

RESOLUCIÓN No. **7899** 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. 831 del 21 de abril de 2023, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá»*

LA DIRECCIÓN 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 7812 de 2025 y,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante comunicaciones con radicados de entrada 2025815154, 2025815174 y 2025815218 del 9 de julio de 2025¹, 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**, contra la Resolución No. 831 del 21 de abril de 2023, por medio de la cual la **SDP** negó la regularización de la estación radioeléctrica existente denominada «**196419 - NOGAL II**», instalada en el predio ubicado en la carrera 7 No. 76 -35, en la localidad de Chapinero, en 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 se formulan, hay lugar o no a revocar Resolución No. 831 del 21 de abril 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:

Con radicado SDP 1-2022-144792 del 30 de noviembre de 2022², **ATC** presentó ante la **SDP** una solicitud de autorización para la regularización de una estación de telecomunicaciones denominada «**196419 - NOGAL II**», instalada en el predio ubicado en la carrera 7 No. 76 -35, en la localidad de Chapinero, en la ciudad de Bogotá D.C., en espacio considerado **BIEN DE PROPIEDAD PRIVADA**.

Por medio de la Resolución No. 831 del 21 de abril de 2023³, la **SDP** resolvió negar la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica «**196419 - NOGAL II**», con fundamento en que tanto ésta, como el reporte de inventario de regularización, fueron radicados extemporáneamente conforme los términos establecidos en el artículo 41 del Decreto 397 de 2017 modificado por el Decreto 805 de 2019, para este tipo de trámites. Adicionalmente, indicó que los términos establecidos tienen un carácter preclusivo y perentorio, por lo que culminado el plazo no se puede

¹ Expediente CRC No. 3000-12-11-256. «Carpeta 1. Solicitud».

² Expediente No. 1-2022-144792 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta 4. Documentos. El Nogal II. Electrónico Pdf 6».

³ Expediente No. 1-2022-144792 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta 4. Documentos. Organizado Check List Pdf 2».

adelantar ninguna de las actuaciones para el cual fue fijado. Dicha resolución fue notificada por aviso el 9 de mayo de 2023⁴.

Ante el pronunciamiento de la **SDP**, mediante radicados 1-2023-42905 y 1-2023-42917 del 24 de mayo de 2023⁵, **ATC**, actuando por intermedio de apoderado general, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la Resolución No. 831 del 21 de abril de 2023.

En dicho recurso, **ATC** alegó que el reporte de inventario y la propuesta de regularización se realizó antes de que finalizara el término establecido por el Decreto 805 de 2019, y que la negativa de la **SDP** obstruye el desarrollo de la infraestructura necesaria para garantizar el acceso y uso de las TIC a todos los ciudadanos. Igualmente afirmó que, en la solicitud bajo análisis, operó el silencio administrativo positivo consagrado en el parágrafo 2 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, el cual según indicó está en trámite de protocolización ante notaría. Por lo que solicitó revocar el acto administrativo recurrido y, en su lugar, reconocer y aplicar los efectos del silencio administrativo positivo. Subsidiariamente, solicitó conceder el recurso de apelación ante la CRC, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

El recurso de reposición fue resuelto por medio de la Resolución No. 2152 del 29 de septiembre de 2023⁶, en la cual la **SDP** decidió no reponer la decisión por considerar que estaba ajustada a la normativa vigente y aplicable, y, por tanto, no podía acceder a las pretensiones de **ATC**.

Finalmente, la **SDP** concedió el recurso de apelación ante la CRC, de conformidad con lo establecido en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, por lo cual remitió el recurso a la CRC mediante la comunicación referenciada al inicio del presente acto administrativo. La notificación de la resolución en mención se realizó por aviso el 13 de octubre de 2023⁷.

2. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

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

Así pues, se debe tener en cuenta lo estipulado en los artículos 76 y 77 del 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. 831 del 21 de abril de 2023, se notificó por aviso el 9 de mayo de 2023⁸ y el recurso fue interpuesto por **ATC** el 24 de mayo de 2023⁹, 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 de apelación presentado por **ATC** cumple con todos los requisitos de ley¹⁰. Por tanto, tal recurso será admitido, como quedará expresado en la parte resolutive del presente acto, y se procederá a su estudio de fondo.

3. SOBRE LA DECISIÓN OBJETO DEL RECURSO DE APELACIÓN

Como se mencionó en el acápite de antecedentes, mediante Resolución No. 831 del 21 de abril de 2023, la **SDP** resolvió negarle a **ATC** la solicitud de regularización de una estación radioeléctrica,

⁴ Expediente 1-2022-144792 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta 4. Documentos. Organizado Check List. Pdf 2. Folio 12».

⁵ Expediente 1-2022-144792 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta 4. Documentos. Organizado Check List. Pdf 4».

⁶ Expediente 1-2022-144792 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta 4. Documentos. Organizado Check List. Pdf 5».

⁷ Expediente 1-2022-144792 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta 4. Documentos. El Nogal II. Electrónico Pdf 36».

⁸ Expediente 1-2022-144792 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta 4. Documentos. Organizado Check List. Pdf 2. Folio 12».

⁹ Expediente 1-2022-144792 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta 4. Documentos. Organizado Check List. Pdf 4».

¹⁰ Artículos 74, 76 y 77 del CPACA.

denominada «**196419 - NOGAL II**», teniendo en cuenta que tanto el inventario como la propuesta de regularización fueron radicados extemporáneamente, conforme los términos establecidos para este tipo de trámites.

Dentro del análisis de la solicitud en cuestión, la **SDP** manifestó que el trámite de regularización del artículo 41 en comento consta de los siguientes tres pasos: **i)** la presentación del inventario de la infraestructura; **ii)** la presentación de una propuesta de regularización; y **iii)** adelantar el trámite del título IV del Decreto 397 de 2017 correspondiente al permiso de instalación de estaciones radioeléctricas.

Complementó indicando que, de acuerdo con el artículo 41 del Decreto 397 de 2017, modificado por el artículo 18 del Decreto 805 de 2019, el reporte de inventario debía presentarse máximo el 15 de febrero de 2020, y la solicitud de regularización debía presentarse a más tardar el 28 de diciembre de 2020.

De este modo, concluyó que no era viable aprobar la solicitud de regularización presentada por **ATC**, al considerar que no había sido radicada dentro del lapso señalado por el Decreto 397 de 2017 modificado por el Decreto 805 de 2019, siendo plazos preclusivos y perentorios.

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

4. CONSIDERACIONES DE LA CRC

4.1. ALCANCE DEL PRESENTE PRONUNCIAMIENTO Y COMPETENCIA DE LA CRC

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, la CRC es la autoridad competente para resolver los recursos de apelación o queja interpuestos contra los actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción, instalación y operación de redes de telecomunicaciones.

En el ejercicio de dicha facultad, a esta Comisión le corresponde velar por la verificación de la aplicación efectiva de las disposiciones y reglas previstas en la Ley 1341 de 2009, por la cual fueron definidos los principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las TIC, sin que ello implique el desconocimiento por parte de los entes territoriales, ni de los interesados en la instalación de antenas de telecomunicaciones y tampoco por parte de la CRC, de las reglas expresamente previstas en las normas preexistentes aplicables, así como las que se encuentran comprendidas en el Plan de Ordenamiento Territorial –POT– y los proyectos de los entes administradores del espacio público.

De esta forma, el ejercicio de la competencia de la CRC cumple uno de los principios orientadores establecidos en el artículo 2 de la Ley 1341 de 2009, a saber, **el uso eficiente de la infraestructura** y de los recursos escasos, el cual se delimita así:

«El Estado fomentará el despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar, y promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios, siempre y cuando se remunere dicha infraestructura a costos de oportunidad, sea técnicamente factible, no degrade la calidad de servicio que el propietario de la red viene prestando a sus usuarios y a los terceros, no afecte la prestación de sus propios servicios y se cuente con suficiente infraestructura, teniendo en cuenta la factibilidad técnica y la remuneración a costos eficientes del acceso a dicha infraestructura. Para tal efecto dentro del ámbito de sus competencias, **las entidades de orden nacional y territorial están obligadas a adoptar todas las medidas que sean necesarias para facilitar y garantizar el desarrollo de la infraestructura requerida**, estableciendo las garantías y medidas necesarias que contribuyan en la prevención, cuidado y conservación para que no se deteriore el patrimonio público y el interés general» (NFT).

Dicho principio adquiere gran importancia dentro del análisis del recurso de apelación asociado a la construcción, instalación y operación de redes de telecomunicaciones, en la medida en que corresponde al Estado, como un todo, fomentar el uso eficiente y el despliegue de la infraestructura.

Al respecto, es del caso tener presente que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7¹¹ 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 13¹² del artículo 4 de la Ley 1341 de 2009, es precisamente:

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

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

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

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

4.2. SOBRE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN

ATC solicita en su recurso que se revoque la Resolución No. 831 del 21 de abril de 2023, que negó la solicitud de regularización, y en su lugar se reconozca que en el caso bajo análisis operó el silencio administrativo positivo, con fundamento en los argumentos que serán tratados a continuación.

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

ATC alega que dada la fecha en que inició su trámite de regularización, a este 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, por lo tanto, el inventario que contenía la estación radioeléctrica objeto de la actuación administrativa no fue reportado extemporáneamente, contrario a lo sostenido 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.

Indica que la estación radioeléctrica se encuentra en el inventario que se presentó por medio del radicado 1-2019-42219 del 21 de junio de 2019 y no como lo señala la **SDP**, que fue presentado por medio del radicado 1-2020-13573 del 6 de marzo de 2020.

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,

¹¹ «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.»

¹² 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.»

toda vez que la expresión «localización» hace alusión a las estaciones radioeléctricas que se encuentran ya instaladas y localizadas en la ciudad de Bogotá.

Aduce que las fechas señaladas por la **SDP** en sus decisiones 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, indica que sí cumplió con los requisitos establecidos en la norma para la regularización de estaciones radioeléctricas.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Para verificar si le asiste o no razón a **ATC** en lo alegado acerca de la oportunidad del inventario y la propuesta de regularización, es oportuno mencionar que el Decreto 805 de 2019 entró en vigor el 27 de diciembre de 2019, y dispuso en su artículo 41 lo siguiente:

«ARTÍCULO 41. REGULARIZACIÓN DE ESTACIONES RADIOELÉCTRICAS. La regularización aplica para aquellas estaciones radioeléctricas existentes que a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Distrital 397 de 2017 no cuenten con acto administrativo que permita su instalación y operación en el espacio público, bienes de uso público, bienes fiscales, bienes privados afectos al uso público y bienes de propiedad privada en suelo urbano y rural del Distrito Capital.

Para efectos de regularizar las estaciones radioeléctricas reportadas, cada proveedor de redes y servicio de telecomunicaciones y/o el proveedor de infraestructura soporte de telecomunicaciones deberá presentar ante la Subsecretaría de Planeación Territorial de la Secretaría Distrital de Planeación la propuesta del Plan de Regularización clasificada en las siguientes fases:

- a) Primer grupo: 30% del total de las estaciones reportadas.
- b) Segundo grupo: 30% del total de las estaciones reportadas.
- c) Tercer grupo: 40% restante del total de las estaciones reportadas.

Teniendo en cuenta que el inventario de estaciones radioeléctricas debe ser reportado a más tardar el 15 de febrero de 2020, para efectos de desarrollar el Plan de Regularización de las estaciones que han sido reportadas, **se amplía el plazo por un (1) año, contado a partir del día siguiente de la entrada en vigencia del presente Decreto, con el fin de ser regularizadas.**

(...)

Parágrafo 2. Si cumplido el plazo establecido en este artículo, no quedaron reportadas estaciones radioeléctricas existentes dentro de los inventarios presentados, éstas no podrán incluirse dentro del Plan de Regularización (...)» (NSFT).

En el caso que nos ocupa, se tiene que **ATC** inició el trámite de regularización que hoy es objeto de análisis con el reporte de inventario donde se incluyó la estación radioeléctrica denominada **«196419 - NOGAL II»**, el cual, según la verificación realizada por la **SDP** en el Sistema de Información Procesos Automáticos- SIPA, se radicó el 6 de marzo de 2020 bajo el número 1-2020-13573, es decir, en vigencia del Decreto 805 de 2019. Por tanto, a tal solicitud le es aplicable dicho decreto con los términos y etapas ahí estipulados para la legalización de las estaciones radioeléctricas.

Ello quiere decir que, según la norma referenciada, el trámite de regularización que hoy es objeto de análisis debió iniciar con el reporte de inventario de la estación radioeléctrica **«196419 - NOGAL II»** a más tardar el 15 de febrero de 2020. Sin embargo, tal y como lo señala la **SDP** el mismo se realizó aproximadamente tres semanas después término establecido, esto es, –reitérese– el 6 de marzo de 2020.

Respecto de la propuesta de regularización, se tiene que **ATC** presentó ante la **SDP**, el 30 de noviembre de 2022, la solicitud de regularización. No obstante, se tiene que también se presentó de forma extemporánea de acuerdo con lo establecido en el artículo ibidem. La norma prevista dispuso que el plazo para llevar a cabo la regularización era de un año contado a partir de la entrada en vigencia del Decreto 805 de 2019, y como se indicó anteriormente, el Decreto 805 entró en

vigencia el 27 de diciembre de 2019, lo que significa que **ATC** tenía hasta el 28 de diciembre de 2020 para solicitar la regularización.

Ahora bien, en cuanto al reparo de **ATC** sobre el oficio de inventario que se presentó, se observa que de la revisión del expediente, el oficio 1-2019-42219 del 21 de junio de 2019 no contiene la estación radioeléctrica objeto de análisis. Y, en gracia de discusión, si estuviera incluida, la pretensión de **ATC** tampoco prosperaría, ya que la norma aplicable al caso en concreto sería el Decreto 397 de 2017 en su versión original, dado que el trámite de regularización iniciaría con el reporte de inventario en vigencia de este.

Bajo esta misma lógica, no le asiste razón a **ATC** al afirmar que el referido Decreto 805 de 2019 tiene un vacío normativo frente a las solicitudes de regularización y el momento en que debían presentarse, pues es evidente que el artículo 18, que modificó el citado artículo 41 del Decreto 397 de 2017, sí reguló este tipo de solicitudes, específicamente los tiempos en los que debía ser presentada la respectiva petición. Tan no es cierta la existencia del aludido vacío que, según la información obrante en el expediente, se observa que **ATC** marcó en la casilla 2A de la Sección C del formulario M-FO-014 «solicitud de regularización»¹³.

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:

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.

¹³ Expediente 1-2022-144792 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta 4. Documentos. El Nogal II. Electrónico Pdf 6».

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**¹⁴, 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 sistemática¹⁵ 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 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»¹⁶. 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»¹⁷.

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

¹⁴ 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.

¹⁵ Sobre la interpretación sistemática, Parra Herrera ha indicado:

«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.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-461 de 2011.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-569 de 2000.

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 «**196419 - NOGAL II**» 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 «**196419 - NOGAL II**», radicada el 30 de noviembre de 2022, por cuanto la **SDP** omitió resolver y notificar la solicitud antes referida dentro del término legal correspondiente, es decir, dentro del mes siguiente a la radicación de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015.

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, puesto 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. Asimismo, aduce que la expresión «operación» contenida en el parágrafo 2 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 7 de la Ley 2108 de 2021, hace referencia a las estaciones radioeléctricas existentes, de modo que es aplicable el silencio administrativo positivo solicitado.

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 antenna «**196419 - NOGAL II**» 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. 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»¹⁸ (SFT).

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

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

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

Teniendo claro el marco legal y jurisprudencial que rige de manera general el silencio administrativo positivo, es necesario traer a colación la norma con fundamento en la cual el recurrente invoca la configuración del mismo para la solicitud que radicó el 30 de noviembre de 2022 ante la **SDP**.

Al respecto, se tiene que **ATC** alega que al trámite bajo análisis le es aplicable lo consagrado en el párrafo 2 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015¹⁹, 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 2. 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 del mes siguiente 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).

¹⁸ 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.

¹⁹ Se tiene que la Emergencia Sanitaria estuvo vigente hasta el 30 de junio de 2022, lo cual sucedió por medio de la Resolución 666 de 2022 del Ministerio de Salud y Protección Social.

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 30 de noviembre de 2022, se encuentra entre las que se enlistan en las normas invocadas, es decir, si se trata de una solicitud de licencia de **construcción o conexión o instalación o modificación u operación** de equipamientos para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Así, pues, de acuerdo con el expediente administrativo remitido por la **SDP**, se puede observar que **ATC** solicitó la **regularización** de una estación radioeléctrica que había sido previamente instalada en el predio ubicado en la carrera 7 No. 76 -35, en la localidad de Chapinero, en la ciudad de Bogotá D.C.

El trámite de **regularización**, tal y como se mencionó en líneas atrás, se encuentra previsto en el Decreto Distrital 397 de 2017 modificado por el Decreto 805 de 2019, en un artículo diferente al de los permisos de **instalación** de estaciones radioeléctricas²⁰. Puntualmente, el artículo 41 del Decreto Distrital 397 de 2017, modificado por el artículo 18 del Decreto 805 de 2019 previamente citados, 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 finalidad²¹, 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 2 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 indicado es posible concluir que en el caso que nos ocupa, la normativa 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; (...)».

²⁰ 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.

²¹ 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.

En línea con todo lo expuesto hasta este punto, resulta de gran relevancia traer a colación dos autos del Juzgado 4° 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 dos autos del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante los cuales se decidió confirmar la negativa de la solicitud de suspensión provisional de decisiones en las cuales 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 4° 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, 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.»²²

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, sostuvo 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.»²³

En igual sentido, el mismo Tribunal Administrativo de Cundinamarca al resolver el recurso de apelación interpuesto por **ATC** en contra del auto del proceso 11001-33-41-045-2024-00238-01, señaló:

«[...] [C]on el recurso de reposición y en subsidio de apelación formulado en contra de la Resolución No. 1462 del 7 de septiembre de 2022, argumentó la aplicación del parágrafo 2 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, que dispuso:

“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 del mes siguiente 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”.

De la norma citada se desprende que el efecto jurídico mencionado aplica exclusivamente a las solicitudes de licencia para la construcción, conexión, instalación, modificación u operación de equipamientos destinados a la prestación de servicios de telecomunicaciones. En ese sentido, al confrontar lo señalado en la demanda con las

²² Juzgado 4° 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.

²³ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Auto de 26 de septiembre de 2024. Proceso 11001- 33-34- 004- 2023-00595-01.

pruebas allegadas al proceso, se evidencia que la parte demandante radicó una solicitud de regularización de una estación radioeléctrica que, según los antecedentes, ya había sido construida o ubicada en un sitio determinado. Esto permite concluir, en principio, que dicha solicitud no se ajusta a lo establecido en el parágrafo segundo del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015.

Cabe señalar que el trámite correspondiente para solicitar la regularización de una estación radioeléctrica está regulado en el artículo 41 del Decreto Distrital 397 de 2017. Esta norma establece el procedimiento que deben seguir los interesados para obtener el permiso que les permita operar este tipo de estaciones en espacio público, previa autorización de la autoridad competente, que en este caso es la Subsecretaría de Planeación Territorial del Distrito Capital.

Por otra parte, el trámite para obtener una licencia relacionada con la instalación, construcción o modificación de una estación radioeléctrica está regulado en el artículo 193 de la Ley 1753 de 2015. Dicho artículo define el procedimiento aplicable en estos casos, el cual difiere del previsto para las solicitudes de regularización antes mencionadas. De esta manera, es claro que ambos trámites son distintos y cuentan con procedimientos específicos según la naturaleza de cada solicitud.

En particular, en el trámite de regularización no se contempla el silencio administrativo positivo, debido a que este procedimiento exige la realización de una visita al lugar de las instalaciones para verificar el cumplimiento de las condiciones requeridas.

En contraste, para el trámite de licencia previsto en el artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, sí se estableció la posibilidad de aplicar el silencio positivo una vez transcurridos 30 días, siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos documentales exigidos. Esto se debe a que, en este último caso, se trata esencialmente de una verificación documental frente a la normativa vigente, mientras que el trámite de regularización exige, además de esa revisión, la programación de una visita técnica para emitir concepto y decidir sobre la viabilidad de conceder o no la autorización»²⁴.

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 2 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 análisis²⁵. En el caso que nos ocupa,

²⁴ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Auto del 11 de junio de 2025, radicado 11001-33-41-045-2024-00238-01.

²⁵ 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).

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 artículo 18 del Decreto 805 de 2019 y las solicitudes de instalación se encuentran en el artículo 30 del mismo 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.

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 casos²⁶. En efecto, de acudirse 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 imposibilidad de que la Administración deje sin efectos un acto ficto derivado de la configuración del silencio administrativo positivo sin contar con el consentimiento de que trata el artículo 97 del CPACA, es oportuno reiterar que el silencio administrativo opera únicamente cuando se materializan los supuestos de hecho previstos en la Ley para el efecto. Ello trae de suyo, naturalmente, que, si el supuesto fáctico que posibilita la configuración del acto ficto no ha acaecido, entonces, dicho acto administrativo no ha nacido a la vida jurídica.

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

Con fundamento en todo lo expuesto, es posible concluir que el presente cargo no está llamado a prosperar, pues contrario a lo alegado por **ATC** en su recurso, 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 la solicitud de regularización, como la presentada por dicha sociedad el 30 de noviembre de 2022 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 toda entidad territorial debe contribuir y asegurar la prestación oportuna, continua y de calidad de los servicios públicos tal y como lo señala el artículo 365 de la Constitución Política, de tal manera que la regularización es consecuente con el derecho esencial de los colombianos de acceder a los servicios públicos de telecomunicaciones, de acuerdo con lo estipulado 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. Por último, insiste en la importancia de otorgar la regularización solicitada, toda vez que con la decisión de la **SDP** se estaría perjudicando el normal desarrollo de la comunicación que es un derecho constitucional de carácter esencial, que va en línea con lo establecido en la Ley 2108 de 2021.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

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).

²⁶ 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).

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 permiso de instalación o regularización 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 recurrido negó la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica «**196419 - NOGAL II**» por la presentación extemporánea del inventario de regularización y la solicitud de regularización de que trata el artículo 41 del Decreto 397 de 2017, modificado por el artículo 18 del 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 implicaría 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 193²⁷ de la Ley 1753 de 2015²⁸, así como lo contenido en la Ley 2108 de 2021²⁹, 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 Prácticas³⁰ 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. 831 del 21 de abril 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 f) del artículo 1° de la Resolución CRC 7812 de 2025, fue delegada en la Dirección 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. 831 del 21 de abril 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. 831 del 21 de abril 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 a **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Se advierte que contra la misma no procede recurso alguno.

ARTÍCULO 4. Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., para lo de su competencia.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Directora Ejecutiva

Expediente CRC 3000-12-11-256
C.C.C. 20/08/2025 Acta 1528

Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Gestión Jurídica.
Elaborado por: Natali Muñoz T - Líder del proyecto.

²⁷ 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.

²⁸ «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país»

²⁹ «Ley de Internet como Servicio Público Esencial y Universal»

³⁰ https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Buenas_Practicas_Despliegue_2020.pdf