

RESOLUCIÓN No. **7711** DE 2025

*«Por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, en contra de la Resolución No. 964 del 05 de mayo de 2023, 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 2025800079 del 2 de enero de 2025¹, 2025800141 y 2025800173 del 3 de enero de 2025², 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. 964 del 5 de mayo de 2023, por medio de la cual la **SDP** negó la solicitud de regularización de la estación de telecomunicaciones denominada «**196265 - COLOMBIA**» ubicada en la calle 70 A No. 20 -54, en la localidad de Barrios Unidos de la ciudad de Bogotá D.C.

De acuerdo con lo anterior, en este caso 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. 964 del 5 de mayo de 2023.

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 10 de diciembre de 2021, mediante radicado SDP 1-2021-118219³, **ATC** radicó ante la **SDP** una solicitud de regularización de la estación de telecomunicaciones denominada «**196265 - COLOMBIA**», instalada en el predio ubicado en la calle 70 A No. 20 -54, en la localidad de Barrios Unidos, de la ciudad de Bogotá D.C., en espacio considerado **BIEN DE PROPIEDAD PRIVADA**.

El 15 de diciembre de 2021, la **SDP** realizó un requerimiento bajo el radicado 2-2021-114711⁴, con el propósito de que **ATC** completara los documentos requeridos en los numerales 17.1.3, 17.2.1, 17.2.2, 17.2.3, 17.3.1, 17.3.3, y 17.3.5 del artículo 17 del Decreto 397 de 2017 y el artículo 8 del Decreto 805 de 2019, en lo relacionado con los numerales 17.3.1, 17.3.3, 17.3.5 y parágrafos 1 y 2 para el estudio y trámite de la actuación administrativa 1-2021-118219.

¹ Expediente CRC No. 3000-32-11-155. Radicados 2025800079 del 2 de enero de 2025.

² Expediente CRC No. 3000-32-11-155. Radicados 2025800141 y 2025800173 del 3 de enero de 2025.

³ Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Expediente digital pdf 7»

⁴ Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Radicado 2-2021-114711- Expediente Digital pdf 11»

ATC, mediante radicado No. 1-2021-123756 del 23 de diciembre de 2021⁵, presentó ante la **SDP** la respuesta al requerimiento.

Acto seguido, la **SDP**, mediante radicado de la SDP 2-2022-34698 del 8 de abril de 2022⁶, informó a **ATC** que revisado el sistema de información de procesos automáticos de la Entidad **-SIPA-**, no encontró el reporte de inventario de la estación ubicada en la Calle 70 A No. 20-54, denominada «**196265 - COLOMBIA**» dentro del trámite de la solicitud de regularización.

Luego, mediante la Resolución No. 964 del 5 de mayo de 2023⁷, la **SDP** resolvió negar la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica «**196265 - COLOMBIA**», con fundamento en que **ATC** no presentó el inventario de la antena en mención y radicó extemporáneamente la solicitud de regularización, de acuerdo con los términos y disposiciones del Decreto 805 de 2019. Dicha Resolución fue notificada por aviso el 19 de mayo de 2023⁸.

Ante el pronunciamiento de la **SDP**, el 5 de junio de 2023, **ATC**, actuando por intermedio de apoderado general, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación⁹ en contra de la Resolución No. 964 del 5 de mayo de 2023.

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. 964 del 5 de mayo de 2023 y, en su lugar, reconocer y aplicar los efectos del silencio administrativo positivo protocolizado mediante Escritura Pública 139 del 21 de enero de 2022, otorgada por la Notaría 64 del Círculo de Bogotá¹⁰.

Así mismo, **ATC** alegó que el inventario de la estación radioeléctrica «**196265 - COLOMBIA**» sí fue presentado ante la **SDP** por medio del oficio con radicado No. 1-2019-42219 del 21 de junio de 2019 y que la solicitud de regularización se presentó de forma oportuna, según lo dispuesto por el Decreto 805 de 2019. También, adujo que la decisión de la **SDP** atenta contra las normas que buscan promover el despliegue de infraestructura. Y, finalmente, solicitó que se concediera el recurso de apelación ante la CRC, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 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. 1800 del 18 de agosto de 2023¹¹, en la cual, la **SDP** indica que el inventario de la antena «**196265 – COLOMBIA**» no se presentó en los términos establecidos por el Decreto 805 de 2019, pues, según la **SDP**, al verificar los inventarios presentados bajo los radicados 1-2018-07984¹², 1-2018-42871¹³, 1-2018-74202¹⁴ y el alcance 1-2019-42219¹⁵ se verificó que no se encuentra incluida. También, la **SDP** señala que la norma vigente y aplicable para en caso en concreto es el Decreto 397 de 2017 en su versión original.

En consecuencia, la **SDP** resolvió no reponer la decisión al considerar que estaba ajustada a la normativa vigente y aplicable, y, 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. La resolución en cuestión fue notificada por correo electrónico del 21 de febrero de 2025¹⁶.

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

⁵ Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Expediente Digital pdf 15.

⁶ Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Radicado 2-2022-34698- Expediente Digital pdf. 16»

⁷ Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta FISICO, pdf. Colombia -118219»

⁸ Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta FISICO, pdf. Colombia -118219»

⁹ Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Expediente Digital pdf 27 y 28»

¹⁰ Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Expediente Digital pdf 27»

¹¹ Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Expediente Digital pdf 29»

¹² Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Expediente Digital pdf 1»

¹³ Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Expediente Digital pdf 2»

¹⁴ Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Expediente Digital pdf 3»

¹⁵ Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Expediente Digital pdf 4»

¹⁶ Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Expediente digital, Carpeta 39. Estampa»

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 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –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. 964 del 5 de mayo de 2023 fue notificada por aviso el 19 de mayo de 2023, y el recurso fue interpuesto por **ATC** el 5 de junio de 2023¹⁷, esto es, al noveno 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 **ATC** cumple con todos los requisitos de ley¹⁸. 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 la Resolución No. 964 del 5 de mayo de 2023, la **SDP** decidió negar la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica denominada «**196265 - COLOMBIA**» presentada por **ATC**. Esta decisión se fundamentó en la falta de un reporte de inventario que incluyera dicha estación y en que la propuesta de regularización fue radicada de forma extemporánea, según los términos establecidos en el artículo 18 del Decreto 805 de 2019, que modificó y adicionó el 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 del decreto 397 de 2017 modificado por el Decreto 805 de 2019 en comento consta de los siguientes requisitos: 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 verificando que, en el sistema de información –SIPA–, no se encontró inventario de la antena instalada en la Calle 70 A No. 20 – 54, objeto del presente trámite, y que de acuerdo con los plazos concedidos por el Decreto 805 de 2019 no se cumplió con este primer requisito.

A su vez, informó que, respecto al segundo requisito, relativo a la propuesta de regularización, fue presentada de manera extemporánea por **ATC**, puesto que el plazo máximo establecido en la norma en comento era hasta el 28 de diciembre de 2020 y de acuerdo con el radicado 1-2021-118219, la solicitud se presentó hasta el 10 de diciembre de 2021.

De este modo, concluyó que no era viable aprobar la solicitud de regularización presentada por **ATC**, teniendo en cuenta que las fechas determinadas para la regularización en los Decretos Distritales 397 de 2017 y 805 de 2019, tienen un carácter preclusivo y perentorio, es decir, que terminado el periodo no se podrá adelantar ninguna de las actuaciones para el cual fue fijado.

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

¹⁷ Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Expediente Digital pdf 28»

¹⁸ Artículos 74, 76 y 77 del CPACA.

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 7¹⁹ 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 13²⁰ 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)

¹⁹ «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».

²⁰ «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.»

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

4.2. SOBRE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN

ATC solicita en su recurso de reposición y en subsidio de apelación que se revoque la Resolución No. 964 del 5 de mayo de 2023, toda vez que se presentó de forma oportuna la solicitud de regularización, según lo dispuesto en la norma aplicable a su caso, esto es, el Decreto 397 de 2017 con la modificación que introdujo el Decreto 805 de 2019 y, en cualquier caso, en este asunto operó el silencio administrativo positivo.

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, con la modificación que introdujo el Decreto 805 de 2019, a la par de lo cual resalta que esta última 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 28 de diciembre de 2020 para presentar en debida forma la solicitud de permiso, como último paso del trámite de regularización.

Así mismo, manifiesta que la situación fáctica prevista en el artículo 5 del Decreto 397 de 2017 con la modificación introducida por el Decreto 805 de 2019, es la que aplica a su solicitud de regularización, toda vez que la expresión «localización» hace alusión a las estaciones radioeléctricas que se encuentran ya instaladas y localizadas en la ciudad de Bogotá.

También, aduce que las fechas señaladas en las decisiones de la **SDP** no se encuentran en ninguno de los dos decretos distritales, y que, como consecuencia de ello, existe un vacío «legal» sobre las solicitudes de regularización.

Con fundamento en lo anterior, afirma que sí 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 normativa 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 el caso que nos ocupa, se tiene que **ATC** alega que la estación radioeléctrica denominada «**196265 – COLOMBIA**» fue reportada en el inventario con radicado 1-2019-42219 del 21 de junio de 2019²¹. No obstante, al revisar el referido documento, se observa que dicha estación no se encuentra relacionada en el mismo. De igual forma, se revisaron los demás inventarios que reposan en el expediente y que fueron radicados con antelación y se constató que en ninguno de ellos aparece la estación objeto del presente trámite. Por lo tanto, no existe en el expediente prueba que permita tener por acreditado el cumplimiento de la primera etapa, esto es, el reporte de la estación en un inventario de estaciones a regularizar, razón más que suficiente para respaldar la aproximación que sobre el particular tuvo la **SDP**.

²¹ Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Expediente Digital pdf 4».

Con todo, en aras de seguir analizando el recurso, resulta oportuno mencionar los términos establecidos por los Decretos Distritales 397 de 2017 y 805 de 2019, para presentar los reportes de inventario. De esta manera, se tiene lo siguiente:

Tabla N°. 1. Período de reporte: Inventarios de Regularización.				
DECRETO DISTRITAL	ENTRADA EN VIGENCIA	PERÍODO	FECHA INICIO	FECHA TERMINACIÓN
397 de 2017	15/08/2017	6 meses	15/08/2017	15/02/2018
805 de 2019	27/12/2019	A más tardar el 15 de febrero de 2020	27/12/2019	15/02/2020

Fuente: Decreto Distrital 397 de 2017 modificado por el Decreto Distrital 805 de 2019.

Y, en lo que concierne a las propuestas de regularización, es preciso señalar que de acuerdo con el Decreto 397 de 2017 y el Decreto 805 de 2019, los términos en los que **ATC** debía presentar su propuesta de regularización corresponden a los siguientes:

Tabla N°. 2. Período de desarrollo de la propuesta de regularización (Aportar documentos del Título IV de la norma).				
DECRETO DISTRITAL	ENTRADA EN VIGENCIA	PERÍODO	FECHA INICIO	FECHA TERMINACIÓN
397 de 2017	15/08/2017	3 años	15/02/2018	15/02/2021
805 de 2019	27/12/2019	Un año, contado a partir del día siguiente de la entrada en vigencia del presente Decreto	28/12/2019	28/12/2020

Fuente: Decreto Distrital 397 de 2017 modificado por el Decreto Distrital 805 de 2019.

Es de recordar que, aun cuando **ATC** no presentó en ninguno de sus inventarios la estación a la que refiere este expediente, en cualquier caso, presentó ante la **SDP**, mediante radicado No. 1-2021-118219 del 10 de diciembre de 2021, la solicitud de regularización sobre la misma. Esta fecha indica que la solicitud de regularización se presentó bajo la vigencia del Decreto 805 de 2019 y no bajo la vigencia del Decreto 397 de 2017 en su versión original, por lo que esta es la normativa vigente para aplicar. De cualquier manera, hay lugar a concluir que, al analizar los tiempos establecidos en vigencia del Decreto 805, **ATC** incumplió con los tiempos mínimos exigidos.

Esto es así, dado que **ATC** no presentó el reporte de inventario contentivo de la antena «**196265 – COLOMBIA**» ante la **SDP**, en ninguno de los términos exigidos por ambos decretos, esto es, el 15 de febrero de 2018 o el 15 de febrero de 2020. En igual sentido, no cumplió con los términos para la presentación oportuna de la propuesta de regularización, la cual, según la normativa aplicable, requería que fuera presentada a más tardar el 28 de diciembre de 2020.

Bajo esta misma lógica, no se puede predicar que el Decreto 397 de 2017 con la modificación del Decreto 805 de 2019 no señaló un término máximo para adelantar el trámite de dicha solicitud o que tiene un vacío normativo frente a las solicitudes de regularización y el momento en que debían presentarse, pues queda en evidencia que el artículo 18 reguló este tipo de solicitudes y específicamente los tiempos en los que debía ser presentada la respectiva petición. Por lo tanto, no es cierto el aludido vacío, debido a la información obrante en el expediente, pues se observa que **ATC** marcó en la casilla 2A de la Sección C del formulario M-FO-014 «solicitud de regularización»²².

Finalmente, es de recordar que **ATC** expresa que el artículo 5 del Decreto 397 de 2017 con la modificación introducida por el Decreto 805 de 2019, resulta ser la disposición normativa aplicable a su petición de regularización, en la medida en que la expresión «localización» hace alusión a las estaciones radioeléctricas que se encuentran ya instaladas y localizadas en Bogotá. Al respecto, resulta oportuno poner de presente el contenido de la norma invocada:

«PERMISOS PARA LA LOCALIZACIÓN E INSTALACIÓN DE LAS ESTACIONES RADIOELÉCTRICAS. Modificado por el art. 5. Decreto 805 de 2019. Las Estaciones Radioeléctricas que se localicen e instalen en Bogotá D.C., requerirán de un permiso de instalación expedido por la Secretaría Distrital de Planeación, con excepción de los casos expresamente señalados en el artículo 34 del presente Decreto.

Para el efecto, la Secretaría Distrital de Planeación, contará con un trámite único denominado “**Permiso para localizar e instalar Estaciones Radioeléctricas** en espacio público o privado y/o bienes de uso público en el Distrito Capital” cuyo objetivo será el de implementar el trámite conducente a aprobar el permiso de ocupación temporal o permanente de las estaciones de telecomunicaciones instaladas en el Distrito Capital. Este trámite se desarrollará en fases o etapas que involucran los siguientes procedimientos independientes:

²² Expediente SDP 1-2021-118219 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Expediente Digital pdf 7»

1. Solicitud de factibilidad para la ubicación de los elementos que conforman una estación radioeléctrica.
 2. Factibilidad para la instalación de una estación radioeléctrica en bien de propiedad privada y/o bien privado afecto al uso público.
 3. Solicitud de permiso para la ubicación de los elementos que conforman una estación radioeléctrica.
 4. Factibilidad para la instalación de una estación radioeléctrica en bien fiscal, y;
 5. Factibilidad para la instalación de una estación radioeléctrica en espacio público y/o bien de uso público.
- (...)» (NSFT).

De la norma en cita, se desprende que su contenido está dirigido a reglamentar los permisos para la localización e instalación de las estaciones radioeléctricas. Es decir, la disposición mencionada regula lo relacionado con la obtención del permiso para las estaciones radioeléctricas que se localicen e instalen en Bogotá D.C., y, claramente, no incluye aquellas estaciones que, a partir de la entrada en vigencia del Decreto 805, ya se encontraban instaladas y operando en el Distrito sin el respectivo acto administrativo de permiso.

Es más, el Decreto Distrital 397 de 2017, modificado por el Decreto 805 de 2019, regula lo concerniente a la **regularización** en un artículo diferente al de los permisos de **instalación**²³, específicamente, en el artículo 41 del Decreto Distrital 397 de 2017, modificado por el artículo 18 del Decreto 805 de 2019, que consagra el trámite y requisitos para la regularización de estaciones radioeléctricas.

De ahí que el Distrito haya concebido un conjunto de reglas para la instalación de nueva infraestructura –dentro de las que se encuentra el artículo 5 del Decreto 397 de 2017 con la modificación introducida por el Decreto 805 de 2019 –, distintas a las previstas para la regularización de infraestructura que ya se encuentra instalada, aspecto último respecto del que aplica el artículo 41 del Decreto Distrital 397 de 2017, modificado por el artículo 18 del Decreto 805 de 2019.

Tal aserto se reafirma si se tiene en cuenta que la expresión «localización», referida en el artículo 5, no alude a una situación presente, de alguna cosa u objeto que hoy exista, sino que constituye una previsión futura del trámite que debe adelantarse para la instalación de nueva infraestructura. De esta manera, el cuestionamiento y la interpretación jurídica planteada por el recurrente no resultaría correcto, pues hacerlo desconocería, además, el contenido del numeral 28 del artículo 4º del Decreto 397 de 2017, modificado por el artículo 1 del Decreto 805 de 2019:

«Permiso de instalación. Modificado por el art. 1, Decreto 805 de 2019. <El nuevo texto es el siguiente> Permiso de instalación. Es la autorización previa para adelantar la construcción de los elementos que conforman una estación radioeléctrica en bienes de propiedad privada, bienes privados afectos al uso público, bienes de uso público, espacio público y bienes fiscales expedida por la Subsecretaría de Planeación Territorial de la Secretaría Distrital de Planeación en cumplimiento de las normas urbanísticas, arquitectónicas y técnicas establecidas en el presente Decreto o las normas que lo modifiquen, sustituyan, complementen o adicionen.

El permiso de instalación está condicionado a una temporalidad, no tiene vocación de permanencia, ni genera derechos adquiridos y siempre que se trate de instalación de estaciones radioeléctricas en espacio público, en bienes de uso público y en bienes fiscales de entidades del nivel distrital, generara una retribución económica para el Distrito» (SFT).

Entonces, una interpretación sistemática²⁴ de la normativa distrital permite afirmar que el artículo 5 del Decreto 397 de 2017, con la modificación introducida por el Decreto 805 de 2019, regula la

²³ 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.

²⁴ Sobre la interpretación sistemática, Parra Herrera ha indicado:

instalación de infraestructura nueva, y, adicionalmente, no resulta empleable para los trámites de regularización por regirse estos por otras disposiciones.

Valga decir que el artículo 30 del Código Civil determina que «[e]l contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía [...]». Se instituye así la interpretación sistemática como un criterio hermenéutico que se define «como aquel entendimiento de una norma que se deriva de la comparación del precepto con la norma o normas en las que se integra»²⁵. Sobre la importancia de la realización de una interpretación sistemática de los preceptos normativos, la Corte Constitucional ha señalado que «[d]e nada sirve el ejercicio de interpretación que se reduce a los límites de una sola disposición [...], cuando la adecuada comprensión de dicho precepto depende de la integración de artículos contenidos en otras regulaciones»²⁶.

De lo expuesto se sigue que en materia interpretativa se debe preferir aquel resultado en cuya virtud se tengan en cuenta todas las disposiciones que regulan un determinado asunto, en lugar de acogerse a la simple interpretación aislada de uno de los preceptos empleables para el caso que se analiza.

La aproximación que **ATC** realiza sobre el alcance de la normativa distrital en estudio no resulta de recibo, precisamente, por basarse en una interpretación insular de un aparte normativo –la palabra «localización» contenida en el artículo 5 del Decreto 397 de 2017, con la modificación introducida por el Decreto 805 de 2019– y, por ende, no alinearse con la interpretación sistemática de dicho conjunto de disposiciones normativas.

Es de advertir, adicionalmente, que la confusión que le genera al solicitante la reglamentación de estos dos tipos de trámites no lo excusa del cumplimiento de los requisitos establecidos en la norma que él mismo invoca para adelantar la regularización de una estación radioeléctrica, estos son, la presentación de un inventario de infraestructura y la radicación de la solicitud de regularización en el término correspondiente, de la estación «**196265 – COLOMBIA**» cuya instalación irregular pretende legalizar.

Así mismo, es de indicar que, en todo caso, los argumentos expuestos en este cargo no sustentan 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.

Conforme lo expuesto, este argumento del recurrente no tiene vocación de prosperar.

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 «**196265 – COLOMBIA**» radicada el 10 de diciembre 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 a partir del día siguiente 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 artículo 1 del Decreto 540 de 2020, por lo cual aportó con su recurso la Escritura Pública 139 del 21 de enero de 2022, otorgada por la Notaría 64 del Círculo de Bogotá, mediante la cual protocolizó el silencio administrativo.

En criterio de la sociedad apelante, en este caso debe aplicarse, de forma análoga, lo contenido en el artículo 30 del Decreto 397 de 2017 a lo dispuesto en el artículo 41 del mismo, debido a que el resultado de la regularización y la instalación es el mismo, es decir, en ambos casos se debe proferir un acto administrativo que otorgue o deniegue el permiso.

«Desde las formulaciones más clásicas de la hermenéutica se había intuido que la comprensión de un texto como un todo debía partir de un entendimiento de sus partes, las cuales, a su vez, sólo se comprenderían en referencia con el todo. Esta noción cardinal de la hermenéutica fue explicada por Jean Gordin: “solamente podemos entender partes de un texto, o de cualquier elemento de significado, según una idea general de su totalidad, pero sólo podemos obtener la comprensión de la totalidad al entender sus partes”. Esta comprensión circular apuntaba a cumplir con el requisito básico de la coherencia, de suerte que las partes y el todo se armonizaran entre sí. Además de la coherencia, esta herramienta de interpretación asume que el derecho funciona como un todo cuyas partes deben armonizar entre sí para que tengan sentido individualmente consideradas y como parte de un sistema jurídico.»
Cfr. PARRA HERRERA, M. (2018). Temperamentos interpretativos. Interpretación del contrato, la ley y la Constitución. Editorial Legis, pág. 202.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-461 de 2011.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-569 de 2000.

Asimismo, aduce que la expresión «operación» contenida en el párrafo 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 540 de 2020, hace referencia a las estaciones radioeléctricas existentes, de modo que es aplicable el silencio administrativo positivo solicitado.

ATC pone de presente que el 30 de abril de 2020 el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTIC– emitió una «respuesta aclaratoria» sobre el Decreto 540 de 2020 en la que indicó que «la finalidad de esa norma es imprimir celeridad al trámite de todas las solicitudes para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones que se presenten o estén pendientes de resolverse durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social», y que a partir de dicho concepto considera que la solicitud de silencio administrativo positivo aplica para cualquier tipo de solicitud relacionada con el despliegue de infraestructura en materia de telecomunicaciones, incluyendo solicitudes de regularización.

Finalmente, manifiesta 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 antena «**196265 – COLOMBIA**» 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.» ²⁷.

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

²⁷ 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.

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 del mismo para la solicitud que radicó el 10 de diciembre 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 2015, 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.

(...)

PARÁGRAFO 4o. 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 normativa 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 10 de diciembre 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 denominada «**196265 – COLOMBIA**» que había sido previamente instalada en el predio privado ubicado en la Calle 70 A No. 20 – 54 en la localidad de Barrios Unidos de 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 modificado por el Decreto 805 de 2019, en un artículo diferente al de los permisos de **instalación** de estaciones radioeléctricas²⁸. Puntualmente, el artículo 41 del Decreto Distrital 397 de 2017²⁹ 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 radioeléctricas, y ni su denominación ni su finalidad³⁰, 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; (...)».

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 suspensión provisional 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 en el 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,

²⁸ 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.

²⁹ «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 (...)».

³⁰ 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.

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.»³¹

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 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.»³²

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.

Frente al argumento del recurrente, en el que indica que la expresión «operación» contenida en el parágrafo 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, hace referencia a las estaciones radioeléctricas existentes, resulta necesario reiterar que dicha disposición establece lo concerniente a solicitudes de instalación, a la que el legislador le ha otorgado la consecuencia del silencio administrativo positivo, dentro de las que no se encuentra el concepto de regularización. En este sentido, «operación» se considera como una forma de este tipo de solicitud a la que sí le aplica el silencio positivo, pero no se trata de una regularización pues así no lo dice la disposición legal en análisis.

Para seguir con el análisis del cargo, se tiene que **ATC** también considera que debería aplicarse de forma analógica el contenido del artículo 30 del Decreto 397 de 2017 a su solicitud de regularización, toda vez que, en su sentir, el resultado siempre va a ser un acto administrativo que otorgue o deniegue el permiso.

Cabe mencionar que la analogía es una herramienta interpretativa plenamente aplicable en el ordenamiento jurídico nacional. Con todo, tal aplicación debe darse bajo unos supuestos específicos. Así lo indica el artículo 8 de la Ley 153 de 1887 cuando dispone: «[c]uando no hay ley **exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes**, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho.» (NSFT)

Es decir, que para que aplique la analogía se hace indispensable que se esté ante una situación en la que no haya una disposición aplicable al supuesto fáctico en análisis³³. En el caso que nos ocupa, es de precisar que no se configura esa premisa, en tanto, la regularización sí encuentra regulación normativa en el artículo 41 del Decreto 397 de 2017 modificado por el Decreto 805 de 2019 y las solicitudes de instalación, como ampliamente se ha reiterado, se encuentra en el artículo 30 del mismo del cuerpo normativo. Ambas normas con alcances y finalidades diferentes. Por ello, no hay lugar a aplicar la analogía, pues esta no es un criterio de interpretación del que se deba hacer uso con el fin de hacer extensible el silencio administrativo positivo a una situación no prevista en la Ley.

³¹ 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.

³² Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Auto de 26 de septiembre de 2024. Proceso 11001- 33-34- 004- 2023-00595-01.

³³ Al referirse al concepto de plenitud del ordenamiento jurídico, Bobbio señala que este se pone en entredicho si se presentan lagunas, esto es, cuando se está ante la ausencia de una norma que regule un determinado caso (Bobbio, N. Teoría general de derecho, Temis, Bogotá, 2013, p. 213).

La laguna, en palabras de Guastini, sucede cuando el legislador regula una serie de supuestos de hecho, pero omite regular una o más de sus posibles combinaciones (Guastini, R. Interpretar y argumento, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017, p. 140).

Si hubiera lugar a la interpretación analógica para aplicar el silencio positivo a supuestos no previstos expresamente en la norma legal, 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 casos³⁴. En efecto, de acudir a la analogía, sucedería que a un supuesto en el que taxativamente no resulta aplicable el silencio administrativo positivo, de manera forzada se le aplicaría, desconociendo con ello que para tal supuesto opera realmente el silencio administrativo negativo.

Por otra parte, y en lo que respecta al argumento de **ATC** sobre la configuración de un acto ficto o presunto 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.

Finalmente, en lo que concierne al argumento del recurso en el que se afirma que el Decreto 540 de 2020 resultaba aplicable incluso a solicitudes de regularización, con fundamento en un concepto emitido por el MinTIC acerca de dicha norma, vale la pena advertir que el Ministerio no manifestó lo interpretado por el recurrente, sino que, como se citó en el resumen del cargo analizado, dicho concepto se refirió a la finalidad de la norma de imprimir celeridad al tipo de trámites enunciados en la misma durante la vigencia del estado de Emergencia Sanitaria. En todo caso, es de aclarar que un concepto emitido por una autoridad no puede determinar y mucho menos ampliar el rango de aplicación de una norma, más aún si se tiene en cuenta que en virtud del artículo 28 del CPACA los conceptos emitidos por las autoridades en respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no tienen fuerza vinculante.

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 10 de diciembre 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.

³⁴ Se desconocería entonces el artículo 84 del CPACA, que dispone que «[s]olamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva» (SFT).

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.

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 autonomía del 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 denominada «**196265 – COLOMBIA**» debido a que la misma no fue incluida en los inventarios de regularización presentados por **ATC** ante la **SDP** y la solicitud de regularización se efectuó extemporáneamente, es decir, fuera de los periodos establecidos por el artículo 41 del Decreto 397 de 2017 modificado por el Decreto 805 de 2019.

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 193³⁵ de la Ley 1753 de 2015³⁶, así como lo contenido en la Ley 2108 de 2021³⁷, 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 Prácticas³⁸ 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. 964 del 5 de mayo de 2023 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. 964 del 5 de mayo de 2023, 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. 964 del 5 de mayo de 2023 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 28 días del mes de marzo de 2025.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Directora Ejecutiva

Expediente CRC 3000-32-11-155
C.C.C. 26/03/2025 Acta 1507
Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Gestión Jurídica
Elaborado por: Aura Jesse Díaz Real - Líder del proyecto

³⁵ 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.
³⁶ «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un nuevo país».
³⁷ «Ley de Internet como Servicio Público Esencial y Universal»
³⁸ https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Buenas_Practicas_Despliegue_2020.pdf