

RESOLUCIÓN No. **7848** DE 2025

*«Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, en contra de la Resolución Nro. 2241 del 20 de diciembre de 2022, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C.»*

EL DIRECTOR EJECUTIVO ENCARGADO DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, en especial la prevista en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, y la Resolución 7812 de 2025 y,

+

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante comunicaciones con radicados 2025805283, 2025805401 y 2025805440 del 12, 13 y 14 de marzo de 2025¹ respectivamente, la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., en adelante **SDP**, puso en conocimiento de la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC el recurso de apelación² interpuesto por la sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL**, en contra de la Resolución Nro. 2241 del 20 de diciembre de 2022³, por medio de la cual la **SDP** negó el permiso para la localización e instalación de los elementos que conforman una estación radioeléctrica.

A partir del análisis del expediente remitido, corresponderá a la CRC en ejercicio de su competencia legal, verificar la procedencia y requisitos del recurso de apelación y, en caso de encontrarlo procedente, analizar si los cargos formulados por **COMCEL** en su recurso están llamados a prosperar y, si con fundamento en ellos corresponde revocar o no la Resolución Nro. 2241 del 20 de diciembre de 2022.

TRÁMITE ANTE LA SDP

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

El 16 de septiembre de 2020 mediante radicado 1-2020-40302⁴, **COMCEL** presentó ante la **SDP** una solicitud de factibilidad para la ubicación de los elementos que conforman la estación radioeléctrica denominada «**BOG TM CAD**», a localizarse en la Avenida Carrera 30 (Av. NQS) entre Calle 22B y Calle 22C (Malla Vial Arterial, V-1), en la localidad de **PUENTE ARANDA** de la ciudad de Bogotá D.C., en un sitio considerado **ESPACIO PÚBLICO**.

Una vez analizados los documentos recibidos, de acuerdo con el Decreto 397 de 2017, el 24 de diciembre de 2021, mediante radicado 2-2021-118829⁵, la **SDP** emitió el concepto de factibilidad. Dicho concepto fue notificado por aviso el 29 de diciembre de 2021⁶, y dado que no se interpusieron recursos en contra de esta decisión, este quedó en firme el 17 de enero de 2022, fecha en la cual empezó a contar el término de dos meses que tenía el interesado para presentar el permiso de instalación.

¹ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-203 BOG TM CAD. «Carpeta 1 Solicitud».

² Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-203 BOG TM CAD. «Carpeta 4 Exp. Electrónico Doc. Pdf. 59».

³ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-203 BOG TM CAD. «Carpeta 4 Exp. Físico. Pág. 19 a 37».

⁴ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-203 BOG TM CAD. «Carpeta 4 Exp. Electrónico Carp. zip. 2»

⁵ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-203 BOG TM CAD. «Carpeta 4 Exp. Físico Pág. 1 a 14»

⁶ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-203 BOG TM CAD. «Carpeta 4 Exp. Físico Pág. 15»

El 22 de febrero 2022, a través del radicado 1-2022-19991, **COMCEL** solicitó prórroga para presentar el permiso de instalación. La prórroga fue concedida hasta el 29 de abril de 2022, fecha en la cual **COMCEL**, mediante radicado 1-2022-55728⁷, presentó la respectiva solicitud de permiso de instalación de la antena.

Mediante radicado 2-2022-48995 del 9 de mayo de 2022⁸, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto 397 del 2017, la **SDP** requirió a **COMCEL** para que completara los documentos de la solicitud de permiso de instalación de la estación radioeléctrica denominada «**BOG TM CAD**».

Sobre dicho requerimiento, **COMCEL**, mediante el radicado 1-2022-67058 del 31 de mayo de 2022, solicitó prórroga para dar respuesta. La **SDP** concedió la prórroga, y el 5 de julio de 2022, **COMCEL** dio respuesta al requerimiento a través del radicado 1-2022-78417.

El 9 de septiembre de 2022, mediante el radicado 2-2022-128435, la **SDP** emitió acta de observaciones dentro del trámite de permiso de instalación de los elementos que componen la estación radioeléctrica denominada «**BOG TM CAD**», para que **COMCEL** realizara las respectivas actualizaciones, correcciones y aclaraciones necesarias para resolver de fondo la solicitud.

Mediante radicado 1-2022-107916 del 19 de septiembre de 2022, **COMCEL** radicó solicitud de prórroga para dar respuesta al acta de observaciones. El 28 de septiembre de 2022, la **SDP** concedió la prórroga hasta el 24 de octubre de 2022, fecha en la cual **COMCEL** presentó respuesta al acta de observaciones, allegando mediante radicado 1-2022-126420⁹ la información requerida por los numerales 26.1 26.2 y 26.3 del artículo 26 del Decreto 397 del 2017 y la documentación específica de que trata el artículo 27 de la misma norma.

Una vez analizados los documentos recibidos, la **SDP** expidió la Resolución Nro. 2241 del 20 de diciembre de 2022, mediante la cual resolvió negar la solicitud de permiso para la ubicación de los elementos que conforman la estación radioeléctrica denominada «**BOG TM CAD**», en razón a que **COMCEL** no dio cumplimiento a la totalidad de los requerimientos jurídicos realizados por la Entidad y a que la sociedad recurrente ya había instalado la infraestructura de telecomunicaciones sin contar con el respectivo permiso para ello. Esta decisión fue notificada por aviso el 3 de enero de 2023¹⁰.

Ante la negativa de la **SDP**, mediante radicado 1-2023-03813 del 17 de enero de 2023, **COMCEL**, por intermedio de apoderado especial, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución Nro. 2241 del 22 de diciembre de 2022, por medio de la cual la **SDP** decidió negar la solicitud de permiso para la ubicación de los elementos que conforman la estación radioeléctrica denominada «**BOG TM CAD**».

Mediante Resolución 1226 del 2 de junio de 2023¹¹, la **SDP** resolvió el recurso de reposición en el sentido de confirmar la decisión recurrida, teniendo en cuenta que los argumentos expuestos por el recurrente no tenían el alcance suficiente para desvirtuar que, en efecto, la solicitud de permiso para la ubicación de los elementos que conforman la estación radioeléctrica denominada «**BOG TM CAD**», no cumple con la totalidad de los requerimientos jurídicos exigidos en el Decreto 397 de 2017; conclusión que, indicó, se encuentra soportada en el correspondiente examen realizado a los documentos allegados por el solicitante. Adicionalmente, la **SDP** señaló que la estación radioeléctrica había sido instalada sin tener el permiso previo que exige la norma.

A su vez, la **SDP** concedió el recurso de apelación y ordenó remitir el expediente a la CRC, de conformidad con lo establecido en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

2. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

Esta Comisión debe revisar, en primera medida, la procedencia del recurso de apelación, para lo cual se debe tener en cuenta lo estipulado en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, en cuya virtud, dicho recurso debe presentarse por el interesado, su representante legal o apoderado, ante el funcionario que dictó la decisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la diligencia de notificación personal, o a la

⁷ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-203 BOG TM CAD. «Carpeta 4 Exp. Electrónico Doc. Pdf. 31»

⁸ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-203 BOG TM CAD. «Carpeta 4 Exp. Electrónico Doc. Pdf. 33»

⁹ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-203 BOG TM CAD. «Carpeta 4 Exp. Electrónico Carp. zip. 45»

¹⁰ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-203 BOG TM CAD. «Carpeta 4 Exp. Físico Pág. 49»

¹¹ Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-203 BOG TM CAD. «Carpeta 4 Exp. Electrónico Doc. 61»

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 Nro. 2241 del 20 de diciembre de 2022 fue notificada por aviso el 3 de enero de 2023¹², y el recurso fue interpuesto por el apoderado de **COMCEL** el 17 de enero de 2023, esto es, al octavo 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 **COMCEL** cumple con todos los requisitos de ley¹³. 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

Mediante Resolución Nro. 2241 del 20 de diciembre de 2022, la **SDP** resolvió negar la solicitud de permiso presentada por **COMCEL**, con fundamento en que, una vez analizados los documentos presentados, tanto en la solicitud inicial como en los allegados posteriormente en respuesta a las actas de observaciones, se evidenció que los mismos no cumplían con la totalidad de los requisitos jurídicos exigidos en el Decreto 397 de 2017¹⁴. La **SDP** agregó que la negativa también obedecía a que **COMCEL** ya había llevado a cabo la instalación de la estación. Por tanto, la **SDP** resolvió lo siguiente:

«**ARTICULO PRIMERO. NEGAR** a la sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.**, con NIT. 800.153.993-7 la solicitud de permiso con radicado 1-2022-55728 del 29 de abril de 2022, pala la localización e instalación de la estación radioeléctrica denominada «**BOG TM CAD**», a ubicarse en la Carrera 30(Av. NQS) entre Calle 22B y Calle22C (Malla Vial Arterial, V-1), en **ESPACIO PÚBLICO** de la ciudad de Bogotá, D.C., (...)» (Negrilla del texto original).

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 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

¹² Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-203 BOG TM CAD. «Carpeta 4 Exp. Físico Pág. 49».

¹³ Artículos 74,76 y 77 del CPACA.

¹⁴ «Por el cual se establecen los procedimientos, las normas urbanísticas, arquitectónicas y técnicas para la localización e instalación de Estaciones Radioeléctricas utilizadas en la prestación de los servicios públicos de TIC en Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones».

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 7¹⁵ 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, para el análisis de este tipo de recursos no puede perderse de vista que una de las razones que justifican la intervención del Estado en la economía, según lo indicado por los numerales 6 y 13¹⁶ del artículo 4 de la Ley 1341 de 2009, es precisamente:

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

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

«Las entidades de orden nacional y territorial promoverán, coordinarán y ejecutarán planes, programas y proyectos tendientes a **garantizar el acceso** y uso de la población, las empresas y las entidades públicas a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Para tal efecto, dichas autoridades **incentivarán el desarrollo de infraestructura**, contenidos y aplicaciones, así como la ubicación estratégica de terminales y equipos que permitan realmente a los ciudadanos acceder a las aplicaciones tecnológicas que benefician a los ciudadanos, en especial a los vulnerables y de zonas marginadas del país.» (NFT)

En este sentido, y considerando que el permiso de instalación de una estación de telecomunicaciones que busca **COMCEL** se dirige al diseño y ocupación de elementos pertenecientes a una red de telecomunicaciones que afecta la prestación de servicios, la CRC debe conocer el recurso de apelación interpuesto por dicha empresa.

4.2. SOBRE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN

Ante la negativa de la **SDP, COMCEL** sustenta el recurso apelación interpuesto en contra de la Resolución Nro. 2241 del 20 de diciembre de 2022 en los argumentos que se indican a continuación, los cuales serán tratados y analizados respectivamente por la CRC en el siguiente orden:

I) FRENTE AL ARGUMENTO DE ESENCIALIDAD DEL SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES

COMCEL argumenta que el servicio de telecomunicaciones es esencial y debe ser garantizado por el Estado, y que la negativa de conceder el permiso afecta el acceso a derechos fundamentales como la educación, la salud y la seguridad. Alega que la **SDP** tardó más de un año en emitir el concepto de factibilidad, desbordando los términos establecidos en el artículo 22 del Decreto 397

¹⁵ «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».

¹⁶ 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».

de 2017, lo cual, según **COMCEL**, generó la necesidad de instalar la estación radioeléctrica sin tener el permiso correspondiente, dado que prevalece el carácter esencial del servicio.

Para respaldar su argumento, **COMCEL** invoca las siguientes normas: **i) Ley 1753 de 2015, artículo 193**, el cual establece que es deber del Estado garantizar la prestación del servicio de telecomunicaciones, incentivando el despliegue de infraestructura y eliminando barreras que lo impidan; **ii). Constitución Política, artículo 365**, que determina que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y es su deber asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; **iii). Ley 555 de 2000 y Decreto 575 de 2002**, que regulan la prestación de los Servicios de Comunicación Personal (PCS), destacando que estos servicios son públicos y esenciales; y **iv). Ley 2108 de 2021**, que declara al internet como un servicio esencial y universal, lo que refuerza la importancia de garantizar su acceso.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Si bien es cierto que el recurrente tiene razón en cuanto al carácter esencial del servicio de telecomunicaciones y que existen obligaciones contenidas en el ordenamiento jurídico por las cuales el Estado debe fomentar y garantizar el despliegue de infraestructura que permita el acceso a dicho servicio, también lo es que la 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 técnicas y jurídicas, 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:

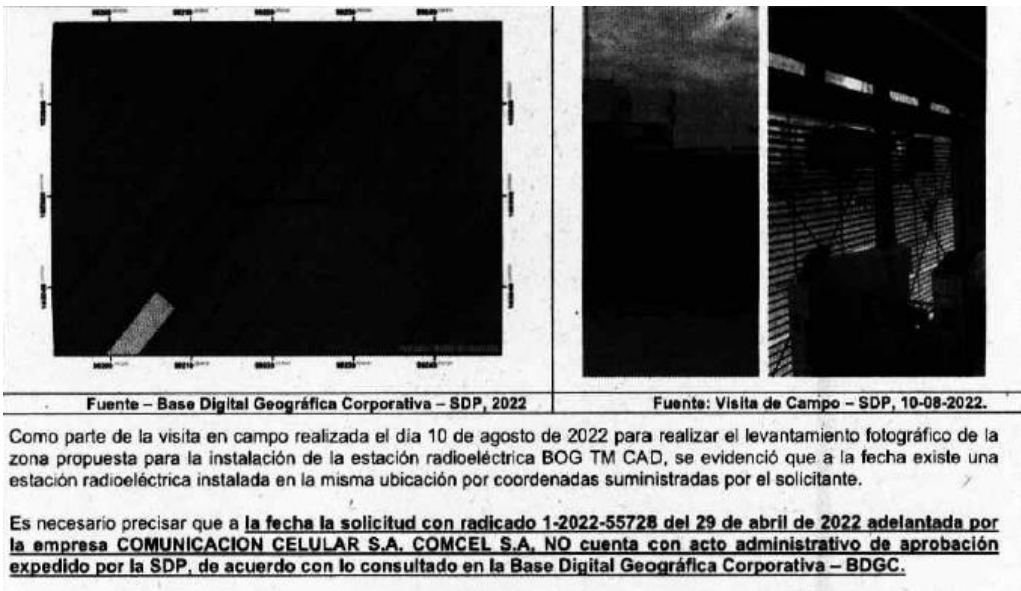
«a) Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos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

Así pues, para que las solicitudes de permiso para la ubicación de los elementos que conforman las estaciones radioeléctricas sean aprobadas, estas deben alinearse no solo con las normas que promueven el desarrollo y despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, sino también deben atender y acoger las condiciones y restricciones establecidas en las normas con las cuales cada entidad territorial planifica y organiza su territorio.

En el caso sub examine se tiene que la **SDP** negó la solicitud de permiso presentada por **COMCEL** para la ubicación de los elementos que conforman la estación radioeléctrica denominada «**BOG TM CAD**», porque no satisfacía la totalidad de los requisitos jurídicos exigidos por el Decreto 397 de 2017. En particular, la **SDP** respaldó su decisión en el análisis y evaluación que la entidad hizo a los documentos que conforman la actuación administrativa, como se expone a continuación:

«(...)», mediante visita de campo realizada el 10 de agosto de 2022, se encontró que en la ubicación solicitada por la sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.**, está instalada una estación radioeléctrica, como se observa en la siguiente imagen:

Radicado Inicial	Denominación		Solicitante	Elemento
1-2020-40302	BOG TM CAD		COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.	Small - Cell
Acto Administrativo	Latitud	4.62290003	Dirección	Avenida Carrera 30 (AV NQS) entre Calle 22 B y Calle 22 C.
Sin acto administrativo	Longitud	-74.08456001	Estación - Transmisor	CAD
IMAGEN n°1 – Ubicación Geográfica de la solicitud			Imagen N° 2 – Registro Fotográfico	



(...)

Sumado a lo anterior, la **SDP** pone de presente que, al revisar la respuesta al acta de observaciones dentro del trámite de solicitud de permiso, evidencia que **COMCEL** afirmó que la estación en cuestión ya había sido instalada, cuando adujo que: «Se aclara a través de documento: C4. DOCUMENTO ACLARATORIO, lo relacionado a la estación base BOG TM CAD se encuentra construida». Aseveración que basta, según la **SDP**, para confirmar que la instalación de la antena se adelantó de manera irregular.

Frente a los argumentos expuestos por **COMCEL** en el presente cargo, se observó que, al resolver el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución Nro. 2241 del 20 de diciembre de 2022, la **SDP** procedió a examinar nuevamente la información contenida en los documentos que formaban el expediente, concluyendo al respecto lo siguiente:

i) el marco normativo citado por el recurrente es, en efecto, el utilizado para adoptar las decisiones como la Resolución Nro. 2241 del 20 de diciembre de 2022; ii) la prestación del servicio público de internet es progresiva y depende de la existencia de políticas públicas; iii) el procedimiento de permiso para la instalación de estaciones radioeléctricas es necesario para asegurar la finalidad social del Estado y garantizar la correcta instalación de estas estaciones en Bogotá D.C.; y iv) la implementación de procedimientos y requisitos busca garantizar un despliegue eficiente de la infraestructura de comunicaciones, mas no imponer barreras.

De igual manera, resalta que los proveedores de servicios de telecomunicaciones deben cumplir con las normas establecidas por los entes territoriales encargados de tramitar las solicitudes de permiso para la instalación de infraestructura. Para el caso, estas normas están contenidas en el Decreto Distrital 397 de 2017, modificado por el Decreto Distrital 805 de 2019.

Finalmente, la **SDP** insiste que la estación radioeléctrica se instaló sin contar con el permiso previo requerido, lo cual es una irregularidad que no se puede subsanar dentro de este tipo de trámite y, en ese orden de ideas, el argumento del recurrente no puede ser aceptado porque la entidad no está generando obstáculos ni barreras de acceso al debido despliegue de dicha infraestructura, ni afectando derechos fundamentales de la sociedad solicitante o de la comunidad. Por el contrario, se están garantizando y adelantando las medidas necesarias de prevención, cuidado y conservación.

Revisados y analizados los argumentos expuestos tanto por **COMCEL** como por la **SDP**, esta Comisión advierte que, a pesar de que el recurrente pretende minimizar el hecho de que la antena se instaló sin el correspondiente permiso, argumentando la esencialidad del servicio y acceso a las tecnologías de la información, lo cierto es que, de la lectura del acto recurrido se evidencia que el actuar anticipado de **COMCEL** contraviene las disposiciones del Decreto 397 de 2017, modificado por el Decreto Distrital 805 de 2019, el cual establece que se debe de contar con el respectivo permiso expedido por la autoridad competente para poder instalar estaciones radioeléctricas en la ciudad de Bogotá.

En el presente caso se encuentra documentado que **COMCEL** instaló la antena sin contar con el respectivo permiso para ello, hecho que configura una violación al procedimiento que regula el

despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en el Distrito Capital, pues se desconoció lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 22 y el parágrafo 1 del artículo 26 ibidem, normas que disponen lo siguiente:

«Artículo 22. CONCEPTO DE FACTIBILIDAD PARA LA INSTALACIÓN DE ESTACIONES RADIOELÉCTRICAS.

(...)

Parágrafo 1. El concepto de factibilidad para la instalación de Estaciones Radioeléctricas no hace las veces de permiso, las estaciones radioeléctricas sólo podrán ser instaladas cuando el solicitante cuente con el respectivo permiso expedido por parte de la Secretaría Distrital de Planeación.

(...).

Artículo 26. DE LOS REQUISITOS GENERALES PARA LA SOLICITUD DE PERMISO.

(...)

Parágrafo 1. Las estaciones radioeléctricas sólo podrán ser instaladas cuando el solicitante cuente con el respectivo permiso expedido por parte de la Secretaría Distrital de Planeación.

(...)».

De las citadas normas se entiende claramente que los operadores solo podrán instalar infraestructura de telecomunicaciones siempre y cuando cuenten con el respectivo permiso otorgado por la autoridad competente. La condición de servicio público esencial derivado de las disposiciones citadas en el recurso¹⁷, no exime a **COMCEL** ni a ningún otro sujeto del cumplimiento de la normativa que regula el despliegue de infraestructura y tampoco legitima su instalación sin atender a las disposiciones normativas locales que regulen la materia.

Con fundamento en lo expuesto, se concluye que la decisión de la **SDP** es acertada, pues para el caso concreto la administración no puede convalidar actuaciones de hecho contrarias a derecho, por lo cual el cargo aquí analizado no tiene vocación de prosperar.

II) FRENTE AL ARGUMENTO DE EXCESO RITUAL MANIFIESTO

COMCEL alega que la administración ha incurrido en un exceso ritual manifiesto al exigir requisitos adicionales que, según afirma, no se encuentran previstos en la normativa aplicable al caso, específicamente, en lo atinente a la constitución de pólizas de seguro. Argumenta que las exigencias de la **SDP**, como la inclusión de cláusulas de no revocabilidad sin autorización de los beneficiarios y la renovación automática, son excesivas y no están estipuladas en la normativa.

Adicionalmente, el recurrente señala que el contrato de seguro es consensual y no solemne, según los artículos 1036 y 1037 del Código de Comercio, y que la póliza no puede interpretarse como el contrato mismo. También menciona que el artículo 1071 del Código de Comercio permite la revocación unilateral del contrato de seguro, y que no es razonable exigir una cláusula especial de renuncia a este derecho.

En consecuencia, solicita que se revoque la resolución de la **SDP**, ya que los requisitos adicionales exigidos no tienen fundamento jurídico, circunstancia que genera una carencia de motivación del acto administrativo.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

El recurrente alega que la **SDP** incurrió en un exceso ritual manifiesto al negar la solicitud de permiso para la instalación de la Estación Radioeléctrica **«BOG TM CAD»**. Para determinar si le asiste o no la razón a **COMCEL**, resulta necesario analizar los argumentos en los que apoya su reproche y si,

¹⁷ Sin perjuicio de aquellas que se encuentran derogadas como sucede con la Ley 555 de 2000, en todos aquellos aspectos que sean contrarios a la Ley 1341 de 2009, según lo establecido en el artículo 73 de esta última.

en efecto, la administración basó parte de su decisión en requisitos inexistentes en la normativa aplicable.

Sea lo primero indicar que el exceso ritual manifiesto es una figura desarrollada por la Corte Constitucional con base en el principio de primacía del derecho sustancial sobre el procedimental (artículo 228 de la Constitución). Esta figura surge como una herramienta para evitar que el uso inflexible o innecesario de requisitos formales se convierta en una barrera para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales. Dicho esto, es de recordar que **COMCEL** desarrolla el cargo con fundamento en la Sentencia de la Corte Constitucional SU-061 de 2018, la cual, respecto al exceso ritual manifiesto, señala:

«(...) [E]l defecto procedimental por *exceso ritual manifiesto* puede entenderse, en términos generales, como el apego estricto a las reglas procesales que obstaculizan la materialización de los derechos sustanciales, la búsqueda de la verdad y la adopción de decisiones judiciales justas¹⁸. En otras palabras, por la ciega obediencia al derecho procesal, el funcionario judicial abandona su rol como garante de la normatividad sustancial, para adoptar decisiones desproporcionadas y manifiestamente incompatibles con el ordenamiento jurídico¹⁹. Bajo este supuesto, la validez de la decisión adoptada judicialmente no solo se determina por el cumplimiento estricto de las reglas procesales, sino que además depende de la protección de los derechos sustanciales²⁰. Por ello, ha sostenido la Corte, el sistema procesal moderno no puede utilizarse como una razón válida para negar la satisfacción de tales prerrogativas, en la medida que la existencia de las reglas procesales se justifica a partir del contenido material que propenden²¹.»

Al analizar la providencia transcrita, la CRC observa que, para que se configure el vicio alegado, deben concurrir los siguientes presupuestos: **i) un apego estricto a la formalidad:** consistente en la aplicación mecánica de la regla de manera extremadamente rigurosa sin considerar su finalidad constitucional o sustancial y los demás elementos que permiten dar certeza acerca de la situación jurídica; **ii) la afectación del derecho sustancial:** ocurre cuando la aplicación del procedimiento se convierte en un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial, impidiendo su materialización por motivos formales; y **iii) una incompatibilidad manifiesta con el ordenamiento jurídico:** se da cuando la decisión formalista resulta desproporcionada e injusta en relación con el ordenamiento jurídico.

Considerando lo expuesto, se verificará si en la expedición del acto recurrido concurren los anteriores presupuestos y si la negativa de la administración, efectivamente, se fundó en la exigencia de requisitos no establecidos en la norma que regula el trámite para obtener el permiso de instalación de estaciones radioeléctricas en Bogotá D.C.

Se debe tener en cuenta que la solicitud de permiso de instalación de la estación radioeléctrica denominada «**BOG TM CAD**», se radicó en vigencia del Decreto 397 de 2017, modificado por el Decreto 805 de 2019, norma que, en el numeral 26.3.3 de su artículo 26 dispone sobre las pólizas de seguro, lo siguiente:

«Artículo 26. DE LOS REQUISITOS GENERALES PARA LA SOLICITUD DE PERMISO.

(...)

26.3.3. Copia de la Póliza de responsabilidad civil extracontractual y de la póliza de responsabilidad civil cuyos beneficiarios serán la Secretaría Distrital de Planeación, la Entidad Administradora del Espacio Público, así como los terceros que puedan resultar

¹⁸ Aunque desde sus orígenes esta Corte desarrolló el principio de prevalencia del derecho sustancial frente a lo formal (Ver, por ejemplo, las Sentencias C-004 de 1992 y T-012 de 1992), en materia de tutela contra providencias judiciales, tuvo aplicación con considerable posterioridad. Así, en la Sentencia T-1306 de 2001 esta Corporación comenzó precisando que, si bien las normas procesales son constitucionalmente legítimas, no pueden convertirse en un obstáculo para la vigencia del derecho sustancial y la supremacía de los derechos inalienables del ser humano. Por esta razón, de hallarse que el juez de instancia incurrió en un error en la apreciación de la norma sustancial por una exigencia procedimental desproporcionada, debería considerarse que actuó con un exceso ritual manifiesto. Este yerro procesal se reiteró a lo largo del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, hasta que paulatinamente se incorporó como una modalidad del defecto procedimental (Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-1123 de 2002, T-950 de 2003, T-289 de 2005, T-1091 de 2008, T-091 de 2008, T-052 de 2009, T-264 de 2009, T-268 de 2010, T-429 de 2011, T-893 de 2011, T-213 de 2012, T-926 de 2014 y SU-454 de 2016).

¹⁹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencia T-264 de 2009.

²⁰ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-131 de 2002, T-268 de 2010, SU-636 de 2015 y SU-215 de 2016.

²¹ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-1306 de 2001 y T-579 de 2006.

afectados, de acuerdo con las condiciones que en relación con estas garantías establezca la Entidad Administradora del Espacio Público. (SNFT)

La póliza de responsabilidad civil deberá contar con una vigencia mínima de un año, no obstante, su vigencia deberá mantenerse por el término que dure la construcción e instalación de la estación radioeléctrica más seis (6) meses.

La Póliza de responsabilidad civil extracontractual deberá contar con una vigencia mínima de un año, se deberá renovar automáticamente a su vencimiento hasta la expiración de la respectiva vigencia del permiso de instalación o su renovación, según corresponda, más tres (3) meses adicionales, plazo dentro del cual deberá acreditarse el retiro de la estación y no podrán ser revocadas por el titular del permiso sin previa autorización de los beneficiarios.

(...).» (NSFT)

Revisada la solicitud de **COMCEL**, la **SDP** advirtió que no cumplía con la totalidad de los requisitos establecidos en la norma, razón por la cual, emitió acta de observaciones para que **COMCEL** realizará las actualizaciones, correcciones y aclaraciones necesarias para resolver de fondo la solicitud. Concretamente, sobre las pólizas presentadas, efectuó los siguientes requerimientos:

1. Respecto a la Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual:

- La póliza debe ser de responsabilidad civil extracontractual y no solo cubrir la relación concesionaria del espacio.
- Debe incluir de forma expresa las coordenadas de ubicación de la estación.
- La carátula de la póliza debe estar firmada por el representante legal del tomador.
- Se debe aportar el certificado de pago de la póliza expedido por la aseguradora respectiva.
- Los beneficiarios deben ser la Secretaría Distrital de Planeación, la Entidad Administradora del Espacio Público y terceros que puedan resultar afectados.
- Debe incluir de forma expresa la renovación automática en el clausulado.
- La póliza no debe ser revocable sin previa autorización de la Secretaría Distrital de Planeación.

2. Respecto a Póliza de Concesión Comercial de Espacios Inmobiliarios:

- La póliza debe ser de responsabilidad civil todo riesgo y no solo cubrir la relación concesionaria del espacio.
- Debe incluir de forma expresa las coordenadas de ubicación de la estación.
- La carátula de la póliza debe estar firmada por el representante legal del tomador.
- Se debe aportar el certificado de pago de la póliza expedido por la aseguradora respectiva.
- Los beneficiarios deben ser la Secretaría Distrital de Planeación, la Entidad Administradora del Espacio Público y terceros que puedan resultar afectados.
- Debe incluir de forma expresa la renovación automática en el clausulado.
- La póliza no debe ser revocable sin previa autorización de la Secretaría Distrital de Planeación.

Si bien, la sociedad recurrente dio respuesta al acta de observaciones, la **SDP** determinó que no se atendieron satisfactoriamente la totalidad de los requerimientos efectuados, en especial, lo concerniente a las observaciones sobre la revocatoria y renovación automática de las pólizas. La **SDP** afirma que no se cumplió con lo indicado en el numeral 26.3.3 del Decreto 397 de 2017, modificado por el Decreto 805 de 2019, el cual dispone expresamente que la póliza de responsabilidad civil extracontractual se deberá renovar automáticamente y que las pólizas no podrán ser revocables sin previa autorización de los beneficiarios.

Para verificar lo argumentado por la **SDP**, esta Comisión examinó la documentación que obra en el expediente, particularmente el documento (A0)²², donde el recurrente afirma, entre otras cosas, que: «(...) se adjunta la póliza extracontractual derivada de arrendamiento la cual se encuentra vigente a su vez no se puede incluir de forma expresa la renovación automática en el clausulado ya que el contrato al cual se adhiere la garantía no señala en ninguna de sus cláusulas la RENOVACIÓN AUTOMÁTICA, en tal sentido y dada la condición accesoria de esta póliza no es posible garantizar una obligación no prevista en el contrato» (sic). La anterior manifestación permite constatar que,

²² Expediente Administrativo CRC No. 3000-32-11-203 BOG TM CAD «Exp. Electrónico Carp. Zip. 45.»

en efecto, las pólizas aportadas no cumplían con el lleno de los requisitos o condiciones establecidos por la norma en comentario.

Es del caso aclarar que, aun cuando los artículos 1036²³, 1037²⁴ y 1071²⁵ del Código de Comercio determinan, como señala el recurrente, que el contrato de seguro es consensual y puede ser revocado unilateralmente, tales disposiciones en ninguna manera riñen con lo establecido en el Decreto 397 de 2017, modificado por el Decreto 805 de 2019. Si bien el contrato de seguro puede ser terminado de manera consensuada por las partes, es claro que el interesado en mantener la infraestructura tiene la carga de amparar debidamente, como lo exige la normativa distrital, los eventuales daños derivados de hechos que generen responsabilidad civil extracontractual. Por lo tanto, estima esta Comisión que no resulta contrario al principio de proporcionalidad y razonabilidad el hecho de que la **SDP** niegue la instalación de infraestructura en análisis a **COMCEL**, por no haber presentado una póliza que cumpla con las reglas previstas en la normativa distrital para amparar eventos de responsabilidad civil extracontractual.

Precisamente, el Código de Comercio habilita la posibilidad de incluir cláusulas especiales en los contratos de seguro, siempre que estas no contravengan el orden público ni las disposiciones legales vigentes. En ese sentido, la normativa distrital no desconoce el régimen general del contrato de seguro, sino que se articula con él, permitiendo que las pólizas se ajusten a las exigencias locales mediante estipulaciones contractuales específicas. En particular, el artículo 1047 del Código de Comercio es el que expresamente permite la inclusión de cláusulas especiales en los contratos de seguro. Este artículo establece en su numeral 11 lo siguiente:

«**ARTÍCULO 1047. <CONDICIONES DE LA PÓLIZA>**. La póliza de seguro debe expresar además de las condiciones generales del contrato:

(...)

11) **Las demás condiciones particulares que acuerden los contratantes.**

(...).» (NFT)

Así, contrario a lo expuesto por la sociedad recurrente, es claro, de un lado, que la decisión recurrida sí cuenta con sustento normativo, tanto en lo establecido en el Código de Comercio como en la normativa distrital; y, de otro lado, que tal decisión no resulta ser desproporcionada en la medida en que la misma se sustentó precisamente en disposiciones normativas que, interpretadas armónicamente, buscan amparar de forma razonable los eventuales daños fruto de la declaratoria de responsabilidad civil extracontractual.

Lo expuesto permite concluir que no se cumplen los presupuestos para invocar la configuración del exceso ritual manifiesto, como quiera que, en el presente caso:

- i) No se evidencia un apego a las reglas procedimentales, pues la exigencia de las condiciones previstas en el Decreto 397 de 2017, modificado por el Decreto 805 de 2019, no es arbitraria, ni es una mera formalidad vacía. Estas condiciones obedecen a la aplicación de los principios de legalidad, precaución y responsabilidad. Es claro que lo que pretende la disposición mencionada es proteger los intereses públicos y garantizar que el Distrito pueda efectivamente exigir el cumplimiento y reparación de daños si se presentan eventos dañosos catalogables como responsabilidad civil extracontractual;

²³ **Código de Comercio. ARTÍCULO 1036. CONTRATO DE SEGURO.** Subrogado por el art. 1, Ley 389 de 1997. El nuevo texto es el siguiente: El seguro es un contrato consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva.

²⁴ **Código de Comercio. ARTÍCULO 1037. PARTES EN EL CONTRATO DE SEGURO.** Son partes del contrato de seguro:

1) El asegurador, o sea la persona jurídica que asume los riesgos, debidamente autorizada para ello con arreglo a las leyes y reglamentos, y

2) El tomador, o sea la persona que, obrando por cuenta propia o ajena, traslada los riesgos.

²⁵ **Código de Comercio. ARTÍCULO 1071. REVOCACIÓN.** El contrato de seguro podrá ser revocado unilateralmente por los contratantes. Por el asegurador, mediante noticia escrita al asegurado, enviada a su última dirección conocida, con no menos de diez días de antelación, contados a partir de la fecha del envío; por el asegurado, en cualquier momento, mediante aviso escrito al asegurador.

En el primer caso la revocación da derecho al asegurado a recuperar la prima no devengada, o sea la que corresponde al lapso comprendido entre la fecha en que comienza a surtir efectos la revocación y la de vencimiento del contrato. La devolución se computará de igual modo, si la revocación resulta del mutuo acuerdo de las partes.

En el segundo caso, el importe de la prima devengada y el de la devolución se calcularán tomando en cuenta la tarifa de seguros a corto plazo.

Serán también revocables la póliza flotante y la automática a que se refiere el artículo 1050.

- ii) No se generó afectación a un derecho sustancial, por cuanto la negación de la solicitud de permiso se fundamenta en la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente. La Secretaría identificó falencias específicas en la póliza RCE aportada por **COMCEL**, sobre aspectos que son necesarios para garantizar la protección de los derechos sustanciales de los beneficiarios y, además, no se observa que la aplicación de las reglas procedimentales haya impedido la protección de los derechos sustanciales, sino que se busca asegurar dicha protección; y
- iii) No hubo incompatibilidad manifiesta con el ordenamiento jurídico, ya que la decisión de la **SDP** está basada en la normativa vigente y en la necesidad de proteger los riesgos derivados de la instalación y operación de la estación, lo cual según se vio obedece a criterios de proporcionalidad.

En atención a todos los argumentos expuestos en las consideraciones de la presente actuación, es dable afirmar que, contrario a lo manifestado por el recurrente, la decisión de la **SDP** no carece de motivación, pues como se puede observar, la entidad proporcionó una motivación adecuada para la negación de la solicitud de permiso. Dicha motivación, según lo explicado previamente, se encuentra ajustada a las disposiciones normativas aplicables al caso concreto, a partir de la debida valoración de los documentos obrantes en el expediente.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión se permite hacer una invitación extensiva a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. a fomentar y buscar alternativas para promover el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, con el fin de incentivar el acceso y uso eficiente a las TIC y en tal sentido dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 193²⁶ de la Ley 1753 de 2015²⁷, modificado por el artículo 309 de la Ley 1955 de 2019, así como lo contenido en la Ley 2108 de 2021²⁸, 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 Prácticas²⁹ expedido por la CRC brinda herramientas para facilitar dicha labor.

Finalmente es de señalar que, en virtud de lo dispuesto en el literal f) del artículo 1º de la Resolución CRC 7812 de 2025, fue delegada en el Director Ejecutivo 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 la sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. - COMCEL S.A.**, contra la Resolución Nro. 2241 del 20 de diciembre de 2022 expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2. Negar en su totalidad las pretensiones del recurso de apelación interpuesto por la sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. - COMCEL S.A.**, contra la Resolución Nro. 2241 del 20 de diciembre de 2022, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la decisión tomada por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., mediante la Resolución en comento.

ARTÍCULO 3. Notificar personalmente la presente Resolución al representante legal de la sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. - COMCEL S.A.**, o a quien haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso de lo Administrativo. Se advierte que contra la misma no procede recurso alguno.

²⁶ «(...) Para este efecto, las autoridades de todos los órdenes territoriales identificarán los obstáculos que restrinjan, limiten o impidan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones necesaria para el ejercicio y goce de los derechos constitucionales y procederá a adoptar las medidas y acciones que considere idóneas para removerlos. (...)»

²⁷ «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un nuevo país».

²⁸ «LEY DE INTERNET COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL Y UNIVERSAL»

²⁹ https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Buenas_Practicas_Despliegue_2020.pdf

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 10 días del mes de julio de 2025.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA
Director Ejecutivo (E)

Expediente No: 3000-12-11-203
C.C.C. 10/7/2025 Acta 1552
Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña- Coordinador de Gestión Jurídica.
Elaborado por: Manuel Alejandro Rojas Nieto- Líder del Proyecto.