



RESOLUCIÓN No. **7596** DE 2024

*"Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.**, en contra del Oficio No. 28-01444 del 16 de abril de 2024, expedido por la Gerencia de Planeación y Urbanismo del municipio de Cogua – Cundinamarca"*

**LA DIRECTORA EJECUTIVA 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 7552 de 2024 y,

**CONSIDERANDO**

**1. ANTECEDENTES**

Mediante comunicaciones con radicados de entrada No. 2024812641<sup>1</sup> y 2024813080<sup>2</sup> del 11 y 17 de junio de 2024, la Gerencia de Planeación y Urbanismo de Cogua - Cundinamarca, en adelante **GPU**, remitió a la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC el recurso de apelación<sup>3</sup> presentado por **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S. – EN REORGANIZACIÓN**, en adelante **PTC**, en contra del Oficio No. 28-01444 del 16 de abril de 2024<sup>4</sup>, por medio del cual la **GPU** negó la solicitud de instalación de la estación de telecomunicaciones denominada "**COGUA CUN\_20110**".

Revisado el expediente allegado, esta Comisión evidenció la falta de documentos esenciales para dar trámite al recurso arriba mencionado, razón por la cual, en ejercicio de sus competencias legales, especialmente la contenida en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, en concordancia con lo establecido en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, y con el fin de estudiar el recurso presentado por **PTC**, la CRC requirió en dos oportunidades a la **GPU** para que remitiera la documentación faltante en el expediente contentivo de la actuación administrativa en comento.

Los requerimientos en cuestión fueron atendidos por dicha entidad como se relaciona en el siguiente cuadro:

| Requerimiento CRC                              | Respuesta GPU                                   |
|------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 2024519482 de 27 de junio de 2024 <sup>5</sup> | Sin respuesta                                   |
| 2024522022 de 18 de julio de 2024 <sup>6</sup> | 2024816264 del 19 de julio de 2024 <sup>7</sup> |

A partir del análisis del expediente remitido, corresponderá a la CRC en ejercicio de su competencia legal, verificar la procedencia y requisitos del recurso de apelación, y, en caso de encontrarlo

<sup>1</sup> Expediente CRC No. 3000-32-11-133  
<sup>2</sup> Expediente CRC No. 3000-32-11-133  
<sup>3</sup> Radicado 2024812641, archivo pdf DOCUMENTOS WOM-AP, pág. 302 a 309  
<sup>4</sup> Radicado 2024812641, archivo pdf DOCUMENTOS WOM-AP, pág. 297 a 298  
<sup>5</sup> Expediente CRC No. 3000-32-11-133  
<sup>6</sup> Expediente CRC No. 3000-32-11-133  
<sup>7</sup> Expediente CRC No. 3000-32-11-133

procedente, analizar si los cargos formulados por **PTC** en su recurso están llamados a prosperar, y si con fundamento en ellos corresponde revocar el Oficio No. 28-01444 del 16 de abril de 2024.

**TRÁMITE ANTE LA GPU**

A partir de la revisión de los documentos allegados y con el fin de analizar el recurso en cuestión, se encontró que:

El 15 de marzo de 2024<sup>8</sup>, **PTC** radicó ante la Secretaría de Planeación Municipal de Cogua - Cundinamarca una solicitud de autorización para la instalación de una estación de telecomunicaciones denominada "**COGUA CUN\_20110**" en el predio ubicado en la Carrera 7 No. 4-21 (lote 7) de dicho municipio, en espacio considerado **BIEN DE PROPIEDAD PRIVADA**.

El 16 de abril de 2024, la **GPU** expidió el Oficio No. 28-01444<sup>9</sup>, por medio del cual negó la solicitud de instalación de la estación de telecomunicaciones denominada "**COGUA CUN\_20110**", al considerar que *"el uso del predio no es permitido para la instalación y funcionamiento de una estación radioeléctrica de telecomunicaciones"*. Dicho oficio fue notificado electrónicamente el 22 de abril de 2024<sup>10</sup>.

Ante el pronunciamiento de la **GPU**, el 7 de mayo de 2024 **PTC** interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación<sup>11</sup> en contra del Oficio No. 28-01444, con fundamento en que había sido expedido con indebida interpretación de la norma en que debía fundarse.

El recurso de reposición fue resuelto por medio de la Resolución No. 048 del 31 de mayo de 2024<sup>12</sup>, en la cual la **GPU** 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 **PTC**. Así mismo, la **GPU** 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 las comunicaciones referenciadas al inicio del presente acto administrativo.

**2. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN**

El recurso de apelación de **PTC** fue interpuesto contra un acto administrativo definitivo que resolvió de fondo una solicitud de factibilidad de infraestructura de telecomunicaciones, a partir de lo cual es dable concluir que el mismo resulta procedente, de modo que se debe revisar si el mismo cumple con los requisitos de ley.

Así pues, se debe tener en cuenta lo estipulado en los artículos 76 y 77 del CPACA, según los cuales el recurso de apelación debe presentarse por el interesado, su representante o apoderado, ante el funcionario que dictó la decisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la diligencia de notificación personal, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso, exponiendo los motivos de inconformidad frente a la decisión.

En el presente caso se observa en el expediente que el Oficio No. 28-01444 del 16 de abril de 2024 fue notificado electrónicamente el 22 de abril de 2024, y el recurso fue interpuesto por **PTC** el 7 de mayo de 2022<sup>13</sup>, 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 **PTC** cumple con todos los requisitos de ley<sup>14</sup>. Por tanto, tal recurso será admitido, como quedará expresado en la parte resolutive del presente acto, y se procederá a su estudio de fondo.

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

<sup>8</sup> Radicado 2024812641, archivo pdf DOCUMENTOS WOM-AP, pág. 1 a 6  
<sup>9</sup> Radicado 2024812641, archivo pdf DOCUMENTOS WOM-AP, pág. 297 a 298  
<sup>10</sup> Radicado 2024812641, archivo pdf DOCUMENTOS WOM-AP, pág. 299  
<sup>11</sup> Radicado 2024812641, archivo pdf DOCUMENTOS WOM-AP, pág. 302 a 309  
<sup>12</sup> Radicado 2024812641, archivo pdf DOCUMENTOS WOM-AP, pág. 326 a 330  
<sup>13</sup> Radicado 2024812641, archivo pdf DOCUMENTOS WOM-AP, pág. 300  
<sup>14</sup> Artículos 74, 76 y 77 del CPACA.

Como se mencionó en el acápite de antecedentes, el 15 de marzo de 2024 **PTC** radicó ante la **GPU** una solicitud de instalación de una estación radioeléctrica, denominada "**COGUA CUN\_20110**".

Mediante Oficio No. 28-01444 del 16 de abril de 2024, la **GPU** resolvió negar la instalación solicitada, con fundamento en que el uso del suelo del predio donde se pretendía instalar la estación no se encontraba permitido para la instalación y funcionamiento de este tipo de infraestructura.

Como fundamentos normativos de tal conclusión, en el oficio recurrido la **GPU** mencionó en primer lugar que el decreto municipal que reglamenta lo concerniente al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, este es, el Decreto 068 de 2022 dispone en su artículo 4 que "*La **localización y despliegue de la infraestructura y redes propias para la prestación de los servicios soportados en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el municipio de Cogua-Cundinamarca, deberán ajustarse a los siguientes lineamientos y en todo caso **se sujetará y no podrá ir en contra** de lo dispuesto en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial- Pbot- Vigente al momento de iniciar con el procesos de localización de la infraestructura***". (Negrilla y subraya del texto citado)

Seguidamente y con fundamento en la norma precitada, mencionó que el PBOT del municipio fue aprobado mediante Acuerdo 022 de 200 y reglamentado por medio del Decreto 043 de 2007.

Del PBOT citó el artículo 62, en el cual se definieron los servicios públicos como "*(...) las **instalaciones** indispensables para el desarrollo y funcionamiento normal de la comunidad y que atiende las **necesidades colectivas** de higiene, **comunicación**, comodidad y seguridad*"(Negrilla y subraya del texto citado).

A su vez, citó el Decreto 043 de 2007, que es la norma que define la clasificación del uso del suelo para la infraestructura de redes de servicios públicos en Cogua y que en su artículo 2 clasifica la infraestructura de estos servicios dentro del grupo III de las actividades institucionales, en los siguientes términos:

*"Aquellas **no compatibles con el uso residencial** dado el alto impacto social, ambiental y urbanístico que producen, que generan restricciones en su localización como: los servicios de seguridad (instituciones policivas o militares), matadero municipal, plaza de ferias y exposiciones, plaza de mercado, terminal de transportes, cementerio, relleno sanitario e **infraestructura de las redes de servicios públicos***".(Negrilla y subraya del texto citado).

Finalmente, la **GPU** indicó que consultó el uso de suelo del predio objeto de la solicitud en la cartografía oficial del municipio, a partir de lo cual constató que el predio en cuestión se encuentra en uso **Zona Central de Actividad Múltiple – Área de Actividad Residencial (ZCAM – ARS)** cuyos usos se encuentran determinados en la **Ficha N° R – U – 07**", esta última también contenida en el Decreto 043 de 2007 y que establece los siguientes usos para la referida zona:

**"Uso Principal:** Residencial Unifamiliar, bifamiliar, Agropecuario o Conjuntos, Vivienda Compartida.  
**Usos Compatibles:** Institucionales del Grupo I, Industrial Grupo II Clase A, Comercial Grupo I.  
**Usos Condicionados:** Institucionales Grupo II, Comercial Grupo II.  
**Usos Prohibidos:** **Los demás**".(Negrilla y subraya del texto citado)

Con fundamento en las anteriores normas, concluyó que no era viable aprobar la instalación solicitada por **PTC** en dicho predio, al evidenciar que la instalación de infraestructura de servicios públicos de comunicaciones se encontraba prohibido para ese uso de suelo.

Así mismo, al resolver el recurso de reposición interpuesto por **PTC**, la **GPU** confirmó la decisión, con base en los argumentos inicialmente expuestos.

**4. CONSIDERACIONES DE LA CRC**

**4.1. ALCANCE DEL PRESENTE PRONUNCIAMIENTO Y COMPETENCIA DE LA CRC**

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, la CRC es la autoridad competente para resolver los

recursos de apelación o queja 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 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 Básico de Ordenamiento Territorial –PBOT– 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>15</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>16</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, el artículo 5 de la misma ley establece lo siguiente:

*"Las entidades de orden nacional y territorial promoverán, coordinarán y ejecutarán planes, programas y proyectos tendientes a **garantizar el acceso** y uso de la población, las empresas y las entidades públicas a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Para tal efecto,*

<sup>15</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>16</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."

*dichas autoridades **incentivarán el desarrollo de infraestructura**, contenidos y aplicaciones, así como la ubicación estratégica de terminales y equipos que permitan realmente a los ciudadanos acceder a las aplicaciones tecnológicas que benefician a los ciudadanos, en especial a los vulnerables y de zonas marginadas del país.”(NFT)*

En este sentido, y considerando que la solicitud presentada por **PTC** se dirige a obtener la autorización para instalar una infraestructura de telecomunicaciones, la CRC debe conocer el recurso de apelación interpuesto por dicha empresa.

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

**PTC** sustentó el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto en contra del Oficio No. 28-01444 del 16 de abril de 2024, en el argumento que se indica a continuación, el cual será acompañado de las correspondientes consideraciones de la CRC.

**I) INDEBIDA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA CON BASE EN LA CUAL SE NEGÓ LA SOLICITUD**

Sobre este argumento, **PTC** alegó que la entidad administrativa no hizo una debida interpretación de las normas que regulan la instalación y funcionamiento de infraestructura y redes de telecomunicaciones, pues en su sentir, la solicitud bajo análisis debió ser resuelta atendiendo las reglas generales de interpretación de las leyes y los principios básicos del servicio público esencial de telecomunicaciones.

Así pues, señaló que el Decreto 1078 de 2015 y el Decreto Municipal 068 del 8 de julio de 2022 “*Por medio del cual se reglamenta la localización, instalación y regularización de la infraestructura y redes de telecomunicaciones y se dictan otras disposiciones en el municipio de Cogua-Cundinamarca*”, no establecen limitantes respecto de los usos del suelo de predios residenciales, y limitar el acceso al servicio público en zona residencial obstruye el derecho de propiedad del dueño del predio. Añade que la instalación y funcionamiento de infraestructura de redes de telecomunicaciones en zona residencial no es incompatible con la normativa antes señalada.

Finalmente, resaltó que, atendiendo el criterio de especialidad de las normas, la norma a la luz de la cual debió analizarse y resolverse su solicitud es el Decreto Municipal 068 de 2022, que regula de forma específica la instalación y localización de infraestructura de telecomunicaciones, y recalcó que en la misma no se establecen limitaciones respecto del uso del suelo. Añadió que en dicha norma se dispone que “*(...) las infraestructuras TIC podrán instalarse en todas las clasificaciones y usos de suelo (...)*”<sup>17</sup>

**CONSIDERACIONES DE LA CRC**

Revisado el acto administrativo recurrido, se pudo constatar que la **GPU** expidió y motivó el mismo con fundamento en el artículo 4 del Decreto 068 de 2022; el artículo 62 del Acuerdo 022 de 2000 “*Por medio del cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT del Municipio de Cogua – Cundinamarca*”; y el artículo 2 junto con la Ficha No. R-U- 07 contenida en el artículo 34 del Decreto Municipal 043 de 2007, que como se mencionó, complementa la normatividad de ordenamiento territorial de Cogua en lo concerniente a ubicación, usos y normas urbanísticas.

Para analizar lo afirmado por el recurrente, corresponde verificar si la normativa invocada por **PTC**, a saber, el Decreto 1078 de 2015 y el artículo 3 del Decreto Municipal 068 de 2022, son aplicables a la solicitud de dicha sociedad, y si las mismas establecen o no la prohibición de uso de suelo invocada por la **GPU** para negar el permiso de instalación.

Sobre las normas invocadas en este cargo por **PTC**, sea lo primero indicar que, si bien el Decreto 1078 de 2015 tiene como propósito definir unos parámetros normativos generales respecto del despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, ello no implica que, por tratarse de una norma nacional, se active automáticamente la procedencia del trámite de instalación de la estación radioeléctrica denominada “**COGUA CUN\_20110**” en el municipio de Cogua.

Si bien es cierto que, **PTC** acreditó ante las autoridades nacionales y territoriales competentes el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 2.2.2.5.12. del Decreto 1078 de 2015, ha

<sup>17</sup> Decreto 068 de 2022. Artículo 3. Definición de la clasificación y usos del suelo compatibles con la infraestructura TIC.

de tenerse en cuenta que el solo cumplimiento de estos requisitos no apareja *per se* que la administración municipal se encuentre obligada a conceder el permiso para la instalación de la antena solicitada, como quiera que este tipo de trámites también se encuentra sujeto a las reglas locales que sobre ordenamiento territorial tiene establecidas el municipio de Cogua - Cundinamarca, incluidas las concernientes a uso del suelo y despliegue de infraestructura.

Por tanto, si bien la norma citada por el recurrente está dirigida 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 además 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 relación con lo anterior, es importante mencionar que 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 más adelante, en el numeral 7 del artículo 313, determina que corresponde al Concejo reglamentar los usos del suelo, así como vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción.

A partir de lo dispuesto en las disposiciones antes referenciadas 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>18</sup>

En línea con lo anterior, el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia delega a los municipios como entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado, la potestad de ordenar el desarrollo de su territorio; la Ley 152 de 1994<sup>19</sup> y la Ley 388 de 1997<sup>20</sup> consagran disposiciones que brindan autonomía y competencia normativa a cada entidad territorial relacionada con la planificación y organización del uso del suelo.

Puntualmente, 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 le 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 3 del artículo en comento se establecen las siguientes acciones:

**"ARTÍCULO 8º. ACCIÓN URBANÍSTICA.** 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:

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU 095 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>19</sup> "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo".

<sup>20</sup> "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones".

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".

Así mismo, el literal B del numeral 4 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 dispone que "(...) 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>21</sup> (SFT)*

De acuerdo con lo anterior, en desarrollo del principio de la autonomía territorial del 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. 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 que se determina e identifica el uso y utilización 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, pues es expresión del principio constitucional y legal de autonomía sobre el territorio que es inherente en todo proceso de ordenamiento territorial.

En virtud del marco normativo expuesto, para que las solicitudes de permisos de instalación de estaciones de telecomunicaciones sean aprobadas a quienes las presentan, éstas deben ir alineadas no solo con la normativa nacional y general que versa sobre el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, sino que debe acatar las condiciones y restricciones establecidas en las normas locales por medio de las cuales se reglamente el ordenamiento territorial de cada municipio.

Para el caso del municipio de Cogua - Cundinamarca, de la revisión de los documentos remitidos con ocasión del recurso interpuesto por **PTC**, se tiene que dicho municipio cuenta con diversas normas por medio de las cuales se reglamenta la organización de su territorio, los usos de su suelo y el despliegue de infraestructura, tanto de telecomunicaciones, como de otros servicios públicos.

En primer lugar, se encuentra el PBOT del municipio, contenido en el Acuerdo 022 de 2000, y a su vez, el Decreto 043 de 2007 que reglamentó la ubicación, usos de suelo y normas urbanísticas en dicho municipio. Finalmente, y como en efecto lo identificó el recurrente, este municipio cuenta con una norma especial que reglamenta el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, a saber, el Decreto 068 de 2022. Así mismo, se observó que la decisión objeto de recurso se fundamentó en una interpretación sistemática de las tres normas antes referenciadas, como se detalla a continuación.

Inicialmente, en la decisión recurrida se citó el artículo 4 del Decreto Municipal 068 de 2022, el cual dispone que los trámites para la localización, instalación y despliegue de infraestructura TIC deben sujetarse y no podrán ir en contra de lo dispuesto en el PBOT del municipio, con fundamento en lo cual se remitió a dicha norma y a su decreto reglamentario.

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014, MP. Alberto Rojas Ríos.

Al respecto, es importante resaltar que, como se explicó líneas atrás en el presente acápite, el POT es la hoja de ruta con que cuenta cada municipio para el ejercicio de su autonomía y ordenamiento territorial y que en el caso de Cogua, la misma administración local al reglamentar lo concerniente al despliegue de infraestructura TIC advirtió que todo ese despliegue debe acatar lo consagrado en su PBOT, contenido en el Acuerdo 022 de 2000, por lo que, si bien le asiste razón a **PTC** en que dicha norma es aplicable a su trámite respecto de la estación denominada "**COGUA CUN\_20110**", esa aplicabilidad deberá realizarse sistemáticamente a fin de no contravenir lo dispuesto en el PBOT.

Precisado lo anterior, se retoma el análisis de la motivación de la decisión recurrida, en la que en virtud del ya referenciado artículo 4 del Decreto 068 de 2022, se remitió al artículo 62 del Acuerdo 022 de 2000. En éste, se definen los servicios públicos para efectos de la norma, así: "*Son las instalaciones indispensables para el desarrollo y funcionamiento normal de la comunidad y que atiende las necesidades colectivas de higiene, comunicación, comodidad y seguridad*".

Seguidamente, en el oficio apelado se citó el artículo 2 del Decreto 043 de 2007, que señala que la infraestructura de redes de servicios públicos se clasifica expresamente en el grupo III de las actividades institucionales, las cuales taxativamente no son compatibles con el uso residencial.

Pese a que en el oficio objeto de análisis no se menciona, se estima importante poner de presente que lo anterior coincide con lo establecido en el artículo 66 del PBOT, que define las actividades institucionales como "*Aquellas no compatibles con el uso residencial dado el alto impacto social y urbanístico que producen*"; las clasifica en tres grupos y dentro del grupo III incluye la infraestructura de las redes de servicios públicos.

Adicionalmente, la **GPU** complementó la motivación de su decisión, exponiendo que al consultar el uso de suelo del predio objeto de la solicitud, este es, el inmueble ubicado en la Carrera 7# 4-21 (LOTE 7), en la cartografía oficial del municipio, constató que el mismo se encuentra en "**Zona Central de Actividad Múltiple – Área de Actividad Residencial (ZCAM – ARS)**" cuyos usos se encuentran determinados en la **Ficha N° R – U – 07 del artículo 34 del Decreto 043 de 2007**, que establece los usos de esa zona así:

***"Uso Principal:*** Residencial Unifamiliar, bifamiliar, Agrupaciones o Conjuntos, Vivienda Compartida

***Usos Compatibles:*** Institucionales del Grupo I, Industrial Grupo II Clase A, Comercial Grupo I.

***Usos Condicionados:*** Institucionales Grupo II, Comercial Grupo II.

***Usos Prohibidos:*** **Los demás**".

De acuerdo lo con establecido en la norma precitada, el grupo III de las actividades institucionales, que como se mencionó, incluye la infraestructura de redes de servicios públicos, no se encuentra clasificado dentro de los usos principales, compatibles o condicionados de la zona ZCAM – ARS, donde la entidad territorial determinó que se ubica el predio en el que **PTC** pretende instalar la estación radioeléctrica, por ende, la **GPU** concluyó que el uso del suelo para el grupo III de las actividades institucionales en esa zona está prohibido y que en razón de ello lo procedente era negar el permiso de instalación requerido por **PTC**.

Frente a lo anterior, **PTC** sustentó el cargo de su recurso en que el análisis y conclusión antes descritos, desconocieron que hay una norma posterior y especial que reglamenta las solicitudes como la que formuló, en la cual no existe ninguna restricción de uso de suelo para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones. Al respecto, es de mencionar que, en efecto, el artículo 3 del Decreto Municipal 068 de 2022 consagra lo siguiente:

***"ARTÍCULO 3. DEFINICIÓN DE LA CLASIFICACIÓN Y USOS DEL SUELO COMPATIBLES CON LA INFRAESTRUCTURA TIC. La infraestructura TIC podrá instalarse en todas las clasificaciones y usos del suelo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997, la Ley 1341 de 2009, la Ley 1753 de 2015, el Decreto 1077 de 2015 y el Decreto 1078 de 2015, así como las que las modifiquen, adicionen, sustituyan o reglamenten"***(NSFT).

A su vez, la norma en cita dispone en su artículo 26 que: "*El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y **deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias o que regulen la misma materia***"(NSFT).

Con todo, debe señalarse que acoger este argumento del recurrente implicaría ir en contra del PBOT de Cogua, que como ya se explicó, es el principal instrumento jurídico de ordenamiento territorial y en materia de usos de suelo con que cuenta el municipio.

Tal contradicción se daría en concreto respecto del artículo 66 del PBOT que define las **actividades institucionales** como "*Aquellas **no compatibles con el uso residencial** dado el alto impacto social y urbanístico que producen*"; **las clasifica en tres grupos y dentro del grupo III incluye la infraestructura de las redes de servicios públicos.**" (NSFT) Esto denota que la prohibición o incompatibilidad de la infraestructura de redes de servicios públicos con el uso de suelo residencial nace del PBOT y se desarrolla a través del Decreto 043 de 2007.

Lo anterior es incluso reconocido por el mismo Decreto 068 de 2022, que en su artículo 4 estableció que "*La localización y despliegue de la infraestructura y redes propias para la prestación de los servicios soportados en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el municipio de Cogua-Cundinamarca, (...) **se sujetará y no podrá ir en contra** de lo dispuesto en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial- Pbot- Vigente al momento de iniciar con el procesos de localización de la infraestructura*". (NSFT)

Así las cosas, de lo expuesto por la **GPU** en el Oficio No. 28-01444 del 16 de abril de 2024, encuentra esta Comisión que el ente territorial para resolver la solicitud presentada por **PTC** expidió dicho acto administrativo en cumplimiento de la normatividad vigente y aplicable, y que dio prevalencia al Decreto 043 de 2007 en la medida en que, pese a no ser la norma posterior ni especial, es la que mejor se ciñe a la reglamentación de usos de suelo contenida en el PBOT. Con fundamento en lo expuesto, este argumento del cargo bajo análisis no está llamado a prosperar.

Por otra parte, frente a lo manifestado por **PTC** en este cargo respecto de la obstrucción del sano ejercicio del derecho de propiedad que le atañe al dueño del predio, esta Comisión precisa que el derecho de propiedad no puede concebirse como una facultad absoluta y universal, que habilite al titular de este derecho para ejercer los atributos del mismo según su propio arbitrio. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

*"La Corte Constitucional ha resaltado que en nuestra Constitución la propiedad privada no es sólo un derecho subjetivo al servicio exclusivo de su titular, sino también un instrumento para la satisfacción de intereses comunitarios. Por esta razón, el constituyente habilitó "al legislador y excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen".*

(...)

*El derecho fundamental a la propiedad privada no es absoluto<sup>[39]</sup>. El artículo 58.1 de la Constitución prescribe que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto con los derechos de propiedad de los particulares, "el interés privado deberá ceder al interés público o social". Asimismo, conforme al artículo 58.2 de la Constitución, a la propiedad privada le es inherente una función social y ecológica "que implica obligaciones" para su titular. En estos términos, la Corte Constitucional ha resaltado que en nuestra Constitución la propiedad privada no es sólo un derecho subjetivo al servicio exclusivo de su titular, sino también un instrumento para la satisfacción de intereses comunitarios".<sup>22</sup>*

De lo aquí expuesto, se concluye que el ejercicio de este derecho debe ser racional y está limitado a lo permitido por el municipio en su ejercicio de ordenamiento jurídico, y en tal sentido, encuentra esta Comisión que la decisión adoptada por la **GPU** no atenta ni restringe el derecho de propiedad del dueño del predio en el cual se pretende instalar la antena "**COGUA CUN\_20110**" sino que se atiende al cumplimiento de las normas de ordenamiento territorial que limitan tal derecho con el propósito de salvaguardar el interés general.

Con fundamento en los anteriores análisis este cargo carece de vocación de prosperar.

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

Como último argumento, el recurrente manifiesta que su solicitud es consecuente con el derecho esencial de los colombianos de acceder a los servicios públicos de telecomunicaciones y que la

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-020 del 9 de febrero de 2023, MP. Paola Andrea Meneses Mosquera.

decisión adoptada por la entidad territorial desconoce el deber de las autoridades nacionales y territoriales de adoptar las medidas necesarias para garantizar el desarrollo de la infraestructura destinada a la correcta provisión de servicios de telecomunicaciones, según lo dispuesto en los artículos 2 y 5 de la Ley 1341 de 2009.

En línea con lo anterior, aduce que la decisión también contraviene lo establecido en los artículos 1 y 2 del Decreto 2201 de 2003 que establecen que los proyectos, obras o actividades consideradas por el legislador de utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la Nación, podrán ser adelantados por ésta en todo el territorio nacional de manera directa o indirecta, previa expedición de la licencia o instrumento administrativo que corresponda, y que en concordancia con ello, los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial no podrán ser oponibles a la ejecución de proyectos antes referenciados. Así mismo, invoca el Decreto 1900 de 1990 en sin indicar en concreto cuál de sus disposiciones estaría siendo presuntamente contraviniendo.

Finalmente, menciona que otro de los decretos reglamentarios del PBOT de Cagua, a saber, el Decreto 044 de 2007 no incluye servicios de telecomunicaciones dentro del listado de servicios públicos y que la CRC expidió un concepto de acreditación de ausencia de barreras al despliegue, sobre las normas de ordenamiento territorial de Cagua.

### **CONSIDERACIONES DE LA CRC**

Si bien es cierto, le asiste razón al recurrente en cuanto a que existen obligaciones contenidas en el ordenamiento jurídico en virtud de 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 territorial de la 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, vale la pena reiterar que 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 que preestablece la administración de cada municipio o distrito, y que luego son el marco de referencia para el análisis y resolución de las solicitudes sobre despliegue de infraestructura que se formulen.

Así pues, y como se explicó con suficiencia en el análisis del cargo anterior, para que las solicitudes de permiso de instalación, construcción u operación 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 también deben acatar a las condiciones y restricciones establecidas en las normas de ordenamiento territorial del municipio correspondiente.

Para el caso en concreto, y como ya se explicó, la solicitud de permiso presentada por **PTC** no se ceñía a lo establecido en el PBOT de Cagua y en el Decreto 043 de 2007 en relación con la instalación de redes de servicios de comunicaciones, dado que la solicitud proponía instalar la infraestructura en un uso de suelo residencial, respecto del cual dichas normas decretaron que era prohibido o no compatible la instalación de ese tipo de infraestructura.

Con base en lo mencionado, se concluye que la **GPU** 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 con que cuenta el municipio de Cagua, en lo relacionado con los usos de suelo.

Además de lo anterior, en aras de garantizar el acceso a las TIC y el despliegue de infraestructura, los interesados en elevar este tipo de solicitudes a la administración puedan realizarlas en cualquier momento, por lo cual, y de ser el caso, **PTC** tiene la posibilidad de buscar otras alternativas de ubicación de su estación radioeléctrica en pro de la prestación del servicio en el sector, que cumpla con todos los criterios de factibilidad tanto urbanísticos, técnicos y jurídicos.

Por último, es de mencionar que, de acuerdo con el alcance de la competencia consagrada a cargo de la CRC en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de

2019, al resolver recursos de apelación como el que nos convoca la CRC debe limitarse a verificar que los actos impugnados se encuentren ajustados a la normativa vigente y aplicable y no incluye la verificación de la legalidad de dicha normativa. Lo anterior para aclarar que el concepto de acreditación de ausencia de barreras al despliegue se enmarca en otra competencia de la CRC y que el contenido de dichos conceptos no tiene la vocación de determinar la legalidad o aplicabilidad de las normas territoriales que se encuentren vigentes.

Con fundamento en todo lo expuesto, y no habiendo prosperado los cargos del recurrente, se confirmará la decisión contenida en el Oficio No. 28-01444 del 16 de abril de 2024 expedida por la Gerencia de Planeación y Urbanismo de Cogua - Cundinamarca.

Finalmente es de señalar que, en virtud de lo dispuesto en el literal e) del artículo 1° de la Resolución CRC 7552 de 2024, fue delegada en la Directora Ejecutiva 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.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO 1.** Admitir el recurso de apelación interpuesto por **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S. – EN REORGANIZACIÓN**, en contra del Oficio No. 28-01444 del 16 de abril de 2024 expedido por la Gerencia de Planeación y Urbanismo de Cogua - Cundinamarca, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

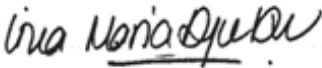
**ARTÍCULO 2.** Negar las pretensiones de recurso de apelación interpuesto por **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S. – EN REORGANIZACIÓN**, en contra del Oficio No. 28-01444 del 16 de abril de 2024 y, en consecuencia, confirmar dicha decisión, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO 3.** Notificar personalmente la presente Resolución al representante legal y/o apoderado de **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S. – EN REORGANIZACIÓN**, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno.

**ARTÍCULO 4.** Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la Gerencia de Planeación y Urbanismo de Cogua - Cundinamarca, para lo de su competencia.

Dada en Bogotá D.C., a los 3 días del mes de diciembre de 2024.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO**  
Directora Ejecutiva

Expediente CRC 3000-32-11-133  
C.C.C. 29/11/2024 Acta 1492

Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias  
Elaborado por: Andrea Del Pilar Olmos Torres - Líder del proyecto