

RESOLUCIÓN No. **7702** DE 2025

*«Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA SAS**, en contra de la Resolución No. 2137 del 5 de diciembre de 2022, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá»*

**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 2024828354, 2024828389 y 2024828438 del 27 de diciembre de 2024¹, la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., en adelante **SDP**, remitió a la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC el recurso de apelación presentado por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S**, en adelante **ATC**, en contra de la Resolución No. 2137 del 5 de diciembre de 2022, por medio de la cual la **SDP** negó la solicitud de regularización de la estación de telecomunicaciones denominada «**161903 – UNIVERSIDAD EL BOSQUE**» ubicada en la localidad de Usaquén en la ciudad de Bogotá.

Una vez revisados los documentos remitidos con ocasión del recurso de apelación, esta Comisión evidenció la falta de documentos esenciales para dar trámite al mismo, razón por la cual, en ejercicio de sus competencias legales y de lo establecido en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo– CPACA, mediante comunicación con radicación de salida No. 2025502148 del 27 de enero de 2025², la CRC solicitó a la **SDP** la remisión del expediente contentivo de la actuación administrativa de regularización en comento, requerimiento que fue atendido por dicha entidad mediante los oficios con radicado 2025803007 del 13 de febrero de 2025 y 2025803289, 2025803288 y 2025803281 del 17 de febrero de 2025³.

A partir del análisis del expediente remitido, la CRC verificará si el recurso en cuestión cumple con los requisitos de Ley y si con fundamento en los cargos que en él se formulan, hay lugar o no a revocar la Resolución No. 2137 del 5 de diciembre de 2022.

TRÁMITE ANTE LA SDP

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

El 14 de octubre de 2021, mediante radicado SDP 1-2021-93223⁴, **ATC** radicó ante la **SDP** una solicitud de autorización para la regularización de una estación de telecomunicaciones

¹ Expediente CRC No. 3000-32-11-158. Radicados 2024828354, 2024828389, 2024828438 del 27 de diciembre de 2024.

² Expediente CRC No. 3000-32-11-158. Radicado 2025502148 del 27 de enero de 2025.

³ Expediente CRC No. 3000-32-11-158. Radicados 2025803007 del 13 de febrero de 2025 y 2025803289, 2025803288 y 2025803281 del 17 de febrero de 2025.

⁴ Expediente SDP 1-2021-93223. «Carpeta *ELECTRÓNICO*, archivos PDF No. 1 y 2».

denominada «**161903 – UNIVERSIDAD EL BOSQUE**», instalada en el predio ubicado en la Calle 134 N° 7B-83, en la ciudad de Bogotá, en espacio considerado **BIEN DE PROPIEDAD PRIVADA**.

Mediante Resolución No. 2137 del 5 de diciembre de 2022⁵, la **SDP** resolvió negar la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica «**161903 – UNIVERSIDAD EL BOSQUE**», con fundamento en que tanto ésta, como el reporte de inventario de regularización, fueron radicados extemporáneamente conforme los términos establecidos en el artículo 41 del Decreto 397 de 2017 para este tipo de trámites. Adicionalmente, indicó que no se podría volver a radicar la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica referenciada, debido a que culminó el término establecido en la norma distrital para tal fin. Dicha resolución fue notificada por aviso el día 20 de diciembre 2022⁶.

Ante el pronunciamiento de la **SDP**, el 2 de enero de 2023 **ATC**, actuando por intermedio de apoderado general, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación⁷ en contra de la Resolución No. 2137 del 5 de diciembre de 2022.

En dicho recurso, **ATC** puso de presente que, en su consideración, en la solicitud bajo análisis operó el silencio administrativo positivo consagrado en el parágrafo 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, y aportó la escritura pública por medio de la cual había protocolizado el silencio administrativo invocado. Así pues, solicitó revocar la Resolución No. 2137 del 5 de diciembre de 2022, y en su lugar, reconocer y aplicar los efectos del silencio administrativo positivo protocolizado mediante Escritura Pública 4.561 del 24 de noviembre de 2021, otorgada por la Notaría 64 del Círculo de Bogotá, y, subsidiariamente, solicitó conceder el recurso de apelación ante la CRC, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 18 de la Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1978 de 2019.

El recurso de reposición fue resuelto por medio de la Resolución No. 890 del 26 de abril de 2023⁸, en la cual la **SDP** decidió no reponer la decisión por considerar que estaba ajustada a la normatividad vigente y aplicable, y, por tanto, no se podía acceder a las pretensiones de **ATC**.

Finalmente, la **SDP** concedió el recurso de apelación ante 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, con fundamento en lo cual remitió el recurso a la CRC mediante las comunicaciones referenciadas al inicio del presente acto administrativo. El acto administrativo en cuestión fue notificado por aviso el 11 de mayo de 2023⁹.

2. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

El recurso de apelación de **ATC** fue interpuesto contra un acto administrativo definitivo que resolvió de fondo una solicitud de regularización de infraestructura de telecomunicaciones, a partir de lo cual es dable concluir que el mismo resulta procedente, de modo que se debe revisar si 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 la Resolución No. 2137 del 5 de diciembre de 2022 fue notificada por aviso el 20 de diciembre de 2022, y el recurso fue interpuesto por **ATC** el 02 de enero de 2023¹⁰, esto es, al octavo día hábil siguiente a la diligencia de notificación, de manera que el recurso se presentó dentro del término legalmente establecido.

⁵ Expediente SDP 1-2021-93223 «Carpeta *FÍSICO*, archivo PDF *físico*, Página 1 a 9».

⁶ Expediente SDP 1-2021-93223. «Carpeta *FÍSICO*, archivo PDF Página 24».

⁷ Expediente SDP 1-2021-93223, «Carpeta *ELECTRÓNICO*, archivo PDF 19».

⁸ Expediente SDP 1-2021-93223. «Carpeta *FÍSICO*, archivo PDF Página 17».

⁹ Expediente SDP 1-2021-93223, «Carpeta *FÍSICO*, Página 59»

¹⁰ Expediente SDP 1-2021-93223 «Carpeta *ELECTRÓNICO* PDF 20 - rad 1-2023-00181».

En virtud de lo anterior y, a partir de la revisión de los documentos que obran en el expediente, se tiene que el recurso presentado por **ATC** cumple con todos los requisitos de ley¹¹. Por tanto, tal recurso será admitido, como quedará expresado en la parte resolutive del presente acto, y se procederá a su estudio de fondo.

3. SOBRE LA DECISIÓN OBJETO DEL RECURSO DE APELACIÓN

Como se mencionó en el acápite de antecedentes, mediante Resolución No. 2137 del 5 de diciembre de 2022, la **SDP** resolvió negarle a **ATC** la solicitud de regularización de una estación radioeléctrica, denominada «**161903 – UNIVERSIDAD EL BOSQUE**», con fundamento en que la misma fue radicada extemporáneamente, conforme los términos establecidos en el artículo 41 del Decreto 397 de 2017 para este tipo de trámites.

Dentro del análisis de la solicitud en cuestión, la **SDP** manifestó que el trámite de regularización del artículo 41 en comento consta de los siguientes tres pasos: i) la presentación de un inventario; ii) la presentación de una propuesta de regularización; y iii) la presentación de la solicitud de factibilidad sobre la estación radioeléctrica a legalizar. Complementó indicando que, de acuerdo con el artículo 41 del Decreto 397 de 2017, el reporte de inventario y la solicitud de factibilidad de que trata el título IV del mismo decreto debían presentarse, a más tardar el 15 de febrero de 2018 y el 15 de febrero de 2021, respectivamente.

A su vez, indicó que mediante radicado 1-2018-74202 del 26 de diciembre de 2018, **ATC** efectuó el primer paso del trámite de regularización consistente en el reporte de inventario, no obstante, señaló que éste fue realizado extemporáneamente; respecto al segundo paso, relativo a la propuesta de regularización, adujo que fue presentada también de manera extemporánea por **ATC** el 14 de octubre de 2021.

De este modo, concluyó que no era viable aprobar la solicitud de regularización presentada por **ATC**, al considerar que no había sido radicada en legal y debida forma.

Así mismo, al resolver el recurso de reposición interpuesto por **ATC**, la **SDP** 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

¹¹ Artículos 74, 76 y 77 del CPACA.

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 7¹² 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 13¹³ 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, dichas autoridades **incentivarán el desarrollo de infraestructura**, contenidos y aplicaciones, así como la ubicación estratégica de terminales y equipos que permitan realmente a los ciudadanos acceder a las aplicaciones tecnológicas que benefician a los ciudadanos, en especial a los vulnerables y de zonas marginadas del país.» (NFT)

En este sentido y considerando que el trámite bajo análisis versa sobre una solicitud de regularización de una infraestructura de telecomunicaciones ya instalada, y entendiendo que este tipo de solicitudes constituyen una de las formas de legalizar el despliegue de infraestructura en entidades territoriales, la CRC debe conocer el recurso de apelación interpuesto por **ATC**.

4.2. SOBRE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN

¹² «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.»

¹³ 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."»

ATC solicita en su recurso de reposición y en subsidio de apelación que se revoque la Resolución No. 2137 del 5 de diciembre de 2022, que negó la solicitud de regularización, y en su lugar se reconozca que en el caso bajo análisis operó el silencio administrativo positivo, con fundamento en los argumentos que serán tratados a continuación.

I) RESPECTO A LA NORMA APLICABLE EN LA SOLICITUD DE REGULARIZACIÓN

ATC alega que dada la fecha en que inició su trámite de regularización, le es aplicable el artículo 41 del Decreto 397 de 2017, pero con la modificación introducida por el Decreto 805 de 2019, y que dicha norma no establece un término máximo para realizar la solicitud de permiso, contrario a lo afirmado por la **SDP** en la resolución recurrida, cuando manifestó que **ATC** tenía hasta el 15 de febrero de 2021 para presentar en debida forma la solicitud de permiso, como último paso del trámite de regularización.

Con fundamento en lo anterior, afirma que si cumplió con los requisitos establecidos en la norma para la regularización de estaciones radioeléctricas.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Para analizar si le asiste razón a **ATC** en lo alegado acerca de la aplicabilidad del Decreto 805 de 2019 a su solicitud de regularización, es oportuno mencionar que, de conformidad con la normatividad distrital, el trámite de regularización está compuesto por tres etapas, a saber, (i) la presentación del inventario de estaciones a regularizar, (ii) la propuesta de regularización y (iii) la presentación de la solicitud de factibilidad.

Así mismo, se debe tener en cuenta que el Decreto 805 de 2019 entró en vigor el 27 de diciembre de 2019, y dispuso en su artículo 19 un régimen de transición donde se estipulan las condiciones en las que se aplicará dicha norma. Al respecto, el numeral 3 del artículo 19 ibidem dispone que *«Las solicitudes de regularización de estaciones radioeléctricas que al momento de entrada en vigencia del presente Decreto **hayan sido reportadas**, adelantarán y resolverán el proceso de regularización, continuarán rigiéndose por las normas vigentes para ese momento»* (NFT).

En línea con lo anterior, los trámites de regularización que hubiesen sido iniciados, desde el primer paso, consistente en el reporte de la infraestructura, esto es, para el caso en concreto, el 26 de diciembre de 2018 con el documento «inventario de sitios adicionales en medio físico y magnético»¹⁴ deben ser adelantados y llevarse conforme lo dispuesto en el artículo 41 del Decreto 397 de 2017, el cual señala:

«ARTÍCULO 41. REGULARIZACIÓN DE ESTACIONES RADIOELÉCTRICAS.

Para aquellas Estaciones Radioeléctricas **que a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto no cuenten con acto administrativo que permita su localización**, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones **deberán proceder a elaborar un inventario de la infraestructura y equipos de telecomunicaciones** en un término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto. **Vencido este plazo**, el proveedor de redes y servicio de telecomunicaciones y/o el proveedor de infraestructura soporte de telecomunicaciones **presentará propuesta de regularización**. Además, el proveedor de infraestructura deberá adelantar el trámite de que trata el título IV del presente decreto que corresponde al permiso de instalación de estaciones radioeléctricas, **sin exceder el término de tres (3) años, so pena que se ordene el desmonte de la infraestructura instalada sin regularización**.

Para el desarrollo del plan de regularización se deberá dar cumplimiento a las siguientes etapas, actividades y plazos así:

Todos los plazos establecidos en la tabla anterior se darán a partir de la entrada en vigencia del presente decreto (...)» (NSFT).

En el caso que nos ocupa, se tiene que **ATC** inició el trámite de regularización que hoy es objeto de análisis con el reporte de inventario donde se incluyó la estación radioeléctrica

¹⁴ Expediente SDP 1-2021-93223 «Radicado 1-2018-74202 - Carpeta *ELECTRÓNICO*»

denominada «**161903 – UNIVERSIDAD EL BOSQUE**», el cual, según la verificación realizada por la **SDP** en el Sistema de Información Procesos Automáticos- SIPA, -reitérese- fue radicado el 26 de diciembre de 2018 bajo el número 1-2018-74202, es decir, un año antes de la entrada en vigencia del Decreto 805 de 2019, y por tanto le es aplicable el artículo 41 del Decreto 397 en su versión original, con los términos y etapas ahí estipulados para la legalización de las estaciones radioeléctricas que se hubieran instalado antes de la entrada en vigencia de dicha norma y que no cuenten con acto administrativo que autorice su instalación.

Lo anterior, independientemente de que el recurrente iniciara el segundo paso, consistente en la presentación de la propuesta de regularización el 14 de octubre de 2021, fecha en la que ya estaba vigente el Decreto 805 de 2019. En otras palabras, dado que el trámite de regularización inició con el reporte de inventario en vigencia del Decreto 397 de 2017, este debe ser aplicado, a efectos de surtir el proceso y acogerse a los términos establecidos en el artículo 41 ibidem.

A la par de lo anterior, es de mencionar que, según el artículo 41 del Decreto 397 de 2017 en su versión original, para poder realizar la regularización de infraestructura bajo su aplicación era menester que se agotara el primero paso –reporte de inventario– a más tardar el 15 de febrero de 2018 y el segundo paso –propuesta de regularización– máximo el 15 de febrero de 2021.

Lo expuesto hasta el momento permite concluir, de un lado, que no le asiste razón a **ATC** cuando argumenta que para la solicitud de regularización en mención resulta aplicable el Decreto 805 puesto que tanto el Decreto 397 como el mismo Decreto 805 dejan claro que para tal petición se debe acudir al Decreto 397; y, de otro lado, le asiste razón a la **SDP** cuando señala que tanto el reporte de inventario como la propuesta de regularización radicados por **ATC**, fueron presentados de forma extemporánea de conformidad con el artículo 41 del Decreto 397 de 2017, toda vez que el límite para radicar dicho inventario, así como la propuesta y la solicitud de que trata el título IV del referido Decreto, no fue atendido por el recurrente dentro de los términos previstos para tal fin.

De acuerdo con lo anterior, este argumento del recurrente no tiene vocación de prosperar, y en todo caso, es de advertir que el mismo no sustenta de modo alguno la petición principal del recurso de apelación de **ATC**, encaminada a que se reconozcan los efectos del silencio administrativo positivo a su solicitud de regularización, petición cuya prosperidad se analizará en el siguiente acápite.

II) SOBRE LA PRESUNTA CONFIGURACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

ATC considera que se configuró el silencio administrativo positivo en la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica denominada «**161903 – UNIVERSIDAD EL BOSQUE**» radicada el 14 de octubre de 2021, por cuanto, la **SDP** omitió resolver y notificar la solicitud antes referida dentro del término legal correspondiente, es decir, dentro de los diez (10) días siguientes a la radicación de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, adicionado por el Decreto 540 de 2020, por lo cual aportó con su recurso la Escritura Pública 4.561 del 24 de noviembre de 2021, otorgada por la Notaría 64 del Círculo de Bogotá, mediante la cual protocolizó el silencio administrativo.

Así mismo, manifestó que de conformidad con lo establecido en el artículo 97 del CPACA, no le está permitido a la Administración dejar sin efectos un acto ficto derivado de la configuración del silencio administrativo positivo sin contar con el consentimiento del particular respecto del cual se definió una situación jurídica mediante ese acto ficto.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Teniendo en cuenta que el apelante persigue con su recurso que se revoque en su totalidad el acto administrativo proferido por la **SDP** que negó la solicitud de regularización de la antenna «**161903 – UNIVERSIDAD EL BOSQUE**» y que en su lugar se declare que operó el silencio administrativo positivo, para el trámite en cuestión es necesario poner de presente las normas que regulan lo concerniente a este fenómeno jurídico. Así es como el silencio administrativo positivo se encuentra previsto en el artículo 84 del CPACA, el cual establece:

«**ARTÍCULO 84. SILENCIO POSITIVO.** Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva.

Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso.

El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este Código.»

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-328 de 1995 señaló que «*[e]l silencio administrativo positivo opera de manera excepcional y su consagración legal es taxativa. Consiste en la presunción legal en virtud de la cual, transcurrido un término sin que la administración resuelva, se entienden concedidos la petición o el recurso.*» (SFT). Se trata, entonces, de un fenómeno en virtud del cual la ley contempla que, en los casos allí determinados, la falta de decisión de la Administración frente a recursos o peticiones elevadas por los administrados genera un efecto que puede ser positivo en favor de éstos.

Sobre el particular es importante recordar que el Consejo de Estado estableció los presupuestos o requisitos para su configuración, así:

«i) que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición, recurso etc.; ii) que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo; y iii) que la autoridad que estaba en la obligación de resolver, no lo haya hecho dentro del plazo legal. Respecto de este último requisito, se debe entender que dentro del plazo señalado no solo debe emitirse la decisión, sino notificarse en debida forma.»¹⁵

Así mismo, es del caso mencionar que el artículo 85 del CPACA establece el procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo, en los siguientes términos:

«**ARTÍCULO 85. PROCEDIMIENTO PARA INVOCAR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.** La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto. La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así. Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico».

Como contracara al silencio administrativo positivo, se tiene la figura del silencio administrativo negativo, el cual opera por regla general, esto es, al tenor del artículo 84 del CPACA, cuando no aplique el silencio positivo. Visto así, el silencio administrativo positivo y el silencio administrativo negativo son dos figuras naturalmente excluyentes, pero que de manera armónica regulan la ausencia de respuesta por parte de la administración.

Teniendo claro el marco legal y jurisprudencial que rige de manera general el silencio administrativo positivo, es necesario traer a colación la norma con fundamento en la cual el recurrente invoca la configuración de este para la solicitud que radicó el 14 de octubre de 2021 ante la **SDP**.

Al respecto, se tiene que **ATC** alega que al trámite bajo análisis le es aplicable lo consagrado en el parágrafo 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015¹⁶, por lo cual se transcribe a continuación el texto normativo vigente para el momento de presentación de la solicitud:

«**ARTÍCULO 193. ACCESO A LAS TIC Y DESPLIEGUE DE INFRAESTRUCTURA.**

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 25 de abril de 2018, número de radicación 21805, Sentencia del 12 de noviembre de 2015, número de radicación 20259, Sentencia del 13 de septiembre de 2017, número de radicación 2017, entre otras.

¹⁶ Se tiene que la Emergencia Sanitaria estuvo vigente hasta el 30 de junio de 2022, lo cual sucedió por medio de la Resolución 666 de 2022 del Ministerio de Salud y Protección Social.

(...)

PARÁGRAFO 4o. <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Decreto Legislativo 540 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> **Únicamente durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, las solicitudes de licencia para la construcción, conexión, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones, fijas y móviles, serán resueltas por la entidad, pública o privada, competente dentro de los diez (10) días siguientes a su presentación.** Transcurrido este plazo sin que se haya notificado la decisión que resuelva la petición, se entenderá concedida la licencia en favor del peticionario en los términos solicitados en razón a que ha operado el silencio administrativo positivo. Dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes la autoridad competente deberá reconocer al peticionario los efectos del silencio administrativo positivo.» (SNFT).

De acuerdo con el marco normativo expuesto anteriormente, corresponde analizar la documentación que reposa en el expediente a efectos de determinar si la norma precitada es aplicable al caso y si con ocasión de ello la **SDP** debió reconocer la configuración del silencio administrativo positivo.

Para tal fin, cabe recordar que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado citada líneas atrás, los dos primeros presupuestos para que opere el silencio administrativo positivo son «i) que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición, recurso etc.; ii) que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo». Nótese, entonces, que el silencio administrativo positivo es una figura excepcional en tanto es aplicable para los casos expresamente previstos en la normatividad con rango legal.

En relación con estos dos primeros presupuestos se observa que las normas invocadas por el recurrente efectivamente confieren a la administración un plazo específico para resolver las solicitudes de: **(i) licencia de construcción, (ii) conexión (iii) instalación, (iv) modificación u (v) operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones,** y de manera expresa disponen que la consecuencia por no adoptar la decisión correspondiente dentro de dicho plazo es que opere el silencio administrativo positivo. Lo anterior significa que solamente para los cinco casos enlistados es procedente la figura del silencio administrativo positivo.

Ahora bien, como quiera que el silencio administrativo positivo sólo opera cuando taxativamente la ley lo dispone como efecto jurídico por no resolver y notificar en un término específico determinado tipo de solicitud o recurso, corresponde determinar si el tipo de solicitud presentada por **ATC** ante la **SDP** el 14 de octubre de 2021 se encuentra entre las que se enlistan en las normas invocadas, es decir, si se trata de una solicitud de licencia de **construcción o conexión o instalación o modificación u operación** de equipamientos para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Así, pues, de acuerdo con el expediente administrativo remitido por la **SDP**, se puede observar que **ATC** solicitó la **regularización** de una estación radioeléctrica que había sido previamente instalada en el predio privado ubicado en la Calle 134 N° 7B-83 en la ciudad de Bogotá D.C.

El trámite de **regularización**, tal y como se mencionó en líneas atrás, se encuentra previsto en el Decreto Distrital 397 de 2017 en un artículo diferente al de los permisos de **instalación** de estaciones radioeléctricas¹⁷. Puntualmente el artículo 41 del Decreto Distrital 397 de 2017 establece un procedimiento especial para legalizar la infraestructura que a la entrada en vigencia de dicha norma no contara con permiso para su instalación.

De acuerdo con lo anterior, es claro que los trámites de **regularización** son distintos de aquellos que persiguen que la Administración autorice la **instalación** de estaciones

¹⁷ Los permisos de instalación de infraestructura de telecomunicaciones se rigen por lo dispuesto en preceptos normativos diferentes a los de la de regularización, a saber, los artículos 25 al 30 del Decreto 397 de 2017.

radioeléctricas, y ni su denominación ni su finalidad¹⁸, esta es, la de legalizar infraestructura ya instalada, corresponden al tipo de solicitudes de «licencia» que se consagran en el artículo 30 del Decreto 397 de 2017, ni en el parágrafo 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, a saber, solicitudes de licencia de **construcción, conexión, instalación, modificación u operación** de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

A partir de lo anterior es posible concluir que en el caso que nos ocupa, la normatividad invocada por **ATC** no resulta aplicable al tipo de solicitud formulada por ésta y, en tal sentido, no resulta jurídicamente viable declarar la configuración del silencio administrativo positivo pues para las solicitudes de regularización no se cumple con el presupuesto referente a que «(...) la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo; (...)». Además, porque de hacerlo, se resquebrajaría la lógica normativa previamente identificada respecto de la operabilidad armónica existente entre el silencio administrativo positivo y el silencio administrativo negativo, según la cual, aquel aplica en los casos dispuestos expresamente en la Ley, mientras que este último opera en los demás casos.

En línea con todo lo expuesto hasta este punto, resulta de gran relevancia traer a colación dos autos del Juzgado 4º Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., mediante los cuales se decidió, negar la solicitud de suspensión provisional formulada por **ATC**, en el marco de dos procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, y un auto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual se decidió confirmar la negativa en segunda instancia, en lo que respecta a la nulidad de decisiones en las que la **SDP** y la **CRC** negaron el reconocimiento del silencio administrativo positivo en casos análogos al que hoy es objeto de análisis.

Al analizar la vocación de prosperidad del argumento propuesto por **ATC**, según el cual, en sede administrativa se le debieron reconocer los efectos del silencio administrativo positivo respecto de las solicitudes de regularización de las estaciones radioeléctricas «162253 - LA ESTRADA II» y «BOG1337-162442 RINCÓN DEL CHICÓ» instaladas en la ciudad de Bogotá D.C, el Juzgado 4º Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. en el proceso 11001- 33-34- 004- 2023-00595-00 y Proceso 11001 – 33 – 34 – 004 – 2024 – 00199 – 00 manifestó:

«Vista la normativa en cita da cuenta el Despacho que, en principio la configuración del silencio administrativo positivo se da como consecuencia de la falta de respuesta dentro del término de dos meses, frente a la solicitud de licencia para la construcción, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones, no para regularizar infraestructura instalada sin permiso previo.

Así, la simple confrontación de la norma en cita no da lugar para que se decrete la prosperidad de la medida cautelar solicitada, más aún cuando debe distinguirse si la instalación de elementos de estaciones radioeléctricas de telecomunicaciones es distinto y/o igual al trámite para la regularización de infraestructura instalada sin permiso de la autoridad local correspondiente.»¹⁹

Por su parte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al resolver el recurso de apelación interpuesto por **ATC** en contra del auto del proceso 11001- 33-34- 004- 2023-00595-00, manifestó lo siguiente:

«De la norma en cita se advierte que la aplicación del referido efecto jurídico recae en las solicitudes de licencia para la construcción, conexión, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones, por lo que, en paralelo de lo expuesto por la parte actora y del material probatorio aportado dentro del proceso, se observa que la demandante presentó una solicitud de regularización de una estación radioeléctrica que de

¹⁸ Sobre este punto es importante mencionar que el artículo 26 del Código Civil establece que «los funcionarios públicos, en la aplicación de las leyes a los casos particulares (...) las interpretan por vía de doctrina» y para tal fin el artículo 27 ibidem dispone como principal método de interpretación el gramatical y subsidiariamente el finalista y el histórico, así: «Artículo 27: <INTERPRETACION GRAMATICAL>. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.» (SFT). Así pues, el método de interpretación teleológico o finalista solo resulta aplicable cuando el sentido de la ley a aplicar sea oscuro, lo cual no ocurre en el caso bajo análisis para el concepto de regularización, pues a partir de la lectura literal de la norma se puede entender que se trata de un tipo de trámite diferente al de instalación de infraestructura.

¹⁹ Juzgado 4º administrativo del Circuito de Bogotá D.C. Auto del 13 de junio de 2024. Proceso 11001- 33-34- 004- 2023-00595-00 y Auto del 23 de enero de 2025. Proceso 11001 – 33 – 34 – 004 – 2024 – 00199 – 00.

acuerdo con los antecedentes, ya había sido edificada o establecida en un punto geográfico. Situación que da a entender que dicha solicitud no encuadra con el parágrafo segundo previsto en el artículo 193 de la Ley 1753 de 2015.»²⁰

Lo anterior permite evidenciar que, en sede judicial, tampoco le ha prosperado a **ATC** la tesis de que a sus solicitudes de regularización de infraestructura de telecomunicaciones les aplica el silencio administrativo consagrado en el artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, y que las autoridades judiciales citadas han acogido los argumentos de la **SDP** y la **CRC** sobre el particular.

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

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

Con fundamento en todo lo expuesto, es posible concluir que el presente cargo no está llamado a prosperar, pues contrario a lo alegado por **ATC** en su impugnación, no había lugar a que la **SDP** reconociera los efectos jurídicos del silencio administrativo positivo en este caso, como quiera que las normas que consagran esa consecuencia jurídica no le son aplicables a las solicitudes de regularización, como la presentada por dicha sociedad el 14 de octubre de 2021 para la legalización de una estación radioeléctrica previamente instalada en la ciudad de Bogotá.

III) 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 la solicitud de regularización es consecuente con el derecho esencial de los colombianos de acceder a los servicios públicos de telecomunicaciones establecido en la Ley 1341 de 2009, para contribuir al desarrollo de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso y uso de las TIC por parte de todos los ciudadanos, atendiendo los preceptos legales y los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, y que, con la negación de dicha solicitud, la **SDP** atenta contra la necesidad del servicio de telecomunicaciones de los habitantes de la localidad, en razón a que no tuvo en cuenta en la Ley 2108 de 2021, por medio del cual se declaró que los servicios de telecomunicaciones son un servicio público esencial.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

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

²⁰ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Auto de 26 de septiembre de 2024. Proceso 11001- 33-34- 004- 2023-00595-01.

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

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

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

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

Así pues, para que las solicitudes de permisos de instalación de estaciones de telecomunicaciones sean aprobadas, éstas deben ir alineadas no sólo con las normas que propenden por el desarrollo y despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, sino que de igual manera deben atender y acogerse a las condiciones y restricciones establecidas en las normas con las cuales cada entidad planifica y organiza su territorio.

De la revisión del expediente se extrajo que el acto administrativo impugnado negó la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica «**161903 – UNIVERSIDAD EL BOSQUE**» por la presentación extemporánea del inventario de regularización y la solicitud de regularización de que trata el artículo 41 del Decreto 397 de 2017.

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

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

Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión exhorta a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. a fomentar y buscar alternativas para promover el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, con el fin de incentivar el acceso y uso eficiente a las TIC y en tal sentido dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 193²¹ de la Ley 1753 de 2015²², así como lo contenido en la Ley 2108 de 2021²³, para garantizar la cobertura y calidad en la prestación de servicios de telecomunicaciones de la ciudadanía. Así mismo, para buscar alternativas específicas con el

²¹ 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.

²² «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país».

²³ «Ley de Internet como Servicio Público Esencial y Universal»

solicitante que le permita desplegar la infraestructura requerida para favorecer a los ciudadanos. Para tal fin, se le recuerda que el Código de Buenas Prácticas²⁴ expedido por la CRC brinda herramientas para facilitar dicha labor.

Con fundamento en todo lo expuesto, y no habiendo prosperado los cargos del recurrente, se confirmará la decisión contenida en la Resolución No. 2137 del 5 de diciembre de 2022 expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C.

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 **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, en contra de la Resolución No. 2137 del 5 de diciembre de 2022, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2. Negar las pretensiones del recurso interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, en contra de la Resolución No. 2137 del 5 de diciembre de 2022, 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 apoderado general de **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, de acuerdo con lo establecido en el 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 Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., para lo de su competencia.

Dada en Bogotá D.C., a los 21 días del mes de marzo de 2025.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA
XIMENA
BUSTAMANTE
OSORIO

Firmado digitalmente por
CLAUDIA XIMENA
BUSTAMANTE OSORIO
Fecha: 2025.03.21
15:23:10 -05'00'

CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Directora Ejecutiva

Expediente CRC 3000-32-11-158
C.C.C. 19/03/2025 Acta 1506

Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Gestión Jurídica.
Elaborado por: Omar Augusto Solano Morales – Líder del Proyecto.

²⁴ https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Buenas_Practicas_Despliegue_2020.pdf