí cumplió con su deber legal de motivar el acto administrativo recurrido en la solicitud de instalación y localización de la estación radioeléctrica denominada "**LOTE 4 ASTROMELIA 4 VEREDA SIETE TROJES**", y se constató que se negó su permiso en virtud de la norma que debía ser tenida en cuenta para este tipo de trámites.

Por lo anterior, el presente cargo carece de vocación de prosperidad.

## **II) SOBRE LA PRESUNTA VULNERACIÓN AL DEBIDO PROCESO Y LA APLICABILIDAD DEL DECRETO 1078 DE 2015**

**PHOENIX** considera que la **SPF** vulneró su derecho al debido proceso y a la defensa, en razón a que la entidad resolvió sobre la solicitud presentada argumentando la ausencia de normas locales que regulen el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y, ante dicho vacío normativo, le correspondía acudir al Decreto 1078 de 2015.

Puso de presente que el 8 de agosto de 2021, la **SPF** le manifestó en un comunicado que "*lo concerniente a la instalación de dichas torres se establece en el Decreto nacional 1078 de 2015*", y que al tenor de lo previsto en su artículo 2.1.1.2., el ámbito de aplicación de esta ley involucra a entidades públicas y privadas que conozcan de los procesos de despliegue de infraestructura de redes de telecomunicaciones. Así mismo, indica que este Decreto en su artículo 2.2.2.5.12 establece los requisitos únicos exigibles para el despliegue referido, de manera que el sentido de su cumplimiento es eliminar las barreras con el fin de garantizar el acceso a derechos como el acceso a la información.

Adicionalmente, solicita realizar una valoración completa de su solicitud y sus anexos, de cara al Decreto 1078 de 2015 a efectos de atender "*la garantía constitucional que el Estado debe propender por la prestación eficiente y efectiva de los servicios públicos a toda la comunidad, los cuales deben proveerse de manera continua, permanente y de calidad los servicios a la comunidad*". (sic)

Finalmente, señala que su solicitud cumplió con cada uno de los requisitos exigidos en la norma nacional, por lo que considera que la negativa del ente territorial constituye una violación inminente al derecho fundamental al debido proceso.

## **CONSIDERACIONES DE LA CRC**

Teniendo en cuenta que el apelante aduce en su recurso que, con la negación de la solicitud de instalación de la estación radioeléctrica denominada "**LOTE 4 ASTROMELIA 4 VEREDA SIETE TROJES**", la **SPF** vulneró el derecho al debido proceso y a la defensa, es relevante traer a colación lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia:

**"ARTÍCULO 29.** *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

*En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”.*

La Corte Constitucional ha decantado en reiterada jurisprudencia el alcance del referido derecho, indicando que éste comprende **i)** el derecho a la jurisdicción; **ii)** el derecho al juez natural; **iii)** el derecho a un proceso público; y **iv)** el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario correspondiente. Así mismo, respecto del debido proceso en materia administrativa, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

*"5.3. Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido el debido proceso administrativo como "(i) **el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa,** (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal"<sup>19</sup>. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados"<sup>20</sup>.*

*5.4. Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a "actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción"<sup>21</sup> <sup>22</sup>. (NFT)*

En el marco de lo anterior, es necesario traer a colación que las entidades administrativas o aquellos privados que ejerzan funciones administrativas deben garantizar los siguientes derechos respecto de los administrados: **i)** a ser oídos en el trámite de la actuación administrativa en curso; **ii)** a la notificación del acto administrativa bajo el cumplimiento de los preceptos legales; **iii)** a un trámite administrativo sin dilaciones; **iv)** a permitir la participación desde el principio de la actuación; **v)** a que la actuación se adelante ante el funcionario competente y bajo el cumplimiento de las disposiciones legales; **vi)** a gozar de la presunción de inocencia; **vii)** al ejercicio del derecho de defensa y contradicción; **viii)** a solicitar, aportar y controvertir las pruebas que sean necesarias; y, **ix)** a impugnar las decisiones y promover las acciones pertinentes para solicitar la nulidad por la vulneración del debido proceso<sup>23</sup>.

Revisado el expediente se encontró que, en el curso de la actuación administrativa, **(i) PHOENIX** expuso los argumentos que estimó necesarios para defender la solicitud de instalación de la antena; **(ii)** no se presentaron dilaciones injustificadas por parte de la **SPF**; **(iii)** el ahora recurrente ejerció el derecho de defensa y contradicción y tuvo la oportunidad de impugnar las decisiones; **(iv)** el trámite se adelantó por el funcionario competente; y **(v)** finalmente, no hubo falencias con las notificaciones. Lo anterior denota que en el caso que nos ocupa no hubo una vulneración al debido proceso por cuenta de la falta de alguno de las garantías antes enlistadas.

Ahora bien, es de recordar que el recurrente alega la supuesta vulneración del debido proceso por parte de la **SPF**, con fundamento en que antes de iniciar la actuación administrativa que nos ocupa, dicha entidad absolvió una consulta sobre la normatividad aplicable a las solicitudes de permiso para instalación de antenas indicando que "*lo concerniente a la instalación de dichas torres se establece en el Decreto nacional 1078 de 2015*", pero que, no obstante lo anterior, al momento de resolver de fondo su solicitud de permiso, negó el mismo aduciendo que la instalación de ese tipo de infraestructura no se encontraba reglamentada en su PBOT ni en las normas que lo modifican o

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-796 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>20</sup> ibidem

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-980 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

actualizan, en vez de suplir el vacío normativo con una norma que previamente había manifestado resultaba aplicable a ese tipo de solicitudes, a saber, el Decreto 1078 de 2015.

Para analizar si el anterior argumento de **PHOENIX** afectó su derecho al debido proceso, esta Comisión analizó la documentación contenida en el expediente, a partir de lo cual evidenció que en efecto, mediante radicado 202106500078102 de 22 de julio de 2021 la empresa solicitó ante la **SPF** *"brindar información sobre la normatividad que rige para instalación de torres de telecomunicaciones para antenas de telefonía móvil e internet en propiedad privada y sí [sic] se puede hacer tramite [sic] de contratación con el Municipio para permiso de uso de espacio público para postes o monopolos"*.

Así mismo, se constató que, en respuesta a esta solicitud, la **SPF**, mediante radicado 202102000135531 del 10 de agosto de 2021, le informó a **PHOENIX** que *"lo concerniente a la instalación de dichas torres se establece en el Decreto nacional 1078 de 2015"*, y, adicionalmente, la administración municipal en la misma respuesta hizo la siguiente precisión:

*"Al respecto, es importante aclarar que, previo a solicitar algún tipo de instalación de las citadas antenas, se debe determinar en primer lugar el predio en donde se podría realizar la instalación de la estación radioeléctrica, con el fin de verificar que en el mismo se encuentre permitido el correspondiente uso, de conformidad con lo establecido en el Decreto 00140 de 2000, Plan Básico de Ordenamiento Territorial y sus revisiones, adecuaciones y ajustes, Acuerdos 012 y 021 de 2003, su Modificación Excepcional Acuerdo 013 de 2013 y el Decreto Municipal 0056 de 2015."*

Frente a lo anterior, se debe advertir que el pronunciamiento precitado constituye un concepto, en los términos del artículo 28 del CPACA<sup>24</sup>, como quiera que el mismo fue emitido por la **SPF** en respuesta a una petición realizada en ejercicio del derecho a formular consultas, y en tal sentido, dicho concepto carece de fuerza vinculante. Lo anterior implica que no es de recibo el argumento del recurrente según el cual, el hecho de que la entidad territorial hubiera manifestado en su concepto que el Decreto 1078 de 2015 es el que rige los trámites de permiso para la instalación de antenas, no implica necesariamente que la **SPF** tenga que acatar su propio dicho y resolver la solicitud formulada por **PHOENIX** a la luz de la referida norma, pues, el concepto en cuestión no es lo que hace que una norma sea aplicable o no a un trámite en particular. Aunado a lo anterior, en virtud del principio de autonomía territorial los municipios a través de sus diferentes autoridades son las competentes para establecer la normatividad que rija las formas en que se hace uso de su territorio, por ejemplo, para el despliegue de infraestructura de servicios de telecomunicaciones.

Es indispensable recordar que para que las solicitudes de permisos de instalación de estaciones de telecomunicaciones sean aprobadas a quienes las presentan, éstas deben ir alineadas con las condiciones y restricciones establecidas en los Planes de Ordenamiento Territorial respecto a la localización de tales estructuras o las demás normas que cada entidad territorial expida para reglamentar la materia. En el caso que nos ocupa, lo que sucede es que la entidad territorial afirmó en el acto recurrido que no era posible hacer un análisis de la viabilidad de la solicitud de permiso de instalación formulada por **PHOENIX**, y menos aún concederla, dado que la normativa de ordenamiento territorial del municipio de Funza – Cundinamarca no cuenta con reglamentación alguna sobre el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

Bajo este contexto, encuentra esta Comisión que, en virtud del principio de autonomía territorial desarrollado en el cargo anterior, según el cual cada municipio es autónomo para gestionar por sus propios intereses, el municipio de Funza - Cundinamarca estableció en su Plan Básico de Ordenamiento Territorial<sup>25</sup> las directrices e instrumentos para orientar, administrar y planificar el desarrollo físico del municipio, no obstante, la administración local, a través de sus distintos desarrollos normativos sobre la materia, no ha autorizado el uso de suelos para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones ni ha establecido un procedimiento específico para tramitar solicitudes como la elevada por **PHOENIX**, y en esa medida, se encuentra razonable que la administración municipal dé cumplimiento estricto a la Constitución, la ley, los decretos, las ordenanzas y los acuerdos municipales, en el sentido de no autorizar un procedimiento urbanístico que ni siquiera se encuentra normativamente reglamentado para dicho municipio.

<sup>24</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- CPACA. *"Artículo 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución."*

<sup>25</sup> Decreto Municipal 140 de 2000 modificado por los Acuerdos 012 y 021 de 2003 y, excepcionalmente por el Acuerdo 013 de 2013, compilados en el Decreto 043 de 2014 modificado por el Acuerdo 013 de 2014, Decreto 056 de 2015 ajustado por el Acuerdo 025 de 2020.

En línea con lo anterior, es de mencionar que revisado el PBOT del municipio de Funza - Cundinamarca se encontró que, en efecto, no existe allí previsión normativa que permita la instalación de estaciones radioeléctricas, de tal modo que, esta restricción impide la aplicación de la norma nacional pretendida por el recurrente.

Al respecto, es oportuno recordar que, las autoridades municipales tienen la facultad legal de expedir las normas jurídicas que determinan el desarrollo de su territorio de cara al principio de autonomía territorial, la cual no puede ser suplantada por otras autoridades o por otros niveles, por el contrario, dicho principio debe ser respetado y visto de manera privilegiada en tanto permite armonizar los distintos intereses que confluyen en materia de ordenamiento territorial.

Así pues, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, ha establecido el principio de autonomía territorial en los siguientes términos:

*"El artículo 287 de la Constitución establece el principio de autonomía territorial, que se encuentra vinculado a la descentralización territorial, al señalar que "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses", precisando que en virtud de ella tendrán derecho a: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, "Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones" y participar en las rentas nacionales, lo que sugiere la necesidad de integrar los elementos del Estado unitario, con los de la autonomía territorial (...) Respecto de la autonomía territorial ha señalado la Corte, que consiste en la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, de modo tal que los poderes locales se comporten integralmente respecto del Estado unitario. Dicha autonomía cuenta con un núcleo esencial, que "está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autogobernarse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan."<sup>26</sup>*

En resumen, dado que la autonomía territorial debe entenderse dentro de los límites de la Constitución y la Ley, es claro para esta Comisión que no le asiste razón al recurrente al aseverar que la decisión recurrida atenta contra su derecho al debido proceso, pues es claro que, el Decreto 1078 de 2015 tiene como propósito definir unos parámetros normativos generales respecto del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y ello no apareja que, por tratarse de norma nacional, se genere el ambiente normativo necesario para el trámite de la instalación de la antena radioeléctrica denominada "**LOTE 4 ASTROMELIA 4 VEREDA SIETE TROJES**" en el municipio de Funza - Cundinamarca, aun cuando está plenamente demostrado que este municipio no tiene contemplado en su Plan Básico de Ordenamiento Territorial – PBOT, la posibilidad de desplegar infraestructura de telecomunicaciones, como la que pretendía instalar el torrero.

Lo expuesto revela que el marco decisorio adoptado por la administración municipal obedeció a un mandato legal de cara al principio de autonomía territorial, legal y constitucionalmente conferido al municipio de Funza – Cundinamarca, de modo que mal haría esta Comisión, en dejar sin efectos jurídicos la decisión aquí recurrida contraviniendo dicho principio cuando no tiene la potestad para ello, pues en todo caso, se debe precisar que en esta instancia, la CRC se limita a verificar si la decisión del ente territorial se encuentra ajustada o no a derecho, a la luz de los cargos que se hayan formulado y sustentado en el recurso, y a la normatividad territorial vigente y aplicable.

En ese orden de ideas, cabe concluir que no se encontró que la **SPF** en la resolución recurrida o las actuaciones que le antecedieron hubiera incurrido en una violación al debido proceso por desconocimiento de alguna de las garantías procesales que componen este derecho fundamental, ni por abstenerse de aplicar una norma que mediante concepto había manifestado que resultaba aplicable. Con todo ello, el presente cargo no está llamado a prosperar.

<sup>26</sup> Sentencia C-358 del 30 de mayo de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.

### III) FRENTE A LA INTERPRETACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA NORMATIVO APLICABLE AL DESPLIEGUE DE INFRAESTRUCTURA TIC

En cuanto a este cargo, **PHOENIX** se limita a hacer una transcripción de apartes normativos, jurisprudenciales y de pronunciamientos gubernamentales, sin exponer cómo es que, con la expedición del acto administrativo recurrido, la **SPF** no realizó una interpretación integral del sistema normativo aplicable al trámite en cuestión.

#### CONSIDERACIONES DE LA CRC

En cuanto a este cargo, lo primero que debe advertir esta Comisión es que **PHOENIX** omite señalar cuáles fueron los motivos de inconformidad frente a la decisión de la **SPF**, de modo que no cumple con la carga argumentativa mínima necesaria para que la CRC entre a analizar su afirmación.

No puede pasarse por alto que, de conformidad con el numeral 2 del artículo 77 del CPACA, le corresponde al recurrente sustentar "*con expresión concreta de los motivos de inconformidad*" frente al acto objeto de recurso. De omitirse tal carga, no podrá la Administración, por ausencia de objeto, emitir pronunciamiento alguno al no conocer las razones en virtud de las cuales podría haber lugar a revocar, modificar, aclarar o adicionar la decisión que se impugna.

No obstante, cabe aclarar 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.

Es así como para el caso concreto, y como ya fue mencionado, la solicitud de instalación presentada por **PHOENIX** fue negada por la **SPF** con fundamento en la falta de reglamentación de ese tipo de solicitudes en su PBOT, concluyendo entonces que la **SPF** 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 Concejo Municipal.

Sin perjuicio de lo anterior, es oportuno 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 reglamentación de trámites como el que nos ocupa, asociado a garantizar una adecuada cobertura para una 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 **SPF** a que adopte las acciones necesarias en aras de garantizar el acceso a las TIC y el despliegue de infraestructura que permita a los ciudadanos obtener una mayor cobertura y universalización de los servicios de telecomunicaciones.

En virtud de todo lo antes expuesto, y no habiendo prosperado los cargos del recurrente, se confirmará la decisión contenida en contra de la Resolución No. 094-095-132 del 23 de septiembre de 2022, expedida por la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial del municipio de Funza – Cundinamarca.

Por último, esta Comisión se permite hacer una invitación extensiva a la Alcaldía de Funza - Cundinamarca 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 193<sup>27</sup> de la Ley 1753 de 2015<sup>28</sup>, modificado por el artículo

<sup>27</sup> "(...) 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 (...)"

<sup>28</sup> "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"

309 de la Ley 1955 de 2019, así como lo contenido en la Ley 2108 de 2021<sup>29</sup>, 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 Prácticas<sup>30</sup> expedido por la CRC brinda herramientas para facilitar dicha labor.

En mérito de lo expuesto,

#### **RESUELVE**

**ARTÍCULO 1.** Admitir el recurso de apelación interpuesto por **PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA.**, en contra de la Resolución No. 094-095-132 de fecha 23 de septiembre de 2022 por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO 2.** Negar las pretensiones del recurso de apelación interpuesto por **PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA.**, en contra de la Resolución No. 094-095-132 de fecha 23 de septiembre de 2022, 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 de Planeación y Ordenamiento Territorial del municipio de Funza - Cundinamarca, mediante el acto administrativo en comento.

**ARTÍCULO 3.** Notificar personalmente la presente Resolución al Representante Legal de **PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA.**, 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 de Planeación y Ordenamiento Territorial del municipio de Funza - Cundinamarca, para lo de su competencia.

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

#### **NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**NICOLÁS SILVA CORTÉS**  
Director Ejecutivo

Expediente No: 3000-32-11-101

C.C.C. Acta 1430 del 9 de octubre de 2023

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

Elaborado por: Andrea Del Pilar Olmos Torres - Líder del proyecto

<sup>29</sup> "LEY DE INTERNET COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL Y UNIVERSAL"

<sup>30</sup> [https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Buenas\\_Practicas\\_Despliegue\\_2020.pdf](https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Buenas_Practicas_Despliegue_2020.pdf)