



RESOLUCIÓN No. **7296** DE 2024

*"Por medio de la cual se resuelve el recurso de queja interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, en contra del Oficio DTAU: 2023-0562 del 17 de julio de 2023, y el recurso de apelación interpuesto en contra del Oficio con radicado No. 2-2022-88129 del 11 de julio de 2022, expedidos por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, dentro de la actuación administrativa con radicado No. 1-2021-39727"*

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 de entrada No. 2023708444 del 25 de julio de 2023¹, **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, en adelante **ATC**, presentó ante la Comisión de Regulación de comunicaciones - **CRC**, recurso de queja en contra del Oficio DTAU: 2023-0562 del 17 de julio de 2023², por medio del cual la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., en adelante **SDP**, **(i)** confirmó la decisión proferida mediante Oficio con radicado 2-2022-88129 de 11 de julio de 2022³, en el que dicha entidad negó el reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo invocado por **ATC** respecto de la solicitud de regularización de una estación radioeléctrica; y, **(ii)** no concedió el recurso de apelación por considerarlo improcedente.

De conformidad con lo dispuesto 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 el recurso de queja interpuesto por **ATC**, mediante comunicación con radicado 2023518946⁴ del 30 de agosto de 2023, se solicitó a la **SDP** la remisión del expediente administrativo asociado al trámite de regularización de la estación radioeléctrica denominada "**161948 - ESPERANZA UVAL**".

Por medio de la comunicación con número de radicación interna 2023814945 del 15 de septiembre de 2023, la **SDP** remitió a esta Comisión el expediente antes referido, el cual, solo pudo ser observado luego de que dicha entidad mediante correo electrónico⁵ del 12 de octubre

¹ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-12-59 ESPERANZA UVAL documento pdf 1

² Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-12-59 ESPERANZA UVAL documento pdf 2 Pág. 25 a 29

³ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-12-59 ESPERANZA UVAL documento pdf 2 Pág. 11 a 17

⁴ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-12-59 ESPERANZA UVAL documento pdf 3

⁵ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-12-59 ESPERANZA UVAL documento pdf 4

de 2023, habilitara el acceso a la documentación requerida. A partir de la revisión del expediente remitido y con el fin de analizar el recurso en cuestión, se encontró lo siguiente:

Mediante radicado 1-2021-39727⁶ del 18 de mayo de 2021, **ATC** presentó ante la **SDP** una solicitud de regularización de la estación radioeléctrica denominada "**161948 - ESPERANZA UVAL**", ubicada en la Calle 105 A Sur No. 7 H 40 ESTE, en la localidad de Usme de la ciudad de Bogotá D.C., en espacio considerado bien de propiedad privada.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto Distrital 397 de 2017, el 9 de junio de 2021, mediante oficio bajo el radicado 2-2021-44264⁷, la **SDP** requirió por 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 "**161948 - ESPERANZA UVAL**". El término para aportar la información solicitada feneció y **ATC** no atendió el requerimiento de la **SDP**.

Así las cosas, debido a la falta de respuesta por parte de **ATC** al requerimiento realizado por la **SDP** mediante radicado 2-2021-44264, la referida entidad expidió la Resolución 0097 del 18 de enero de 2023⁸, por medio de la cual resolvió declarar el desistimiento tácito de la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica "**161948 - ESPERANZA UVAL**", en aplicación de lo dispuesto en el artículo 17 del CPACA. Esta decisión fue notificada por aviso el 26 de enero de 2022 y contra la misma no se interpuso recurso alguno.

Posteriormente, mediante comunicación con radicado 1-2022-78530 de 6 de julio de 2022, **ATC** presentó ante la **SDP** solicitud de "*Exhortación (sic) reconocimiento Silencio Administrativo Positivo protocolizado mediante escritura pública número mil quinientos cuarenta y seis (2.279) de fecha cinco (09) de julio de 2021 otorgada por la Notaría Sesenta y Cuatro (64) del Círculo de Bogotá*".

El 11 de julio de 2022, la **SDP**, a través de comunicación No. 2-2022-88129, dio respuesta a la solicitud presentada por **ATC** con radicado 1-2022-78530, en el sentido de declarar la improcedencia del reconocimiento del silencio administrativo positivo invocado, al considerar que no se reunían los presupuestos fácticos y jurídicos para su configuración, como quiera que la figura jurídica en cuestión opera únicamente en aquellos casos en los que una disposición normativa así lo prevé y, por tanto, resulta aplicable a las solicitudes de permiso de instalación de infraestructura nueva y no de regularización de infraestructura previamente instalada, como es el caso de la solicitud presentada por **ATC** el 18 de mayo de 2021. La respuesta en comento se notificó a **ATC** el mismo 11 de julio de 2022.

A través de radicado 1-2022-85857⁹ del 26 de julio de 2022, **ATC**, actuando por intermedio de apoderado general, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del Oficio con radicado 2-2022-88129 del 11 de julio de 2022.

El recurso de reposición fue resuelto mediante Oficio DTAU 2023-00562 de 13 de julio de 2023 con radicado 2-2023-77262 del 17 julio de 2023, en la cual la **SDP** decidió no reponer el Oficio con radicado 2-2022-88129 de 11 de julio de 2022, al considerar que este estaba debidamente motivado y que no se podía acceder a las peticiones formuladas por **ATC**. Respecto del recurso de apelación se indicó que no se podía dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 74 del CPACA, pues, en consideración de la **SDP**, el recurso se interpuso en contra de un acto administrativo no definitivo y, por tanto, no susceptible de ser recurrido. El oficio en comento fue notificado el 17 de julio de 2023.

En contra de dicha decisión, **ATC** radicó el recurso de queja referenciado 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,

⁶ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-12-59 ESPERANZA UVAL documento pdf 5

⁷ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-12-59 ESPERANZA UVAL documento pdf 6

⁸ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-12-59 ESPERANZA UVAL documento pdf 7

⁹ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-12-59 ESPERANZA UVAL documento pdf 2 Pág. 18 a 24

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

2.1. RESPECTO DEL RECURSO DE QUEJA

Mediante radicado 2023708444 del 25 de julio de 2023, **ATC** presentó ante la CRC recurso de queja en contra del Oficio DTAU: 2023-0562 del 13 de julio del mismo año, por medio del cual, la **SDP** resolvió no conceder el recurso de apelación interpuesto por **ATC** en contra del Oficio con radicado 2-2022-88129 de 11 de julio de 2022, que negó la procedencia del silencio administrativo positivo respecto de la solicitud de regularización de la estación "**161948 - ESPERANZA UVAL**". Por lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 74 del CPACA y en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1978 de 2019, la CRC procederá a analizar el recurso de queja interpuesto ante esta entidad por **ATC**.

Con el fin de verificar la procedencia del recurso de queja interpuesto por **ATC**, sea lo primero manifestar que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 74 y 78 del CPACA el recurso de queja procede cuando se rechace el de apelación, y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la misma.

En el caso que nos ocupa se observó en el expediente remitido que, en el Oficio DTAU 2023-0562 del 13 de julio de 2023, la **SDP** indicó frente al recurso de reposición y en subsidio apelación, lo siguiente:

*"Es claro que los recursos proceden contra los actos administrativos definitivos, que para el caso en concreto corresponde a la Resolución No, 0097 de 18 de enero de 2022 "Por medio de la cual declara (sic) el **DESISTIMIENTO TÁCITO** del trámite de regularización para los elementos que conforman una estación radioeléctrica instalada en el Distrito Capital", respecto de la estación denominada "**161948 - ESPERANZA UVAL** (...) acto administrativo que decidió de fondo la solicitud inicial presentada por la sociedad **ATC** (...), y además se advierte por parte de la Entidad que no se interpuso recurso alguno, por lo tanto quedó en firme dicho acto administrativo.*

(...)

Así las cosas, al no darse los presupuestos normativos de procedencia del recurso de reposición y en subsidio de apelación, la Entidad no podrá dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"(Negrilla y subrayado original)

El Oficio DTAU 2023-0562 del 13 de julio de 2023 fue notificado el 17 de julio de 2023, y el recurso de queja fue presentado por el apoderado especial de **ATC** ante esta Comisión el 25 de julio de 2023, es decir, al quinto día hábil siguiente a la notificación. Por tanto, su presentación se dio dentro del término legalmente previsto.

De acuerdo con lo anterior, cabe concluir que el recurso de queja se interpuso en contra de un acto administrativo que negó conceder el recurso de apelación y que el mismo fue presentado de manera oportuna ante el funcionario competente, y, además, cumple con los otros requisitos de ley¹⁰, por lo cual será admitido, como quedará expresado en la parte resolutive del presente

¹⁰ CPACA. Artículo 77. REQUISITOS. "Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos.

acto, y se procederá a resolverlo de fondo, en el sentido de analizar si había lugar o no a conceder el recurso de apelación por parte de la **SDP**.

2.2. RESPECTO DEL RECURSO DE APELACIÓN

ATC solicita en su recurso de queja que se revoque el Oficio DTAU-2023-0562 de 13 de julio de 2023, por medio del cual la **SDP** resolvió no conceder el recurso de apelación en contra del Oficio con radicado 2-2022-88129 de 11 de julio de 2022, con el que se negó el reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo respecto de una solicitud de regularización y, en consecuencia, que se conceda, admita y resuelva de fondo dicho recurso. Como fundamentos normativos para sustentar su solicitud, **ATC** invoca la competencia de la CRC consagrada en el numeral 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, y reitera los argumentos desplegados en el recurso de reposición y en subsidio de apelación, en el sentido de indicar que en dicho trámite operó el silencio administrativo positivo consagrado en el parágrafo 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015.

En este punto es del caso señalar que, de conformidad con el artículo 74 del CPACA, contra los actos definitivos proceden los recursos de reposición, apelación y queja, a lo cual se suma lo preceptuado en el artículo 75 del mismo Código, en orden a indicar que *"[n]o habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa"*. Se resalta, entonces, que los recursos en sede administrativa son improcedentes, entre otros, frente a los actos administrativos de trámite, es decir, aquellos que no resuelven de fondo y de manera definitiva una actuación administrativa¹¹.

Aunado a lo anterior, esta Comisión considera necesario recordar la facultad que le ha sido otorgada por el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, en el que se establece que la CRC es competente para *"[r]esolver 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"*. Es así como, en ejercicio de dicha competencia, la CRC funge como superior funcional de las autoridades que conozcan ese tipo de solicitudes, por lo cual, este regulador debe siempre y en todo caso analizar la procedencia de los recursos de apelación que le sean remitidos por las entidades territoriales en el marco de tales actuaciones o por los interesados en uso del recurso de queja cuando el de apelación haya sido rechazado, pues si bien son las entidades territoriales quienes deben decidir si el recurso de alzada se concede o no, es el superior, en este caso funcional, quien tiene el deber de resolver sobre su admisión, previa validación del cumplimiento de los requisitos legales.

Precisado lo anterior, debe esta Comisión entrar a analizar la procedencia del recurso de apelación interpuesto por **ATC**, teniendo en cuenta para el efecto el contenido del acto administrativo impugnado y, por tanto, su naturaleza.

Se tiene entonces que **ATC**, a través de comunicación con radicado No. 1-2022-78530 de 6 de julio de 2022, solicitó a la **SDP** el reconocimiento del silencio administrativo positivo respecto de la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica denominada **"161948 -**

Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos: 1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.; 2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad. 3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer. 4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio. Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses. Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente. Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber."

¹¹ La Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia del 22 de octubre de 2009 (rad. 11001-03-28-000-2008-00026-00; 11001-03-28-000-200800027-00), destacó que los actos administrativos definitivos *"son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos"*, mientras que los actos administrativos de trámite *"contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa"*. Si bien, dicha postura se planteó en vigencia del Código Contencioso Administrativo, la misma resulta conceptualmente aplicable en vigencia del CPACA y de conformidad con su artículo 43. Así mismo, véase: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 5 de noviembre de 2020 Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00680-01(3562-15).

ESPERANZA UVAL" argumentando el vencimiento de los términos establecidos en el párrafo 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 para resolver de fondo la solicitud, mismo que fue rechazado por la **SDP** mediante Oficio No. 2-2022-88129 de 11 de julio de 2022, teniendo como principal argumento que el efecto jurídico invocado no es aplicable a solicitudes de regularización como la presentada por **ATC**, debido a que no existe norma que expresamente así lo prevea.

Analizado el acto administrativo recurrido, se evidencia que el oficio en cuestión es, claramente, una manifestación unilateral de la voluntad de la Administración, que resolvió de manera directa y de fondo la solicitud de un administrado encaminada al reconocimiento de los efectos jurídicos del silencio administrativo y, en ese orden de ideas, dicho oficio se constituye como un acto administrativo definitivo en los términos del artículo 43 del CPACA¹² y de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, citada líneas atrás. En efecto, al tratarse de un acto en el que se resolvió negar la aplicación del silencio administrativo positivo a una solicitud de regularización, se está, entonces, ante una decisión definitiva respecto de la petición de **ATC** reconocer los efectos de dicho fenómeno jurídico a la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica "**161948 - ESPERANZA UVAL**". Por tanto, el mismo es susceptible de ser recurrido en sede administrativa.

Teniendo en cuenta que se constató la procedencia del recurso de apelación presentado por **ATC**, corresponde analizar si el mismo fue interpuesto de conformidad con los requisitos legales establecidos para tal fin. Así pues, se debe tener en cuenta que los artículos 76 y 77 del CPACA establecen que el recurso de apelación 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 que el Oficio No. 2-2022-88129 de 11 de julio de 2022 fue notificado el mismo 11 de julio de 2022, 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 DE RECURSO

Como se mencionó en el acápite de antecedentes, a través de comunicación con radicado 1-2022-78530 de 6 de julio de 2022, **ATC** solicitó a la **SDP** el reconocimiento del silencio administrativo positivo respecto de la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica "**161948 - ESPERANZA UVAL**", solicitud que fue despachada desfavorablemente por la **SDP** mediante el oficio recurrido, a saber, el Oficio No. 2-2022-88129 de 11 de julio de 2022, con fundamento en que: **(i)** la solicitud presentada por **ATC** con formulario M-FO-014 corresponde a un trámite de regularización de una estación radioeléctrica instalada y no para la instalación de una estación nueva; **(ii)** mediante Resolución No. 0097 del 18 de enero de 2022 se declaró el desistimiento tácito de la solicitud de regularización; **(iii)** de acuerdo con el artículo 84 del CPACA, "*solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva*" y, por tanto, tal figura aplica a solicitudes de permiso para la instalación de infraestructura nueva, y no para solicitudes de regularización en las que lo que realmente se persigue es legalizar estaciones instaladas sin el correspondiente permiso previo.

4. CONSIDERACIONES DE LA CRC

¹² CPACA. "Artículo 43. ACTOS DEFINITIVOS. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación."

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 interpuesto 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, ni 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 7¹³ de la ley citada previamente, la misma debe ser interpretada en la forma que mejor garantice el desarrollo de los principios orientadores establecidos en ella, con énfasis en la promoción y garantía de la libre y leal competencia y la protección de los derechos de los usuarios.

Así mismo, no puede perderse de vista, para el análisis de este tipo de recursos, que una de las razones que justifican la intervención del Estado en la economía, según lo indicado por el numeral 6 y 13 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."

¹³ "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".

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 regularización de una infraestructura de telecomunicaciones ya instalada, y entendiendo que este tipo de solicitudes constituyen una de las formas de legalizar el despliegue de infraestructura en entidades territoriales, 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 No. 2-2022-88129 de 11 de julio de 2022, mediante el cual se negó el reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo respecto de una solicitud de regularización, que se revoque dicha decisión y en su lugar se reconozca que en el caso bajo análisis operó tal fenómeno jurídico, con fundamento en los argumentos que serán tratados 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 parágrafo 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 "**161948 - ESPERANZA UVAL**".

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*".

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Teniendo en cuenta que el apelante persigue con su recurso que se revoque el desistimiento tácito declarado por la **SDP** respecto de la solicitud de regularización de la antena "**161948 - ESPERANZA UVAL**" y que en su lugar se declare que operó el silencio administrativo positivo, para el trámite en cuestión, es necesario poner de presente las normas que regulan lo concerniente a este fenómeno jurídico. Así es como el silencio administrativo positivo se encuentra previsto 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 positivo 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."*¹⁴.

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 la norma con fundamento en la cual el recurrente invoca la configuración del mismo para la solicitud que radicó el 18 de enero de 2021 ante la **SDP**.

Se tiene que **ATC** alega que al trámite objeto de estudio le es aplicable lo consagrado en el párrafo 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 540 de 2020, que expresamente dispone:

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

(...)

"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*

¹⁴ 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.

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 la norma precitada es aplicable al caso y si con ocasión de ello la **SDP** debió reconocer la configuración del silencio administrativo positivo, en vez de declarar el desistimiento tácito de la solicitud.

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 la norma invocada por el recurrente efectivamente confiere 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 dispone 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 cinco casos enlistados 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 establecer si el tipo de solicitud presentada por **ATC** ante la **SDP** el 18 de enero de 2021 se encuentra entre las que se enlistan en la norma invocada, 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 la Calle 105 A Sur No. 7 H – 40 Este, en la localidad de Usme de la ciudad de Bogotá D.C., en espacio considerado bien de propiedad privada.

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 radioeléctricas¹⁵. 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

¹⁵ Los permisos de instalación de infraestructura de telecomunicaciones se rigen por lo dispuesto en preceptos normativos diferentes a los de la de regularización, a saber, los artículos 25 al 30 del Decreto 397 de 2017.

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 finalidad¹⁶, 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 el parágrafo 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 expuesto 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 sobre la aplicabilidad del Decreto 540 de 2020, 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 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 autoridades en respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no tienen fuerza vinculante.

Por otra parte, y en lo que respecta al argumento de **ATC** sobre la imposibilidad de que la Administración deje sin efectos un acto ficto derivado de la configuración del silencio administrativo positivo sin contar con el consentimiento de que trata el artículo 97 del CPACA, es oportuno reiterar que el silencio administrativo opera únicamente cuando se materializan los supuestos de hecho previstos en la Ley para el efecto. Ello trae de suyo, naturalmente, que, si el supuesto fáctico que posibilita la configuración del acto ficto no ha acaecido, entonces, dicho acto administrativo no ha nacido a la vida jurídica.

Para el caso concreto se concluyó que no ocurrió el hecho que da lugar a la existencia del acto ficto, toda vez que, tratándose de una solicitud de regularización, la Ley no prevé expresamente que el silencio de la Administración derive en la configuración del acto administrativo presunto. Las premisas en descripción permiten descartar el argumento en estudio formulado por **ATC**, en la medida en que ni la decisión de la **SDP** consistente en no reconocer la existencia del acto administrativo ficto ante la no configuración del silencio administrativo positivo, ni tampoco la contenida en la presente resolución, comportan la revocación de ningún acto administrativo, mucho menos sin consentimiento del interesado, puesto que, ese supuesto acto realmente nunca ha existido si se tiene en cuenta que no ocurrió hecho alguno respecto del cual la Ley haya previsto la materialización del silencio administrativo positivo.

¹⁶Sobre 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.

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 18 de mayo de 2021 para la legalización de una estación radioeléctrica previamente instalada en la ciudad de Bogotá.

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

Para el recurrente, su solicitud de regularización atendió los preceptos legales y los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Afirma, que el acceso a los servicios públicos de telecomunicaciones es un derecho esencial de los colombianos, derecho, que fue desatendido por la **SDP** quien, al negar los efectos del silencio administrativo positivo, desconoció que el Decreto Legislativo 464 de 2020 y la Ley 2108 de 2021 declararon dichos servicios como esenciales y, contravino el deber del Estado de garantizar el acceso a los servicios públicos de manera oportuna y eficiente, ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 365 de la Constitución política.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

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

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

En consecuencia, en desarrollo del principio de la autonomía de que goza cada entidad territorial, es necesario aclarar que aun cuando la legislación conmina a fomentar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y el consecuente incremento del acceso de todos los ciudadanos a las tecnologías de la información y las comunicaciones, no se puede perder de vista que para la materialización de dichos fines, se requiere del cumplimiento de una serie de normas, requisitos y procedimientos, así como de la concurrencia de una serie de condiciones físicas, técnicas y urbanísticas, todo lo cual es establecido y verificado por las entidades territoriales, en el marco de las funciones legales que les han sido conferidas sobre la administración de su territorio y el despliegue de infraestructura para la prestación de servicios de comunicaciones.

En este sentido, el artículo 3 de la Ley 152 de 1994 establece los principios generales que rigen la actuación administrativa en materia de planes de desarrollo, entre los cuales se encuentra el principio de autonomía de los entes territoriales, para planificar la forma en que administrarán y desarrollarán los intereses de su territorio:

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

Entonces, para que las solicitudes de permisos de instalación o de regularización de estaciones de telecomunicaciones sean aprobadas, éstas deben ir alineadas no sólo con las normas que

propenden por el desarrollo y despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, sino que de igual manera deben atender y acogerse a las condiciones y restricciones establecidas en las normas con las cuales cada entidad planifica y organiza su territorio, así como la normativa legal aplicable a cada situación.

Adicionalmente, es de resaltar que no hay lugar, so pretexto de acudir a las normas que refieren a la esencialidad de los servicios de telecomunicaciones, a aplicar el silencio administrativo positivo a un supuesto de hecho distinto al contemplado en una disposición legal, primero, porque esa no es una consecuencia que derive explícitamente del contenido de la Ley 2108 de 2021y, segundo, porque ello implica desconocer el alcance excepcional que tiene tal figura a la luz de lo establecido en el CPACA.

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

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

Con fundamento en todo lo expuesto, y no habiendo prosperado los cargos del recurrente, se confirmará la decisión contenida en el Oficio No. 2-2022-88129 de 11 de julio de 2022, expedido por la **SDP**.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión se permite hacer una invitación extensiva a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. a fomentar y buscar alternativas para promover el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, con el fin de incentivar el acceso y uso eficiente a las TIC y en tal sentido dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 193¹⁷ de la Ley 1753 de 2015¹⁸, modificado por el artículo 309 de la Ley 1955 de 2019, así como lo contenido en la Ley 2108 de 2021¹⁹, 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 Prácticas²⁰ expedido por la CRC brinda herramientas para facilitar dicha labor.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Admitir el recurso de queja interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.** en contra del Oficio DTAU-2023-0562 del 11 de julio de 2023, expedido 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 No. 2-2022-88129 de 11 de julio de 2022, expedido por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo.

¹⁷ "(...) 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 (...)"

¹⁸ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"

¹⁹ "LEY DE INTERNET COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL Y UNIVERSAL"

²⁰ https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Buenas_Practicas_Despliegue_2020.pdf

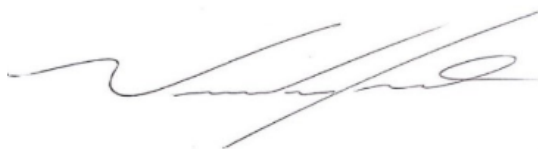
ARTÍCULO 3. Negar las pretensiones del recurso de apelación interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, en contra del Oficio No. 2-2022-88129 de 11 de julio de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la decisión tomada por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., 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., para lo de su competencia.

Dada en Bogotá D.C. a los 31 días del mes de enero de 2024.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



NICOLÁS SILVA CORTÉS
Director Ejecutivo

Expediente No: 3000-32-12-59

C.C.C Acta No. 1450 del 31 de enero de 2024.

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

Elaborado por: Manuel Alejandro Rojas Nieto. Líder del proyecto.