



RESOLUCIÓN No. **7651** DE 2025

*«Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por **PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA.**, en contra del Oficio Nro. R.S. 2215-2024 del 18 de junio de 2024, expedido por la Secretaría de Planeación Municipal de Floridablanca – Santander.»*

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, modificada por la Ley 1978 de 2019, y la Resolución CRC 6548 de 2022 y,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante comunicación bajo radicado 2024817425 del 1 de agosto de 2024, la Secretaría de Planeación Municipal de Floridablanca, en adelante **SPMF**, puso en conocimiento de la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC el recurso de apelación¹ interpuesto por **PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA.**, en adelante **PTI**, en contra del Oficio Nro. 2215-2024 del 18 de junio de 2024², por medio de la cual la **SPMF** declaró «improcedente tramitar el concepto de viabilidad para la regularización de una estación de telecomunicaciones» en el municipio de Floridablanca y ordenó el desmonte y reubicación de la correspondiente infraestructura.

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 **PTI**, la CRC requirió en dos oportunidades a la **SPMF** 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 SPMF
2024201474 del 23 de agosto de 2024 ³	2024820488 del 9 de septiembre de 2024 ⁴
2024201865 del 21 de octubre de 2024 ⁵	2024824802 del 6 de noviembre de 2024 ⁶

Así las cosas, corresponderá a la CRC en ejercicio de su competencia legal, verificar la procedencia del recurso de apelación, y, en caso de encontrarlo procedente, analizar si los cargos formulados por **PTI** en su recurso están llamados a prosperar, y si con fundamento en ellos corresponde revocar o no el Oficio Nro. 2215-2024 del 18 de junio de 2024, expedido por la **SPMF**.

¹ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-137 LA PAZ FLORIDABLANCA. Doc. Pdf. 1.
² Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-137 LA PAZ FLORIDABLANCA. Doc. Pdf. 2.
³ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-137 LA PAZ FLORIDABLANCA. Doc. Pdf. 3.
⁴ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-137 LA PAZ FLORIDABLANCA. Doc. Pdf. 4.
⁵ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-137 LA PAZ FLORIDABLANCA. Doc. Pdf. 5.
⁶ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-137 LA PAZ FLORIDABLANCA. Doc. Pdf. 6.

TRÁMITE ANTE LA SPMF

A partir de la revisión del expediente remitido y con el fin de analizar el recurso en cuestión, se encontró que:

El 27 de mayo de 2024⁷, **PTI** radicó ante la **SPMF** una solicitud de permiso de instalación en modalidad de regularización de una estación de telecomunicaciones denominada "**CO-SA-1297 LA PAZ FLORIDABLANCA**", ubicada en la Calle 200A No. 19-48, barrio La Paz del municipio de Floridablanca - Santander.

Posteriormente, la **SPMF** expidió el Oficio R.S. 2215-2024 del 18 de junio de 2024, indicando que no era procedente conceder la viabilidad solicitada por **PTI**, respecto de la estación radioeléctrica denominada "**CO-SA-1297 LA PAZ FLORIDABLANCA**". Lo anterior, al encontrar que dicha solicitud no cumplía con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 14 del Decreto 278 de 2023⁸, por medio del cual se reglamenta el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en Floridablanca y el Plan de Ordenamiento Territorial vigente⁹ para dicho municipio, al evidenciar que la estación de telecomunicaciones se encuentra ubicada en un predio de actividad residencial Tipo 2 y que, de acuerdo con las normas en mención, los mástiles para telefonía móvil e internet sólo pueden instalarse en áreas de actividad distintas de residencial. Esta decisión se notificó por correo electrónico el 19 de junio de 2024.

Ante la negativa de la **SPMF**, el 4 de julio de 2024, mediante radicado RE-3645, **PTI** interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del Oficio R.S. 2215-2024 del 18 de junio de 2024.

Mediante Oficio R.S. 3041-2024 del 24 de julio de 2024¹⁰, la **SPMF** resolvió el recurso de reposición en el sentido de confirmar la decisión recurrida, al considerar que se encuentra sustentada en debida forma y sin violación de las normas que regulan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en el municipio.

En lo que respecta al recurso de apelación, la **SPMF** concedió el mismo y ordenó remitir el expediente a la 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.

1. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

El recurso de apelación de **PTI** fue interpuesto contra un acto administrativo definitivo que resolvió de fondo la solicitud de concepto de viabilidad para la regularización de una estación de telecomunicaciones en el municipio de Floridablanca, a partir de lo cual es dable concluir que 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, en virtud de los cuales, dicho recurso debe presentarse por el interesado, su representante o apoderado, ante el funcionario que dictó la decisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la diligencia de notificación personal, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso, exponiendo los motivos de inconformidad frente a la decisión.

En el presente caso, se observa en el expediente que el Oficio R.S. 2215-2024 del 18 de junio de 2024 fue notificado a través de correo electrónico el 19 de junio de 2024¹¹, y el recurso fue interpuesto por la apoderada general de **PTI** el 4 de julio de 2024, 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 **PTI** cumple con todos los requisitos de ley¹². Por tanto, tal recurso será admitido, como quedará expresado en la parte resolutive del presente acto, y se procederá a su estudio de fondo.

⁷ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-137 LA PAZ FLORIDABLANCA. Doc. Pdf. 7
⁸ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-137 LA PAZ FLORIDABLANCA. Doc. Pdf. 8
⁹ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-137 LA PAZ FLORIDABLANCA. Doc. Pdf. 7. 9
¹⁰ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-137 LA PAZ FLORIDABLANCA. Doc. Pdf. 10
¹¹ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-137 LA PAZ FLORIDABLANCA. Doc. Pdf. 11
¹² Artículos 74,76 y 77 del CPACA.

2. SOBRE LA DECISIÓN OBJETO DEL RECURSO DE APELACIÓN

En el acto administrativo impugnado, la **SPMF** indica que «no es procedente tramitar la solicitud de regularización presentada» por **PTI**, teniendo en cuenta que la infraestructura de telecomunicaciones se instaló en un inmueble que se encuentra ubicado en un área de Actividad Residencial Tipo 2 (AAR-T2), como se evidencia en un mapa elaborado con base en la cartografía oficial del POT. Así mismo, puso de presente que dicha situación se opone a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 14 del Decreto 278 de 2023, el cual señala lo siguiente:

«**Parágrafo 2.** En los casos de mástiles para telefonía móvil e internet, estos se podrán instalar en edificaciones ubicadas en áreas de actividad normativa distintas de residencial según POT vigente.»

Adicionalmente, en el acto administrativo se indicó que la infraestructura debía ser desmontada y reubicada en un lugar que cumpla con las disposiciones del Decreto Municipal No. 278 de 2023.

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

3.1. 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 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.

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 ».

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 13¹⁴ del artículo 4 de la Ley 1341 de 2009, es precisamente:

«6. Garantizar el despliegue y el uso eficiente de la infraestructura y la igualdad de oportunidades en el acceso a los recursos escasos, se buscará la expansión, y cobertura para zonas de difícil acceso, en especial beneficiando a poblaciones vulnerables» y «13. Incentivar la inversión para la construcción, operación y mantenimiento de infraestructuras de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y propender por la protección del medio ambiente y la salud pública.»

Resulta de tal importancia la facultad atrás referida para el desarrollo de la sociedad de la información y la efectiva apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a lo largo y ancho del país, que la misma Ley 1341 de 2009 otorga una especial responsabilidad a las entidades del orden nacional y territorial. En efecto, según el artículo 5 de la misma ley:

«Las entidades de orden nacional y territorial promoverán, coordinarán y ejecutarán planes, programas y proyectos tendientes a **garantizar el acceso** y uso de la población, las empresas y las entidades públicas a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Para tal efecto, dichas autoridades **incentivarán el desarrollo de infraestructura**, contenidos y aplicaciones, así como la ubicación estratégica de terminales y equipos que permitan realmente a los ciudadanos acceder a las aplicaciones tecnológicas que 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 **PTI** se dirige a obtener la autorización para instalar una infraestructura de telecomunicaciones, la CRC debe conocer el recurso de apelación interpuesto por dicha empresa.

3.2. SOBRE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN

Ante la negativa de la **SPMF**, **PTI** sustenta el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto en contra del Oficio R.S. 2215-2024 del 18 de junio de 2024, en los argumentos que se indican a continuación, los cuales serán analizados por la CRC en el siguiente orden:

I) DESCONOCIMIENTO DE LAS NORMAS EN QUE DEBÍA FUNDARSE Y CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PROCEDIMENTALES

PTI manifiesta que la solicitud para adelantar el trámite de regularización de la estación de telecomunicaciones denominada "**CO-SA-1297 LA PAZ FLORIDABLANCA**", fue presentada en debida forma, que la misma cumple con los requisitos establecidos para este tipo de trámites y que fue radicada con todos los documentos exigidos en el artículo 2.2.2.5.12 Decreto 1078 de 2015 y en los artículos 11 y 14 del Decreto Municipal 278 de 2023. Adicionalmente, señala que la **SPMF** no efectuó una adecuada revisión de los documentos aportados, con fundamento en lo cual alega que no es cierto que existiera un incumplimiento de las disposiciones del POT.

La sociedad afirma que su solicitud debió haber sido resuelta a la luz del Decreto 1078 de 2015, norma que señala los requisitos únicos que deben ser tenidos en cuenta al momento de adelantar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, y reitera haber cumplido con dichos requisitos cabalmente. Al respecto, concluye que la **SPMF** desconoció la norma en la cual debió fundarse el acto recurrido.

Adicionalmente, **PTI** aduce que en caso de que la administración hubiera identificado que su solicitud se encontraba incompleta, lo procedente era requerirlo según lo dispuesto en el artículo 17 del CPACA, sin embargo, no lo hizo, con lo cual se desconoce el artículo 29 de la Constitución Política y se vulnera el derecho al debido proceso y la defensa.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

¹⁴ 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»

Hecha la revisión de los documentos que conforman el expediente, esta Comisión observa que la negación de la solicitud de regularización obedeció a que la estación de telecomunicaciones se encuentra en un inmueble ubicado en un área de actividad residencial tipo 2, y que dicha área se encuentra expresamente excluida para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones tipo mástil.

La **SPMF** sustentó tal decisión en: **(i)** el Decreto 278 de 2023, **(ii)** el Plan de Ordenamiento Territorial que se encontraba vigente en la fecha de presentación de la solicitud de regularización y **(iii)** en un mapa elaborado a partir de la cartografía oficial¹⁵, el cual hace parte integral del citado instrumento.

El argumento central del cargo es que la solicitud se presentó cumpliendo los requisitos del Decreto 1078 de 2015, que dichos requisitos son los únicos que le eran exigibles a **PTI** y que, por ser una norma de carácter nacional, es la que debió aplicar la administración al momento de tomar una decisión de fondo.

Sobre la norma invocada por **PTI**, 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, su acatamiento active automáticamente la procedencia del trámite de solicitud de regularización de la estación radioeléctrica denominada "**CO-SA-1297 LA PAZ FLORIDABLANCA**" en el municipio de Floridablanca.

Si bien es cierto que, según lo observado en el expediente, **PTI** 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 2015¹⁶, ha de tenerse en cuenta que el solo cumplimiento de estos requisitos no apareja *per se* que la administración municipal se encuentre obligada a acoger favorablemente la solicitud de regularización presentada, como quiera que este tipo de trámites también se encuentra sujeto a las reglas locales que sobre ordenamiento territorial tiene establecidas el municipio de Floridablanca - Santander, incluidas las concernientes al uso del suelo y las actividades que se puedan desarrollar en las distintas áreas según su clasificación.

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

¹⁵ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-137 LA PAZ FLORIDABLANCA. Doc. Pdf. 12

¹⁶ «Decreto 1078 de 2015. ARTÍCULO 2.2.2.5.12. Requisitos únicos. Ante las autoridades territoriales, serán exigibles para el despliegue de infraestructura de redes de telecomunicaciones los siguientes requisitos:

1. Certificado de Inscripción y/o Incorporación al Registro de TIC de que trata la Ley 1341 de 2009, para los proveedores de redes y servicios de comunicaciones PRST. En el caso que sea una empresa instaladora la que se haga cargo del despliegue de infraestructura, esta deberá entregar copia del certificado de Inscripción y/o Incorporación del Proveedor de redes y Servicios de Telecomunicaciones interesado en el sitio, así como de carta de manifestación de interés de ese PRST en tal sentido.
2. Plano de localización del predio donde se instalará la estación, por coordenadas oficiales del país, de acuerdo con las publicaciones cartográficas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y/o levantamientos topográficos certificados.
3. Cuando sea necesario adelantar obras de construcción, ampliación, modificación o demolición de edificaciones, se deberá adjuntar la respectiva licencia de construcción expedida por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente.
4. Y los demás requisitos contemplados en la reglamentación que expida la Agencia Nacional del Espectro.

PARÁGRAFO 1. Los elementos de transmisión y recepción que hacen parte de la infraestructura de los proveedores de las redes y servicios de telecomunicaciones, tales como Picoceldas o Microceldas, que por sus características en dimensión y peso puedan ser instaladas sin la necesidad de obra civil para su soporte, estarán autorizadas para ser instaladas sin mediar licencia de autorización de uso del suelo, siempre y cuando respeten la reglamentación en la materia expedida por la Agencia Nacional del Espectro (ANE) y la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) de acuerdo con lo previsto en el parágrafo 3 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015.

PARÁGRAFO 2. Los procedimientos que conforme a las normas vigentes deben surtir ante el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, cuando se refiera al uso del espectro radioeléctrico; la Aeronáutica Civil de Colombia, en cuanto al permiso de alturas; la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o las Corporaciones Autónomas Regionales, cuando se requiera licencia de tipo ambiental; y ante los curadores urbanos y las Oficinas de Planeación de los Municipios para las licencias de construcción y/o de ocupación del espacio público, en su caso, serán los únicos trámites para la instalación de estaciones radioeléctricas. »

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 los citados artículos 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 territorial¹⁷.

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 1994¹⁸ y la Ley 388 de 1997¹⁹ 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 1994²⁰ 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.

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 y, 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:

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-.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU 095 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

«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.»

¹⁸ «Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo»

¹⁹ «Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones»

²⁰ «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.»

(...)

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.»²¹ (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.

Sobre la obligatoriedad y prevalencia de los planes de ordenamiento territorial en los municipios y distritos, los artículos 20 y 21 de la Ley 388 de 1997 disponen:

«ARTÍCULO 20.- Obligatoriedad de los planes de ordenamiento. (...)

Ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo.

ARTÍCULO 21.- Armonía con el plan de desarrollo del municipio. El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio.»

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 reglamenta el ordenamiento territorial de cada municipio.

Para el caso del municipio de Floridablanca - Santander, de la revisión de los documentos remitidos con ocasión del recurso interpuesto por **PTI**, 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.

Así mismo, se advierte que la decisión recurrida se encuentra soportada esencialmente en las disposiciones del Decreto Municipal 278 de 2023, específicamente en el párrafo segundo del artículo 14, el cual indica lo siguiente:

«Párrafo 2. En los casos de mástiles para telefonía móvil e internet, estos se podrán instalar en edificaciones ubicadas en áreas de actividad normativa distintas de residencial según POT vigente. (...)»

En línea con lo anterior, es oportuno mencionar que, frente al uso y actividades del suelo, el artículo noveno señala:

«Artículo 9. Usos y actividades del suelo. (...), en los diferentes usos del suelo, se permitirán, como uso complementario las actividades de telecomunicaciones, siempre y cuando, cumplan

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014, MP. Alberto Rojas Ríos.

con los requisitos y condiciones que para cada caso se establecen en este Decreto, teniendo en cuenta los criterios orientadores, las normas urbanísticas del POT vigente, (...)».

Ahora, teniendo en cuenta que de acuerdo con lo anterior, el Decreto 278 de 2023 se debe aplicar en concordancia con las disposiciones del POT vigente, es preciso aclarar que, para la fecha de expedición del acto administrativo recurrido, la norma vigente es el Decreto 068 de 2016 «Por medio del cual se compendia el contenido de los Acuerdos Municipales No. 036 de Noviembre 09 de 2001, No. 025 de Octubre 16 de 2002, No. 008 de octubre 12 de 2005, No. 001 de Febrero 25 de 2013 y No. 015 de Noviembre 24 de 2015, que contienen las disposiciones establecidas por el Plan de Ordenamiento Territorial POT del Municipio de Floridablanca. »

Revisada la norma en comento, se constató que la misma contenía disposiciones frente a los usos de suelo, áreas de actividad y despliegue de infraestructura de telecomunicaciones tal y como se expone a continuación:

«Capítulo 6: Norma urbanística

Artículo 166 Clases de usos. Adóptese la siguiente clasificación de los usos del suelo urbano de Floridablanca:

a. Residencial: comprende las diferentes formas de vivienda y corresponde a las construcciones y espacios definidos para ser habitados por personas o familias y los servicios públicos sociales requeridos para su desarrollo. Estos usos se realizan en áreas de actividad residencial tipo 1 y 2. AAR – T1 y T2.

(...).

Artículo 173. Usos en las Áreas de Actividad Residencial. Adóptese los siguientes usos para las Áreas de Actividad Residencial.

(...)

b. Áreas de Actividad Residencial Tipo 2.

USO PRINCIPAL	USO COMPATIBLE
Residencial	Comercio, grupo 1 Institucional, grupo 1 Recreativo, grupo 1 y 2 Pequeña Industria

(...).

Artículo 207 Dimensiones y Restricciones de las Afectaciones. Adóptese las siguientes dimensiones para las afectaciones.

(...)

c. Dimensiones en restricciones de infraestructura. Las dimensiones de redes de infraestructura serán determinadas por las respectivas Empresas Prestadoras de Servicios Públicos; con excepción de la localización de antenas para la telefonía móvil la cual tendrá los siguientes requerimientos: su localización será viable en cualquier área de actividad contemplada en el POT diferentes a las áreas residenciales. (...)».

El anterior marco normativo fue aplicado por la **SPMF** luego de verificar que la estación de telecomunicaciones denominada “**CO-SA-1297 LA PAZ FLORIDABLANCA**”, había sido instalada en el inmueble ubicado en la Calle 200A No. 19-48 Barrio La Paz, dirección que, de acuerdo con la cartografía oficial del municipio, corresponde a un **Área de Actividad Residencial Tipo 2 – (AART2)**, área donde no se permite la instalación de este tipo de infraestructura, al tratarse, según se vio, de un área residencial.

Conforme lo expuesto, es dable concluir que la decisión de la administración no obedeció a la falta de requisitos o documentos necesarios para su aprobación, sino que la negativa se da en virtud de un impedimento de carácter urbanístico. Así las cosas, no era factible que la **SPMF** accediera a la solicitud de regularización presentada por **PTI**.

De otra parte, frente a lo señalado por **PTI** respecto a una presunta vulneración al debido proceso al considerar que, en el presente asunto la **SPMF** omitió dar aplicación al artículo 17 del CPACA²², la CRC estima que no era procedente que la administración efectuara el requerimiento de que trata la norma en mención. Lo anterior, debido a que no se evidencia que la solicitud se hubiere presentado de forma incompleta, además, como lo afirma el mismo recurrente y se argumentó líneas arriba, esta no fue la razón por la cual se negó la solicitud de regularización.

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

II) VULNERACIÓN AL DEBIDO PROCESO

PTI considera que la **SPMF** expidió el acto administrativo desconociendo su derecho al debido proceso, afirmación que sustenta en los siguientes argumentos:

a.) Desconocimiento al principio de competencia prevalente por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) y establecimiento de requisitos adicionales

PTI aduce que el acto administrativo impugnado desconoce la «competencia preferente» que en su sentir tiene MINTIC frente a la regulación en materia de telecomunicaciones y que, aunque existe autonomía en el ordenamiento territorial, las disposiciones municipales no deben regular el uso del suelo para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, ni imponer condiciones adicionales a las establecidas por los decretos que expida el referido ministerio sobre la materia.

En línea con lo anterior, menciona que el artículo 84 de la Constitución y el artículo 1.1 de la Ley 962 de 2005 prohíben a las autoridades establecer requisitos adicionales para el despliegue de infraestructura.

Concluye que el acto administrativo impugnado transgrede los principios de competencia reglamentaria y debido proceso, y que con fundamento en ello debe ser revocado.

b.) Vulneración al debido proceso por desconocimiento del principio de irretroactividad normativa

PTI argumenta el cargo, citando el siguiente aparte del artículo 58 de la Constitución: «Se garantizan (...) los demás derechos adquiridos con arreglo de las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores».

Afirma que en el presente caso se ha violado el principio de irretroactividad normativa al aplicar restricciones establecidas en 2023 a una infraestructura instalada hace más de diez años, cuando esas restricciones no existían. Sustentado en lo anterior, considera que se infringe el derecho fundamental al debido proceso de la sociedad, y que, por tanto, se debe revocar el acto administrativo recurrido.

c.) Afectación a situaciones jurídicamente consolidadas – Vulneración al principio de confianza legítima.

PTI indica que la estación objeto de regularización fue instalada hace más de diez años cumpliendo con los requisitos establecidos en el Decreto 195 de 2005²³, y aduce que la decisión recurrida vulnera el principio de confianza legítima, pues, en su sentir, se están estableciendo trámites y requisitos adicionales a los que regían en el momento que se instaló la infraestructura, desconociendo así una situación jurídica consolidada. Menciona que el principio en cuestión tiene especial relevancia dado que su aplicación garantiza la seguridad jurídica en el ejercicio de los derechos y las libertades de los administrados.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

²² «**ARTÍCULO 17. PETICIONES INCOMPLETAS Y DESISTIMIENTO TÁCITO.** En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.
(...).»

²³ "por el cual se adopta límites de exposición de las personas a campos electromagnéticos, se adecuan procedimientos para la instalación de estaciones radioeléctricas y se dictan otras disposiciones."

En relación con este argumento, y teniendo en cuenta que en su recurso **PTI** aduce la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso, es preciso traer a colación lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia:

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

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

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

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

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

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

Respecto del debido proceso en materia administrativa, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

«5.3. Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido el debido proceso administrativo como “(i) **el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa**, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”²⁴. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”²⁵.

5.4. Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a “actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción.”²⁶ (NFT)

En el marco de lo anterior, es necesario traer a colación que las autoridades administrativas o aquellos privados que ejerzan funciones administrativas deben garantizar los siguientes derechos respecto de los administrados: **i)** a ser oídos en el trámite de la actuación administrativa en curso; **ii)** a la notificación del acto administrativa bajo el cumplimiento de los perceptos legales; **iii)** a un trámite administrativo sin dilaciones; **iv)** a permitir la participación desde el principio de la actuación; **v)** a que la actuación se adelante ante el funcionario competente y bajo el cumplimiento de las disposiciones legales; **vi)** a gozar de la presunción de inocencia; **vii)** al ejercicio del derecho de defensa y contradicción; **viii)** a solicitar, aportar y controvertir las pruebas que sean necesarias; y, **ix)** a impugnar las decisiones y promover las acciones pertinentes para solicitar la nulidad por la vulneración del debido proceso²⁷.

A la luz de los conceptos previos, se procederá a verificar si, en efecto, la **SPMF** al expedir el acto administrativo en cuestión, vulneró el derecho al debido proceso como lo alega **PTI**.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-796 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁵ Sentencia ibidem

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2019. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.

Frente a los argumentos relacionados con el desconocimiento de los principios de competencia prevalente e irretroactividad normativa, la CRC estima que, en el presente asunto no existió la vulneración de dichos principios, conclusión a la que se llega, teniendo en cuenta las mismas consideraciones que se plantearon al desatar el primero de los cargos formulados por **PTI** en su recurso.

Si bien es cierto, en materia de despliegue de infraestructura de telecomunicaciones las normas que al respecto expidan los entes territoriales deben estar armonizadas a las disposiciones sobre despliegue de infraestructura que expida MINTIC u otras entidades en el ejercicio de sus competencias, también lo es que, en el presente caso, se logró determinar que la negativa para autorizar la regularización de la antena en cuestión, obedeció al incumplimiento de una condición de carácter urbanístico que se encuentra dispuesta en el POT del municipio, norma que regula un tema diferente al de las telecomunicaciones, hecho que descarta la prevalencia normativa que se alega en este cargo.

En línea con lo anterior, se observa que ni el POT de Floridablanca ni el decreto que reglamenta en dicho municipio el despliegue de infraestructura, exigen requisitos o documentos adicionales a los dispuestos por el MINTIC en el Decreto 1078 de 2015. Se recalca que la remisión que hace el Decreto 278 de 2023 al POT atiende a la finalidad de verificar el cumplimiento de las condiciones técnicas, jurídicas y urbanísticas que tiene preestablecidas el municipio respecto del uso de suelos y actividades permitidas en las diferentes áreas de su territorio, en acatamiento además de la obligatoriedad de dicho POT y del principio de autonomía territorial. Lo anterior deja sin vocación de prosperidad esta parte del cargo.

Ahora, para analizar el argumento acerca de la irretroactividad normativa invocada, sea lo primero mencionar que, de acuerdo con lo manifestado por **PTI**, la antena se instaló hace más de diez años, sin embargo, dentro de la documentación que obra en el expediente no reposa alguno que dé certeza de la fecha exacta en que se dio dicha instalación. En cualquier caso, a partir de la información contenida en el expediente, se constató que la solicitud de regularización fue presentada en el año 2024 y que la misma se resolvió con fundamento en las disposiciones del Decreto Municipal 278 de 2023 y del POT vigente, es decir, el Decreto 068 de 2016, donde se encuentra consignada la disposición que restringe la ubicación de infraestructura de telecomunicaciones en áreas de actividad residencial. De acuerdo con lo anterior, la **SPMF** no aplicó retroactivamente una norma, sino que resolvió una solicitud de regularización de infraestructura a la luz de las normas que se encontraban vigentes al momento de su presentación, lo cual deja sin sustento este argumento del cargo.

Por último, **PTI** alega que dentro del trámite de regularización adelantado ante la **SPMF** se desconoció que, en virtud del principio de confianza legítima, se había generado una situación jurídica consolidada y que, pese a ello, se le habían exigido nuevos requisitos para regularizar su estación radioeléctrica.

Para determinar si le asiste la razón a **PTI** en su argumento, es importante en primer lugar traer a colación en qué consiste dicho principio. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado:

«61. La Constitución establece que, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 83 Superior, las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas. Por su parte, la doctrina constitucional ha señalado que, al principio de buena fe se incorpora el valor ético de la confianza, en virtud del cual, la persona se forma, a partir de las actuaciones predecibles de las autoridades, la convicción de que determinada situación se prolongará en el tiempo, que surtirá todos sus efectos o, por lo menos, que no será cambiada abruptamente. No se trata, por lo tanto, de tener seguridad en que los hechos ya acontecidos no pueden ser afectados, tal y como se predica de la institución de las situaciones jurídicas consolidadas (ver supra, numerales 55 a 59) sino "de [tener] una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente.»²⁸(NFT)

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-119 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

De acuerdo con lo anterior, la confianza legítima²⁹ busca proteger a las personas que han actuado de buena fe basándose en la estabilidad y previsibilidad de las actuaciones de las autoridades. Este principio tiene como objetivo garantizar la seguridad jurídica y evitar la arbitrariedad en la toma de decisiones por parte de la administración.

Para que se configure una situación protegida por este principio deben concurrir los siguientes presupuestos:

i) Debe generarse una base objetiva de confianza: Para identificar una situación protegible de confianza la doctrina ha considerado necesario que existan signos externos de la Administración de carácter concluyente que sirvan como «base objetiva de confianza», es decir, actos, hechos, actitudes, o manifestaciones que representen de manera asertiva, inequívoca y concluyente, una postura, una decisión o el sentido de la voluntad administrativa³⁰. Ha señalado el Consejo de Estado que las expectativas legítimas y estados de confianza susceptibles de ser protegidos a partir de la confianza «emanan de actos, omisiones o hechos externos del Estado que revisten el carácter de concluyentes, ciertos, inequívocos, verificables y objetivados frente a una situación jurídica particular en virtud de los cuales se crean estados de confianza, plausibles y razonables en la conciencia de los asociados»³¹.

ii) Debe existir una expectativa razonable que se oponga a cambios bruscos e intempestivos: sólo hay lugar a protección judicial cuando se han generado expectativas legítimas, definidas por el Consejo de Estado en los siguientes términos:

«Las expectativas legítimas -jus existens in spe-. Se trata de **situaciones encaminadas a la formación de un derecho** subjetivo, conformadas por aquellas esperanzas legítimas que surgen del ejercicio de la autonomía de la voluntad privada expresado en la constitución de los hechos previstos en la ley para la adquisición del derecho y que, a pesar de no haber ingresado aún el derecho en el patrimonio del sujeto, **ofrecen la certeza de que recorrido el camino de los hechos jurídicos se constituirá el derecho**. Son, entonces, situaciones que si bien no están consolidadas ni han generado una situación de adquisición de un derecho, **sí han creado expectativas válidas**, en cuanto fundadas en la realización progresiva de los supuestos de hecho tasados legalmente para la obtención del derecho y por ende, gozan de protección»³² (NFT).

Según la Corte Constitucional, esas expectativas «no son más que una intención o una esperanza de obtener un resultado jurídico concreto»³³, «aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho», «situaciones jurídicas no consolidadas (...) en las que los supuestos fácticos para la adquisición del derecho no se han realizado»³⁴.

En ese mismo sentido, se requiere que la administración haya incurrido en una actuación impredecible e intempestiva que defraude esa expectativa. El Consejo de Estado ha dicho que tal actuar corresponde a «un cambio brusco e intempestivo de la actuación estatal» que vulnera de manera «cierta y razonable» las expectativas legítimas «frente a la ley» de «consolidar el derecho en vía de serlo y estados de confianza de los asociados nacidos en virtud de la confianza generada y tolerada por el Estado»³⁵.

iii) Finalmente, es claro que para que la expectativa legítima sea susceptible de protección, se requiere que esta no tenga origen en la negligencia de quien la invoca. Como lo señala la doctrina, «aun cuando el particular alegue en su defensa la existencia de un error común, si este no es libre de culpa, la confianza que en virtud de esta situación se consolide no será legítima y por tanto tampoco será objeto de protección»³⁶.

²⁹ El principio de confianza legítima encuentra fundamento en el principio de buena fe previsto en el artículo 83 de la CP. El principio de confianza legítima trae consigo un límite en lo que refiere a la modificación de situaciones jurídicas que generan unas expectativas legítimas, lo que a su vez conlleva la proscripción de decisiones arbitrarias por parte de la Administración.

³⁰ VALBUENA HERNÁNDEZ, G. La defraudación de la Confianza Legítima. Aproximación Crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Universidad Externado de Colombia (2008) Pág. 159.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de agosto de 2015, radicado 22637.

³² Ibidem.

³³ Corte Constitucional, sentencia C-147 del 19 de marzo de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia C-314 del 1º de abril de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de agosto de 2015, radicado 22637.

³⁶ VIANA CLEVES, M. La Confianza Legítima en el Derecho Administrativo Colombiano. Universidad Externado de Colombia (2007) Pág. 188.

Entonces, para determinar si le asiste razón a **PTI** sobre este argumento, es necesario analizar si concurren los anteriores elementos. Para tal fin, es importante recordar que la decisión recurrida se basó en la restricción establecida en el POT de Floridablanca para instalar infraestructura de telecomunicaciones en usos de suelo residenciales.

Así mismo, se tiene que el Decreto 068 de 2016, invocado por la **SPMF**, compila el contenido de los Acuerdos Municipales No. 036 de 2001, No. 025 de 2002, No. 008 de 2005, No. 001 de 2013 y No. 015 de 2015, que contienen las disposiciones establecidas por el Plan de Ordenamiento Territorial POT del Municipio de Floridablanca. A continuación, se relacionan los epígrafes de los acuerdos compilados por medio de Decreto 068 de 2016:

Acuerdo	Objeto
Acuerdo 036 de 2001	Adopta el POT
Acuerdo 025 de 2002	Incorpora artículos al Acuerdo 036 de 2001
Acuerdo 008 de 2005	Adopta la revisión parcial del POT
Acuerdo 087 de 2006	Compendia los acuerdos anteriores
Acuerdo 001 de 2013	Adopta la modificación excepcional de normas urbanísticas contenidas en el POT
Acuerdo 087 de 2013	Compendia los acuerdos anteriores
Acuerdo 015 de 2015	• Adopta un ajuste excepcional del POT para incorporar un predio rural al perímetro urbano. • Faculta al Alcalde para incorporar el anterior ajuste y para unificar en un único documento todos los acuerdos en materia de ordenamiento territorial. • Ordena unificar y consolidar la numeración y denominación de todos los mapas adoptados en el POT, y adicionar un polígono a dichos mapas.
Decreto 068 de 2016	Da cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo 015 de 2015, compila todos los acuerdos asociados al POT y deroga el anterior decreto compilatorio, este es, el Decreto 087 de 2013.

De lo anterior es posible observar que toda la reglamentación en materia de ordenamiento territorial es anterior al año 2014 y que las únicas normas posteriores a dicho año son compilatorias o modifican aspectos del POT ajenos al despliegue de infraestructura. Es decir, las normas sobre uso de suelo que sustentaron la decisión recurrida son anteriores a la solicitud de regularización y anteriores a la fecha en la que el recurrente aduce que instaló la infraestructura.

Ello implica que no se cumplan los presupuestos para invocar el principio de confianza legítima, como quiera que: **i)** el recurrente no tenía una expectativa legítima y razonable de que fuera viable, a la luz de las normas de ordenamiento territorial, instalar su infraestructura en un uso de suelo residencial; **ii)** la estabilidad de los actos administrativos en materia de ordenamiento territorial para el caso de Floridablanca es clara, consistente y no arbitraria, pero en sentido opuesto a lo alegado por el recurrente, dado que de tiempo atrás la entidad territorial tiene consagrada la restricción para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en uso de suelo residencial; **iii)** no se ha acreditado, y ni siquiera argumentado, que haya habido cambios repentinos o inesperados en las normas o en la interpretación de las mismas que afecten negativamente los intereses del recurrente; y **iv)** el hecho de que **PTI** esté solicitando la regularización de la infraestructura trae de suyo entender que, previo a solicitar el respectivo permiso, dicha sociedad decidió realizar la instalación, actuar que de ninguna manera puede entenderse como diligente, si se tiene en cuenta que con ello decidió asumir que, como en efecto sucedió, la administración no accediera a la regularización y por ende, a la par, decidió afrontar las consecuencias de mantener una infraestructura carente de permiso.

En suma, en el presente asunto, no se acredita que la **SPMF** haya incurrido en acciones u omisiones que tengan el carácter de concluyentes, ciertas, inequívocas, verificables y objetivadas frente a la situación jurídica particular del recurrente, en virtud de las cuales le haya generado una confianza jurídicamente protegible.

Tras analizar el cargo formulado, se puede afirmar que no se cumplen los presupuestos señalados para que se configure una vulneración al debido proceso, ni a los demás principios invocados por la sociedad recurrente. Por lo tanto, el cargo será desestimado.

III) PROTECCIÓN LEGAL DEL DESPLIEGUE DE INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES

PTI señala que el Estado tiene la obligación de dar prioridad al acceso y uso de las tecnologías de la información, fomentando el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y garantizando el cumplimiento de las normas que regulan la materia.

Así mismo menciona que, mediante concepto de barreras al despliegue, la CRC indicó al municipio de Floridablanca que «[l]as limitaciones mencionadas se consideran como barreras al despliegue, especialmente en zonas urbanas donde continuamente se usan mástiles sobre azoteas o terrazas, debido a la facilidad de su instalación y su uso cuando existen áreas con poco espacio para su ubicación. (...)».

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Si bien es cierto que 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, 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 I), 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.

La solicitud de regularización presentada por **PTI** no podía ser acogida favorablemente, teniendo en cuenta que no satisfacía las disposiciones del Decreto Municipal 278 de 2023, concretamente el parágrafo 2 del artículo 14, el cual señala que el tipo de infraestructura que se pretendía regularizar solo se puede desplegar en áreas de actividad distinta a la residencial según el POT vigente, que para el caso sub examine corresponde al Decreto Municipal 068 de 2016.

Con base en lo mencionado, se concluye que el actuar de la **SPMF** se alineó con las normas que el municipio de Floridablanca ha definido frente a las actividades y usos de suelo permitidos en determinadas áreas.

Por otra parte, en lo que respecta al concepto de barreras emitido por la CRC respecto de las normas de ordenamiento territorial de Floridablanca, es oportuno aclarar que ese tipo de conceptos son expedidos por la CRC en cumplimiento de lo establecido en el artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 y que el alcance de los mismos se limita a identificar si las entidades territoriales tienen en su normatividad barreras al despliegue de infraestructura, y en caso de que constate que sí, debe informarlas a la entidad correspondiente para que analice qué acciones puede adoptar para eliminar dichas barreras; y en caso de constatar que no, acreditar que el respectivo municipio se encuentra libre de estas barreras.

En ese sentido, los conceptos que expide la CRC no tienen carácter vinculante respecto de las entidades territoriales, ni tienen la potestad de restarle fuerza vinculante a los actos administrativos de estas. Así, los análisis que realiza la CRC en ejercicio de la competencia consagrada en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1978 de 2019, en virtud de la cual se expide el presente acto administrativo, se debe ceñir a analizar la legalidad de los actos administrativos apelados a la luz de las normas municipales o nacionales vigentes y aplicables a cada

caso, indistintamente de que alguna de dichas normas haya sido catalogada como una barrera al despliegue de infraestructura.

De conformidad con todo lo expuesto, este cargo no tiene vocación de prosperar.

Sin perjuicio de lo anterior, tal y como lo resalta el recurrente, para el municipio de Floridablanca, la CRC mediante radicados 2021500987 del 18 de enero de 2021 y 2021510121 del 21 de mayo de 2021 expidió conceptos de barreras al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones; sumado a esto, mediante radicados 2023527313 del 7 de diciembre de 2023 y 2024507937 del 3 de abril de 2024 se requirió al ente territorial con el propósito de que eliminen de su ordenamiento aquellas normas que impliquen barreras al citado despliegue. Sin embargo, a la fecha el municipio de Floridablanca continúa haciendo caso omiso a la obligación que tiene de armonizar sus normas con las del orden nacional y de esta manera garantizar el acceso al servicio público de internet.

Conforme lo indicado, esta Comisión se permite hacer una invitación extensiva a la Alcaldía Municipal de Floridablanca – Santander 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 193³⁷ de la Ley 1753 de 2015³⁸, así como lo contenido en la Ley 2108 de 2021³⁹, 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 Prácticas⁴⁰ expedido por la CRC brinda herramientas para facilitar dicha labor.

IV) NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR DESVIACIÓN DE PODER-EXTRALIMITACIÓN DE FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DE PLANEACIÓN

La sociedad recurrente argumenta que la **SPMF** incurrió en desviación de poder, al extralimitar sus funciones ordenando el desmonte y reubicación de la infraestructura objeto de la solicitud en un sitio que cumpliera con las disposiciones del Decreto 278 de 2023, pues, al verificar cada una las funciones que por disposición legal le fueron asignadas a dicha dependencia, no existe una que le atribuya la facultad de ordenar tales acciones. Con fundamento en lo anterior, solicita se revoque la decisión apelada.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Frente a lo expuesto por **PTI**, es preciso señalar que la desviación del poder es un vicio que afecta la validez de los actos administrativos cuando una autoridad, aunque actúe dentro de sus competencias y cumpla con las formalidades legales, utiliza sus poderes para fines distintos a los previstos por la ley. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que «[e]l vicio de la desviación de poder en la expedición de un acto administrativo se presenta, cuando un órgano del Estado, actuando en ejercicio y dentro de los límites de su competencia, cumpliendo las formalidades de procedimiento y sin incurrir en violación de la ley, utiliza sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia» (SFT)⁴¹.

Del cargo en análisis se extrae que, en criterio de **PTI**, la **SPMF** actuó por fuera de sus competencias al haber ordenado el desmonte y la reubicación de la infraestructura. Tal aproximación descarta la configuración del vicio de desviación de poder puesto que un presupuesto para que este se configure es que la administración actúe al amparo de sus competencias –aun cuando con ello se persiga un fin distinto a los intereses públicos–. De ahí que lo que realmente corresponda en este caso, sea analizar si con la decisión en mención la **SPMF** actuó por fuera de sus competencias.

Así las cosas, la CRC observa que, en efecto, tal y como lo describe **PTI** en su recurso, la **SPMF** no tenía la competencia para ordenar el desmonte y reubicación de la infraestructura de

³⁷ Modificado por el artículo 309 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 7 de la Ley 2108 de 2021 y el artículo 147 de la Ley 2294 de 2023.

³⁸ «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país»

³⁹ «LEY DE INTERNET COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL Y UNIVERSAL»

⁴⁰ https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Buenas_Practicas_Despliegue_2020.pdf

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia C-456 de 1998. M.P. Antonio Barrer Carbonell.

telecomunicaciones, hecho que se evidencia luego de revisar las funciones o competencias que le fueron asignadas a esa dependencia mediante el artículo 12 del Decreto Municipal 0393 de 2021⁴².

Adicionalmente, a la luz del artículo 43 del Decreto Municipal 278 de 2023, disposición en la que la **SPMF** sustentó la orden cuestionada, indica que el incumplimiento de los requisitos para obtener el concepto de viabilidad constituye una infracción urbanística en los términos de la Ley 1801 de 2016⁴³ cuya competencia estará en cabeza de la Secretaría del Interior del municipio, dependencia que ostenta funciones de policía. Lo anterior, conforme lo señala el numeral 11 del artículo 16 del Decreto Municipal 0393 de 2021, a saber:

«ARTICULO 16. FUNCIONES DE LA SECRETARÍA DEL INTERIOR, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA.

(...)

Son funciones de esta secretaría en el marco de sus competencias las siguientes:

(...)

11. Hacer cumplir las disposiciones del Código de Policía y Convivencia ciudadana y demás normas sobre la materia.

(...).»

En atención a lo expuesto, se concluye que le asiste la razón al recurrente al señalar que parte del acto administrativo fue expedido por la **SPMF** extralimitando sus funciones. En consecuencia, el cargo propuesto se acogerá favorablemente y, en virtud de ello, el Oficio R.S. 2215-2024 del 18 de junio de 2024 expedido por la Secretaría de Planeación Municipal de Floridablanca – Santander, será revocado parcialmente dejando sin efecto el inciso final del mismo. En lo restante se confirma.

Teniendo en cuenta lo anterior, se trasladará la presente actuación administrativa a la Secretaría del Interior, Seguridad y Convivencia ciudadana del municipio de Floridablanca - Santander, para que, en el marco de sus competencias, adelante la actuación correspondiente.

Finalmente es de señalar que, en virtud de lo dispuesto en el literal e) del artículo 1º 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 **PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA. - PTI**, contra el Oficio Nro. 2215-2024 del 18 de junio de 2024, expedido por la Secretaría de Planeación Municipal de Floridablanca – Santander, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2. Revocar parcialmente la decisión tomada por la Secretaría de Planeación Municipal de Floridablanca – Santander, mediante el Oficio Nro. 2215-2024 del 18 de junio de 2024, dejando sin efecto el inciso final del mismo cuyo texto es: *"Además, el proveedor, operador o prestador propietario de la infraestructura en cuestión deberá desmontar la misma y reubicarla en un sitio que cumpla con las disposiciones del decreto Municipal No. 278 de 2023, so pena de las sanciones urbanísticas a que haya lugar, conforme lo dispone el Artículo 43 de dicho decreto."* Lo anterior, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

⁴² "Por el cual se adopta la Estructura Administrativa de la Administración Central del municipio de Floridablanca – Santander, se señalan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones."
⁴³ "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"

ARTÍCULO 3. Notificar personalmente la presente Resolución al representante legal y/o apoderado de **PHOENIX TOWER INTERNATIONAL COLOMBIA LTDA. - PTI**, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso de lo Administrativo, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno.

ARTÍCULO 4. Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la Secretaría de Planeación Municipal de Floridablanca – Santander para lo de su competencia.

ARTÍCULO 5. Trasladar el expediente administrativo a la Secretaría del Interior, Seguridad y Convivencia Ciudadana del municipio de Floridablanca – Santander para lo de su competencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

Dada en Bogotá D.C. a los 07 días del mes de febrero de 2025.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Directora Ejecutiva

Expediente No: 3000-32-11-137
C.C.C. Acta No.1500 del 5 de febrero de 2025
Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña- Coordinador de Gestión Jurídica.
Elaborado por: Manuel Alejandro Rojas Nieto- Líder del Proyecto.