

RESOLUCIÓN No. **8035** DE 2025

*«Por medio de la cual se resuelve el recurso de queja interpuesto por **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.** en contra de la Resolución No. 0549 del 3 de abril de 2025, y se resuelve el recurso de apelación interpuesto por dicha empresa en contra de la Resolución No. 1926 del 2 de diciembre de 2024, expedidas por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, D.C.»*

**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 2025808326 del 22 de abril de 2025, 2025808687 del 25 de abril de 2025 y 2025808792 del 28 de abril de 2025¹, **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.**, en adelante **COMCEL**, presentó ante la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC recurso de queja en contra de la Resolución No. 0549 del 3 de abril de 2025, por medio de la cual la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., en adelante **SDP**, resolvió rechazar por extemporáneo el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 1926 del 2 de diciembre de 2024, por medio de la cual se negó la solicitud de viabilidad urbanística para la instalación de la estación radioeléctrica denominada «**BOG PSB 3 REUBICACIÓN 2**», ubicada en la Avenida Carrera 68 No. 53-86 de la localidad de TEUSAQUILLO, en la ciudad de Bogotá D.C., en espacio considerado BIEN DE USO PÚBLICO.

Una vez revisados los documentos remitidos con ocasión del recurso de queja, esta Comisión, mediante comunicación con radicación de salida 2025518463 del 17 de junio de 2025, solicitó a la **SDP** la remisión del expediente contentivo de la actuación administrativa de factibilidad en comento; requerimiento que fue atendido por dicha entidad mediante radicado 2025816011 del 17 de julio de 2025.

Así las cosas, en el presente acto, luego de analizar el cumplimiento de requisitos legales para la interposición del recurso de queja, se verificará el cumplimiento de tales requisitos respecto del recurso de apelación.

TRÁMITE ANTE LA SDP

A partir de la revisión del expediente administrativo se encontró lo siguiente:

Mediante radicado 1-2021-34525² del 30 de abril de 2021, **COMCEL**, a través de apoderado general, presentó ante la **SDP** una solicitud de factibilidad de la estación radioeléctrica denominada «**BOG PSB 3 REUBICACIÓN 2**», a ubicarse en la Avenida Carrera 68 No. 53-86, en la localidad de TEUSAQUILLO, en la ciudad de Bogotá D.C.

Durante el trámite, la **SDP**, mediante los radicados 2-2021-36654 del 13 de mayo de 2021 y 2-2021-49997 del 24 de junio de 2021³, formuló diversos requerimientos dirigidos a **COMCEL**, con el propósito de que completara la documentación exigida para evaluar la solicitud de viabilidad urbanística de la estación «**BOG PSB 3 REUBICACIÓN 2**».

¹ Expediente CRC 3000-32-1-173. «Carpeta 1. Solicitud».

² Expediente 1-2021-34525 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf 1. Folios 1».

³ Expediente 1-2021-34525 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. radicados 2-2021-36654 del 13 de mayo de 2021 y 2-2021-49997 del 24 de junio de 2021».

COMCEL, mediante radicado No. 1-2021-46641 del 8 de junio de 2021⁴, solicitó prórroga para allegar la información solicitada. Dicha solicitud fue concedida por la **SDP** a través del radicado 2-2021-48504 del 21 de junio de 2021⁵.

Por medio de los radicados No. 1-2021-52044 del 21 de junio de 2021, No. 1-2021-59801 del 13 de julio de 2021, 1-2021-60700 del 15 de julio de 2021 y 1-2021-62462 del 21 de julio de 2021⁶, **COMCEL** presentó la documentación requerida ante la **SDP**.

Una vez analizados los documentos, el 29 de octubre de 2021, a través del radicado 2-2021-96260⁷, la **SDP** requirió nuevamente a **COMCEL** para que realizara actualizaciones, correcciones y aclaraciones necesarias, en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 22 del Decreto Distrital 397 de 2017. Sobre dicho requerimiento, **COMCEL** solicitó prórroga para dar respuesta mediante radicado 1-2021-105066 del 12 de noviembre de 2021⁸. La **SDP** concedió la solicitud de prórroga mediante radicado 2-2021-105953 del 23 de noviembre de 2021.

COMCEL dio respuesta al requerimiento mediante los radicados No. 1-2021-119716 del 13 de diciembre de 2021, 1-2021-119717 del 14 de diciembre de 2021 y 1-2021-121223 del 16 de diciembre de 2021⁹, allegando la información solicitada.

Mediante el radicado 2-2022-166181 del 16 de noviembre de 2022¹⁰, la **SDP** instó a **COMCEL** a presentar la documentación necesaria para que el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural –IDPC– pudiera emitir el concepto técnico correspondiente, dado que el predio se ubica en un espacio de Interés Cultural. Ante esto, **COMCEL** solicitó prórroga mediante el radicado 1-2022-151197 del 15 de diciembre de 2022, la cual fue concedida por la **SDP** mediante el radicado 2-2022-186803 del 20 de diciembre de 2022.

Finalmente, **COMCEL** presentó su respuesta el 30 de diciembre de 2022, con la cual atendió los requerimientos formulados dentro de la etapa de factibilidad.

La **SDP**, al efectuar el estudio de la documentación obrante en el expediente, el 2 de diciembre de 2024 expidió la Resolución No. 1926 de 2024¹¹, mediante la cual negó la solicitud de viabilidad urbanística para la estación «**BOG PSB 3 REUBICACIÓN 2**». La decisión se fundó en el incumplimiento de requisitos esenciales establecidos en el Decreto 397 de 2017, modificado por el Decreto 805 de 2019 y en la falta de autorización del IDPC para intervenir en área de influencia de Interés Cultural.

Contra la anterior decisión, **COMCEL** interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación mediante radicado 1-2025-04493 del 29 de enero de 2025¹². En su recurso, alegó la falsa motivación del acto, la vulneración de los principios de debido proceso, confianza legítima, buena fe y seguridad jurídica. En particular, sostuvo que la **SDP** fundamentó la negativa en disposiciones que no eran aplicables al momento de evaluación de la solicitud y en que se incumplió con el término consagrado en el artículo 22 del Decreto Distrital 397 de 2017, modificado por el Decreto 805 de 2019.

Mediante la Resolución No. 0549 del 3 de abril de 2025¹³, la **SDP** resolvió rechazar los recursos interpuestos al considerar que se habían presentado de forma extemporánea dado que la notificación de la Resolución No. 1926 del 2 de diciembre de 2024 se surtió por aviso el 13 de diciembre de 2024 y, a partir de ahí, **COMCEL** tenía diez (10) días para presentar la respectiva impugnación. No obstante, solo hasta el 29 de enero de 2025 hizo lo correspondiente. De esta manera, la **SDP** se abstuvo de realizar un análisis de fondo de los argumentos y decidió no conceder la apelación ante la Comisión.

Con ocasión de lo anterior, **COMCEL** radicó ante la CRC el recurso de queja referenciado al inicio de este acto administrativo. En el citado recurso de queja, **COMCEL** argumentó que la **SDP** incurrió en

⁴ Expediente 1-2021-34525 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. radicado No. 1-2021-46641 del 8 de junio de 2021».

⁵ Expediente 1-2021-34525 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf radicado 2-2021-48504 del 21 de junio de 2021».

⁶ Expediente 1-2021-34525 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf CARPETA ALCANCE BOG PSB 3 REUB 2 anexo del Radicado 1-2021-52044».

⁷ Expediente 1-2021-34525 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf OFICIO VTSP-2020-3011 REQUERIMIENTO PARA REALIZAR CORRECCIONES, ACTUALIZACIONES O ACLARACIONES».

⁸ Expediente 1-2021-34525 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf RADICACIÓN VIRTUAL CORREO GEL INDICANDO SOLICITUD DE PRORROGA RESPUESTA ACTA DE OBSERVACIONES Rad. 1-2021-105066».

⁹ Expediente 1-2021-34525 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf RADICACIÓN VIRTUAL CORREO GEL INDICANDO PODER – ACTA DE OBSERVACIONES Rad. 1-2021-121223».

¹⁰ Expediente 1-2021-34525 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf OFICIO DTAU-2022-0151 SOLICITUD AL INTERESADO PARA REALIZAR CORRECCIONES, ACTUALIZACIONES O ACLARACIONES».

¹¹ Expediente 1-2021-34525 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf 2».

¹² Expediente 1-2021-34525 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf 4».

¹³ Expediente 1-2021-34525 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf 7».

una indebida notificación de la Resolución 1926 de 2024, toda vez que el apoderado de la empresa solicitó oportunamente la notificación personal y electrónica del acto al correo juridica@seamospartners.co, dentro del término de cinco (5) días hábiles siguientes a la citación remitida por la entidad. No obstante, la **SDP** notificó el acto por aviso.

Para el recurrente, dicha irregularidad implicó que el término para interponer los recursos solo comenzara a correr cuando su apoderada obtuvo personalmente copia del acto el 15 de enero de 2025, por lo que el recurso de reposición y en subsidio apelación presentado el 29 de enero de 2025 fue oportuno. Así las cosas, **COMCEL** solicitó a la CRC revocar la Resolución No. 0549 de 2025, que había rechazado por extemporáneo el recurso de apelación, y ordenar su admisión y trámite conforme a las consideraciones expuestas.

2. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE QUEJA

Sea lo primero manifestar que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 74 y 78 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA– el recurso de queja procede cuando se rechace el de apelación, y deberá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la misma.

En el caso que nos ocupa, se observa en el expediente remitido por la **SDP** que el artículo cuarto de la Resolución No. 0549 del 3 de abril de 2025 dispuso:

«(...) **ARTÍCULO CUARTO: NO CONCEDER** el recurso de APELACIÓN ante la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES-CRC-**, en virtud de lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 1437 de 2011. (...)».

También se evidencia que la decisión en comento fue notificada por aviso el 14 de abril de 2025 y el recurso de queja fue radicado ante la CRC el 22 de abril de 2025, esto es, al tercer día hábil siguiente a la diligencia de notificación.

Dado que el recurso de queja se interpuso en contra de una decisión que resolvió no conceder el recurso de apelación y que el mismo fue presentado de manera oportuna ante el funcionario competente, y cumple con los demás requisitos de ley¹⁴, este será admitido, como quedará expresado en la parte resolutive del presente acto, y se procederá a resolverlo de fondo.

3. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

COMCEL solicita en su recurso de queja que se revoque la Resolución No. 0549 del 3 de abril de 2025, mediante la cual la **SDP** resolvió rechazar por extemporáneo el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 1926 del 2 de diciembre de 2024, y que, en consecuencia, dicho recurso sea admitido y resuelto de fondo.

Con el fin de analizar lo expuesto por **COMCEL** en su recurso de queja y determinar si había lugar a conceder el recurso de apelación ante esta Comisión, cabe recordar que el artículo 74 del CPACA establece que, por regla general, contra los actos administrativos proceden los siguientes recursos:

- El de reposición, el cual se interpondrá ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.
- El de apelación, ante el inmediato superior administrativo o funcional, con el mismo propósito que el anterior.
- El de queja, cuando se rechace el de apelación, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 78 del CPACA.

Así mismo, el artículo 75 ibidem dispone que «[n]o habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa».

¹⁴ CPACA. Artículo 77. REQUISITOS. Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos. Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos: 1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.; 2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad. 3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer. 4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio. Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses. Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente. Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber.

De acuerdo con lo anterior, sólo proceden recursos en contra de los actos administrativos definitivos, es decir, *«aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, ya sea porque crearon, modificaron o extinguieron una situación jurídica en particular»*¹⁵ (SFT), salvo disposición normativa que expresamente disponga que procede algún recurso contra otro tipo de actos.

A la luz de lo anterior, es necesario analizar la naturaleza del acto administrativo en contra del cual se interpuso el recurso de apelación, con el fin de constatar si era susceptible o no de ser recurrido.

Se tiene entonces que, por medio de la Resolución No. 1926 del 2 de diciembre de 2024, la **SDP** negó la solicitud de factibilidad presentada por **COMCEL** para la instalación de la estación radioeléctrica denominada **«BOG PSB 3 REUBICACIÓN 2»**. La decisión se fundamentó en lo dispuesto en el Decreto Distrital 397 de 2017, en el cual se establece una serie de documentos técnicos, jurídicos, arquitectónicos y urbanísticos que permiten el estudio adecuado del trámite y en su incumplimiento por parte del solicitante. Tal decisión resuelve de manera definitiva la solicitud presentada por **COMCEL**.

Ahora, de igual manera, corresponde analizar si el mismo fue presentado dentro del término legal establecido para tal fin. Los artículos 76 y 77 del CPACA disponen que el recurso de apelación debe interponerse por el interesado, su representante o apoderado, ante el funcionario que dictó el acto administrativo, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación personal, por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según corresponda, exponiendo los motivos de inconformidad frente a la decisión.

En el presente caso se observa que la **SDP**, mediante comunicación del 5 de diciembre de 2024, citó a **COMCEL**, para surtir la notificación personal de la Resolución No. 1926 del 2 de diciembre de 2024. En dicho oficio, la **SDP** señaló expresamente que *«una vez vencido el término y en el caso de no comparecer a la Notificación Personal o autorizar la notificación por correo electrónico, de conformidad en lo señalado en el Artículo 69 de la Ley 1737 de 2011 se procederá a la realización de la Notificación por Aviso»*, tal y como se ve en la siguiente imagen:



En respuesta a dicha citación, el 11 de diciembre de 2024, **COMCEL** envió un mensaje de datos con el asunto *«Solicitud electrónica de la Resolución No. 1926 -2024»* a los correos servicioalciudadanogel@sdp.gov.co y ventanillaelectronica@alcaldiabogota.gov.co de la **SDP**. En la comunicación, **COMCEL** manifestó expresamente su voluntad de ser notificado por medios electrónicos e indicó el correo electrónico juridica@seamospartners.co para tal efecto. Lo indicado se muestra en la siguiente imagen:

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 5 de noviembre de 2020 Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00680-01(3562-15).

Señores
**DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA.
SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN.
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.**

Referencia:	Solicitud notificación electrónica de la Resolución No. 1926 de 02 de diciembre del 2024 proferida por la Dirección Administrativa de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá.
--------------------	--

SAMUEL ANTONIO MARTÍNEZ DÍAZ, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 1.032.454.491 expedida en Bogotá D.C. y portador de la Tarjeta Profesional No. 308.131 del Consejo Superior de la Judicatura, con dirección de notificaciones en juridica@seamospartners.co, en calidad de apoderado principal de la Sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, identificada con NIT. No. 800.153.993-7 y correo electrónico notificacionesclaro@claro.com.co me permito **solicitar que la notificación de la RESOLUCIÓN No. 1926 de 02 de diciembre del 2024, se realice electrónicamente al correo juridica@seamospartners.co**

Adicionalmente, se precisa que como quiera que la citación para notificarse del acto administrativo fue enviada el 05 de noviembre de 2024, nos encontramos dentro del término para solicitar la notificación personal y electrónica de la misma.

No obstante, la **SDP** procedió a realizar la notificación por aviso de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69 del CPACA, argumentando para ello la no comparecencia de **COMCEL**.

Lo descrito permite evidenciar que, pese a la aceptación clara e inequívoca, por parte de **COMCEL**, del medio de notificación propuesto por la **SDP**, la notificación no se surtió del modo deseado, pues la **SDP** no remitió la Resolución 1926 de 2024 al correo electrónico proporcionado, así como tampoco dejó constancia de haberlo intentado. Tal omisión no solo transgrede lo previsto en el artículo 67 del CPACA, sino que refleja un vicio en el procedimiento de notificación al ignorar la voluntad del interesado de ser notificado por medios electrónicos. El artículo citado señala:

«**ARTÍCULO 67. Notificación personal.** Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades:

1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera.» (NSFT)

En esta misma línea, la Sala de Consulta del Consejo de Estado, en el Concepto 00210 de 2017¹⁶, señaló que, si el interesado acepta de manera expresa la notificación por medios electrónicos, surge para la administración el deber de llevarla a cabo en el menor tiempo posible. Precisó la Sala que nada impide que la entidad consulte previamente al administrado sobre su disposición para ser notificado de este modo y que, una vez obtenida una respuesta afirmativa y el correo electrónico correspondiente, la notificación electrónica deba realizarse cumpliendo los requisitos legales. En consecuencia, en criterio de esta Comisión, si la Administración omite usar el medio aceptado, el término para la interposición de recursos no puede considerarse válidamente iniciado. Al respecto se indicó:

«En cuanto a la oportunidad de la notificación electrónica, se infiere que teniendo el deber la administración de notificar de manera oportuna e inmediata sus actos, una vez el administrado acepte en forma expresa este medio de notificación debe la administración llevarla a cabo en el menor tiempo posible, pues dentro de los principios que rigen las

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 00210 de 2017 C.P. Álvaro Namén Vargas. Sentencia del 4 de abril de 2017 Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00210-00(2316).

actuaciones administrativas y a los cuales debe sujetarse la administración de acuerdo con el artículo 3º del Código están el de eficacia, economía y el de celeridad. (...)»

Así las cosas, es claro para esta Comisión que la **SDP** desconoció la manifestación oportuna de **COMCEL**, en tanto procedió a realizar la notificación por aviso de la Resolución que negó la solicitud de factibilidad y no la notificación personal por medios electrónicos. De modo que no puede computarse el término para interponer los respectivos recursos desde el 13 de diciembre de 2024, más aún si se tiene en cuenta que, por medio del radicado 2-2024-70303¹⁷ del 15 de enero de 2025, la **SDP** notificó personalmente la Resolución 1926 del 2 de diciembre de 2024. En efecto, en el expediente se observa que la apoderada de **COMCEL** compareció personalmente ante la Secretaría Distrital de Planeación el 15 de enero de 2025, para recibir copia íntegra del acto administrativo. Esta circunstancia permite concluir que, aunque inicialmente la entidad acudió a la notificación por aviso, la **SDP** procedió a realizar la notificación personal el 15 de enero de 2025, como se ilustra a continuación:

NOTIFICACIÓN PERSONAL
(Ley 1437 de 2011)
RAD. 2-2024-70303

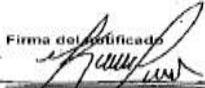
En la ciudad de Bogotá, D.C., a los quince días del mes de enero de 2025. Hora 10:25 AM se notifica personalmente a la Señora **KAREN LORENA TORRES CASTILLO**, identificado(a) con la cédula de ciudadanía N° **1.000.576.682**, Bogotá D.C. en calidad de: Interesado(a) ☐ Apoderado(a) ☒ Autorizado(a) ☐, de la Resolución N° **1926** de 02 de diciembre del 2024. "Por medio de la cual se **NIEGA** la viabilidad del concepto de factibilidad para la ubicación de los elementos que conforman una Estación Radioeléctrica denominada "**BOG PSB 3 REUBICACIÓN 2**", a localizarse en la **AVENIDA CARRERA 68 No. 53-86** de la localidad de **TEUSAQUILLO**, en la ciudad de Bogotá, D.C., en espacio considerado **BIEN DE USO PÚBLICO**".

Marcar con una "X" la opción que aplique o rellene el formato de forma con color negro

☐ Se le hace entrega al notificado(a) de una copia íntegra, auténtica y gratuita de la resolución referida y se le informa que contra la resolución anterior **no procede** recurso alguno en sede administrativa, según lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011

☒ Se le hace entrega al notificado(a) de una copia íntegra, auténtica y gratuita de la resolución referida y se le informa que contra la resolución anterior **procede** el recurso de reposición ante la Dirección de Trámites Administrativos Urbanísticos de la Secretaría Distrital de Planeación, y el de apelación ante la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), de acuerdo con el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, los cuales deberán ser interpuestos dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación personal o a la notificación por aviso, conforme lo establece los artículos 74, 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con lo regulado en el artículo 24 del Decreto Distrital 397 de 2017.

Firma del notificado



KAREN LORENA TORRES CASTILLO
C.C: **1.000.576.682**
Notificado

Firma del funcionario que notifica



Carlos E. Gonzalez P.
C.C: **1.013.643.608**
Dirección Administrativa

En consecuencia, el término para interponer los recursos debe contarse a partir de dicha fecha, lo que significa que la presentación del recurso de reposición y en subsidio apelación radicado el 29 de enero de 2025 fue oportuno.

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 ley. Por tanto, tal recurso será admitido, como quedará expresado en la parte resolutive del presente acto, y se procederá a su estudio de fondo.

4. SOBRE LA DECISIÓN OBJETO DEL RECURSO DE APELACIÓN

Como se mencionó en el acápite de antecedentes, el 30 de abril de 2021, **COMCEL** presentó ante la **SDP** una solicitud de factibilidad para la instalación de la estación radioeléctrica «**BOG PSB 3 REUBICACIÓN 2**».

Mediante Resolución No. 1926 del 2 de diciembre de 2024, la **SDP** revolió negar la factibilidad urbanística solicitada, con fundamento en que, una vez analizados los documentos presentados, tanto en la solicitud inicial como en los allegados posteriormente en respuesta al requerimiento y al acta de observaciones, se evidenció que los mismos no cumplían satisfactoriamente con los requisitos esenciales establecidos en el Decreto 397 de 2017, modificado por el Decreto 805 de 2019, así como tampoco contaba con la autorización del IDPC para intervenir en área de influencia de Interés Cultural.

5. CONSIDERACIONES DE LA CRC

¹⁷ Expediente 1-2021-34525 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf 3».

5.1. 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 7¹⁸ 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.

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 13¹⁹ 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

¹⁸ «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.»

¹⁹ 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.»

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 factibilidad para la instalación de una estación de telecomunicaciones que tiene consecuencias en la prestación de servicios, la CRC debe conocer el recurso de apelación interpuesto por **COMCEL**.

5.2. SOBRE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN

En el recurso de apelación interpuesto por **COMCEL** en contra de la Resolución No. 1926 del 2 de diciembre de 2024, solicita que esta sea revocada con fundamento en los argumentos que se indican a continuación, los cuales serán tratados y considerados respectivamente por la CRC en el siguiente orden:

I. FALSA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

COMCEL sostiene que la Resolución No. 1926 del 2 de diciembre de 2024 se encuentra falsamente motivada porque se fundamenta erróneamente en el Decreto 397 de 2017, modificado por el Decreto Distrital 805 de 2019, y no en los Decretos Distritales 083 de 2023 y 482 de 2024 y el Decreto Nacional 1031 de 2024, los cuales resultaban más favorables para su solicitud.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Para determinar si le asiste la razón a **COMCEL** en su argumento, es del caso hacer referencia a la falsa motivación como vicio de los actos administrativos. Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado:

«Frente a la causal de falsa motivación, la Sala ha señalado que se configura cuando el acto administrativo acusado ha sido proferido en flagrante incongruencia con las razones, motivos y pensamientos que en la realidad debieron fundar el acto, para ello se ha venido haciendo alusión a la sentencia de 8 de octubre de 2014, en la que se precisó el alcance de la causal, en los siguientes términos:

“La falsa motivación alude a las causas, razones, opiniones, pensamientos y motivos que a la administración (en cabeza de su agente) le llevan a expedir el acto administrativo como declaración de voluntad que es. Esas razones que pueden ser fácticas y jurídicas o de derecho o sólo jurídicas o de derecho (casi siempre, más no exclusivo, en actos de contenido general) **deben corresponder en forma concertada, coordinada y exacta a la decisión que se adopta, como si se tratara de una “congruencia” administrativa frente a su declaración.** De tal suerte que esa motivación surgirá falsa, es decir, no acorde o fuera de la realidad, cuando el sustento fáctico no corresponde al apoyo jurídico invocado (falsedad en el derecho) o viceversa (falsedad en el hecho), o cuando teniendo ambos fundamentos (fáctico y jurídico) la declaración de voluntad refiere a tema distinto o contradictorio a su motivo causal (falsedad en la decisión).” (Negritas y subrayado fuera de texto.)

La Sección Quinta señaló que para la prosperidad de la ca[u]sal en comento es necesario demostrar:

- O bien que los hechos que la administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión **no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa;**
- O que la Administración **omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados** y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.

De allí que estas irregularidades presentadas en la expedición del acto administrativo del que se pone en tela de juicio su legalidad, acarrearán el surgimiento de la incongruencia y la sinrazón administrativa que por supuesto afecta la validez del acto administrativo o electoral, precisamente, en el mayor de sus fondos semióticos como lo es que se trata de una declaración de voluntad y que conllevan a que se declare su nulidad. (...)»²⁰.

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P. Lucy Bermúdez Bermúdez. Sentencia del 8 de febrero de 2018. Radicación Número: 11001-03-28-00-2014-00117-00.

De igual manera, en la sentencia del Expediente No. 52001-23-33-000-2015-00155-01, la misma Corporación indicó que:

«(...) En términos de la doctrina, la causal de “falsa motivación” puede consistir en que la ley exija unos motivos precisos para tomar una decisión, pero el funcionario la expide sin que esos motivos se presenten, caso en el cual se habla de la inexistencia de motivos legales o falta de motivos, como también en que los motivos invocados no han existido realmente, desde el punto de vista material o jurídico, caso en el cual se habla de inexistencia de los motivos invocados, de motivos erróneos o de error de hecho o de derecho en los motivos.

El error de hecho ocurre cuando no existe el motivo que soporta el acto administrativo y **el error de derecho cuando el motivo invocado sí existió materialmente, pero fue mal apreciado o interpretado por el funcionario.** (...)»²¹ (NFT).

En el caso concreto se debe tener presente que la decisión de la Administración se fundamentó normativamente en lo dispuesto en el Decreto 397 de 2017, modificado por el Decreto 805 de 2019, el cual contiene toda la normativa sobre el despliegue de infraestructura y prestación de los servicios TIC en el Distrito de Bogotá D.C., disposición que a juicio del recurrente no debía ser la aplicada, al considerar que perdió vigencia por ser derogada por el Decreto 083 de 2023.

Debe mencionarse que el Decreto Distrital 083 de 2023 entró en vigor el 4 de marzo del año 2023 y dispuso en el artículo 32 un régimen de transición en el que se estipulan las condiciones en las que se aplicará dicho cuerpo normativo. En efecto, el numeral 3 del artículo 32 señaló:

«**Las solicitudes de localización e instalación**, y regularización de las Estaciones Radioeléctricas que hayan sido presentadas con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto, **continuarán rigiéndose por las normas vigentes al momento de su radicación**, siempre y cuando hayan sido radicadas de manera completa, sin perjuicio de que el solicitante renuncie por escrito y de forma expresa a la solicitud que se encuentra adelantando y, manifieste que se acoge a las normas establecidas en el presente decreto, para lo cual deberá tramitar una nueva radicación en los términos señalados en este Decreto» (NSFT).

De manera que, por regla general, las solicitudes presentadas de manera completa antes de la entrada en vigor del Decreto 083 de 2023 debían continuar su trámite conforme a la normativa vigente a la fecha de su radicación. La regla solo se exceptúa cuando el solicitante: **i)** renuncie de manera expresa a la solicitud adelantada; **ii)** manifieste su voluntad de acogerse a las disposiciones del nuevo decreto; y **iii)** presente una nueva solicitud bajo los términos establecidos en la nueva normativa.

De la revisión del expediente se advierte que la solicitud de instalación presentada por **COMCEL** inició el 30 de abril de 2021, mediante la presentación del formulario M-FO-014 bajo el radicado 1-2021-34525, momento en el cual se encontraba vigente el Decreto 397 de 2017, modificado por el Decreto 805 de 2019. Posteriormente, tras atender los requerimientos formulados por la **SDP**, **COMCEL** completó la documentación exigida el 30 de diciembre de 2022, fecha en la que seguía vigente la misma normativa. Por lo que, de conformidad con el mismo Decreto 083, la norma aplicable al caso concreto es el Decreto 397 de 2017, modificado por el 805 de 2019.

Adicionalmente, no se observa alguna comunicación escrita por parte de **COMCEL** en la que haya renunciado al trámite administrativo en curso, así como tampoco se encuentra la radicación de una nueva solicitud de instalación para la estación radioeléctrica «**BOG PSB 3 REUBICACIÓN 2**». Luego, entonces, la norma que seguía siendo aplicable para el trámite en estudio era el Decreto 397 de 2017 con la modificación del Decreto 805 de 2019 y no el Decreto 083 de 2023.

En igual sentido, se debe tener en cuenta que el Decreto 482 de 2024 entró en vigor a partir del 1 de enero de 2025, por lo que, además de no ser la norma vigente al momento de presentación de la solicitud, resulta fácticamente imposible que la **SDP** pudiera aplicar el referido decreto a una decisión adoptada un mes antes.

En lo que respecta a la aplicación del Decreto 1031 del 14 de agosto de 2024, resulta preciso indicar que este reglamenta el procedimiento único para el despliegue de redes e infraestructura de telecomunicaciones en el territorio nacional y lo previsto en él resulta aplicable para las entidades territoriales, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y proveedores de

²¹ Consejo de Estado. Sala lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Stella Carvajal Basto. Sentencia del 12 de octubre de 2017. Radicación Número: 11001-03-27-000-2013-00007-00.

infraestructura de telecomunicaciones, a partir del 15 de noviembre de 2024, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 2, que señala:

«**ARTÍCULO 2. Vigencia, derogatorias y adición.** El presente Decreto rige a partir de los 3 meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial, deroga el artículo 2.2.2.5.12 del Decreto 1078 de 2015, y adiciona el Título 30 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015.»

El citado decreto dispuso en su artículo 2.2.30.20 que los trámites de autorización para el despliegue de redes e infraestructura de telecomunicaciones presentados antes de su entrada en vigor debían adelantarse hasta su finalización bajo la normatividad vigente al momento de la presentación de la solicitud:

«**ARTÍCULO 2.2.30.20. Transición.** El trámite de las solicitudes de autorización para el despliegue de redes e infraestructura de telecomunicaciones presentadas antes de la entrada en vigor del presente título **se adelantará hasta su final conforme la normativa vigente al momento de presentación de la respectiva solicitud.**» (NSFT).

Luego, aunque el Decreto 1031 se encontraba vigente al momento de decidir sobre la solicitud de **COMCEL**, lo cierto es que su aplicación no puede ser extendida al presente trámite si el mismo Decreto excluye dicha posibilidad, al señalar que las solicitudes que se hubieran presentado con anterioridad a su entrada en vigor debían tramitarse conforme a la normativa vigente.

Tal razonamiento permite concluir que no hay falsa motivación del acto apelado, pues queda claro que la **SDP** aplicó de manera correcta el marco jurídico a la solicitud de instalación. Agréguese que mal haría la **SDP** en emplear una normativa posterior a la que resulta aplicable, sin que se hubieran cumplido los supuestos de excepción previstos en el Decreto 083 de 2023.

Finalmente, **COMCEL** también sostiene que la **SDP** debió aplicar el Decreto 083 de 2023 en lugar del Decreto 397 de 2017, modificado por el Decreto 805 de 2019, por considerar que el primero era más favorable para su solicitud. Aun cuando se ha dejado claro que este último no resulta ser el decreto aplicable para la solicitud, se hace necesario entrar a discernir sobre el principio de favorabilidad y su aplicación en este tipo de trámites.

El principio de favorabilidad constituye una excepción al principio de irretroactividad de la ley, en cuya virtud, aun cuando las normas jurídicas rigen hacia el futuro desde su promulgación y no pueden aplicarse a hechos ocurridos con anterioridad, solo de manera excepcional puede aplicarse una norma posterior, siempre que sea más favorable para el administrado.

Al respecto, del análisis normativo realizado se concluye que el Decreto 397 de 2017, modificado por el Decreto 805 de 2019, constituye el marco jurídico aplicable al caso concreto, y no podría esta Comisión apartarse de su contenido, so pretexto de aplicar el principio de favorabilidad, pues ello desconocería, sin sustento válido, de un lado, que **COMCEL** fue quien, de manera voluntaria, optó por no acogerse al nuevo decreto al no renunciar expresamente a su solicitud inicial ni presentar una nueva conforme a la nueva normativa; y, por otra parte, la interpretación literal de las disposiciones aplicables, la cual, impide una aplicación extensiva o analógica en ausencia de justificación normativa suficiente.

Sobre esto último, el artículo 27 del Código Civil establece que «*cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu*», norma sobre la cual la doctrina ha señalado que «*el primer sentido al que acude el intérprete es al sentido literal de las palabras, llamado también exégesis o método exegético. El significado básico lo dará el diccionario y el sentido común de la expresión, si este es claro, no es necesario buscar otro sentido: ahí acaba la interpretación*»²².

En consecuencia, esta Comisión concluye que la **SDP** actuó correctamente al aplicar el Decreto 397 de 2017, modificado por el Decreto 805 de 2019, y que la motivación jurídica del acto administrativo es coherente con la situación fáctica del caso.

Así las cosas, el cargo será desestimado.

II. VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO POR INCUMPLIMIENTO DE TÉRMINOS LEGALES

²² JAVIER ARIAS TORO. Interpretar, argumentar y persuadir. Hermenéutica aplicada, 2ª ed., Bogotá, Temis, 2020, p. 42.

COMCEL sostiene que la **SDP** vulneró el debido proceso al exceder los términos legales previstos para resolver su solicitud de factibilidad, dado que su solicitud se resolvió en aproximadamente dos años después de su presentación. Respalda su argumento citando el artículo 22 del Decreto Distrital 397 de 2017, modificado por el Decreto 805 de 2019, el cual establece que, una vez recibida la solicitud, la Administración tiene un plazo de quince (15) días hábiles para emitir una decisión de fondo.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Teniendo en cuenta que, en su recurso, **COMCEL** aduce la presunta violación al debido proceso, es preciso traer a colación lo previsto en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia:

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

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

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

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

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

La Corte Constitucional ha decantado en reiterada jurisprudencia el alcance del referido derecho, indicando que éste comprende: **i)** el derecho a la jurisdicción; **ii)** el derecho al juez natural; **iii)** el derecho a un proceso público; **iv)** el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario correspondiente; **v)** a ser oídos en el trámite de la actuación administrativa en curso; **vi)** a la notificación del acto administrativo bajo el cumplimiento de los preceptos legales; **vii)** a un trámite administrativo sin dilaciones; **viii)** a permitir la participación desde el principio de la actuación; **ix)** a que la actuación se adelante ante el funcionario competente y bajo el cumplimiento de las disposiciones legales; **x)** a gozar de la presunción de inocencia; **xi)** al ejercicio del derecho de defensa y contradicción; **xii)** a solicitar, aportar y controvertir las pruebas que sean necesarias; y, **xiii)** a impugnar las decisiones y promover las acciones pertinentes para solicitar la nulidad por la vulneración del debido proceso²³.

En cuanto al reparo de **COMCEL**, resulta también necesario poner de presente lo dicho por la jurisprudencia sobre la afectación del debido proceso por las dilaciones injustificadas. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado:

«(...)

Esta Corte ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a (i) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; y (ii) que la actuación se adelante con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico.

La **dilación injustificada** se presenta cuando la duración de un procedimiento supera el plazo razonable. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la razonabilidad del plazo se establece en cada caso particular y *ex post* teniendo en cuenta los siguientes elementos **(i) la complejidad del asunto; (ii) la actividad procesal del interesado; (iii) la conducta de la autoridad competente; y (iv) la situación jurídica de la persona interesada.**

En los casos en que no se ha sobrepasado el término legal para fallar, no es posible predicar la existencia de una mora administrativa. Sin embargo, en estos casos es posible que se transgreda el imperativo de la razonabilidad del plazo. Ello podría suceder, por ejemplo, en un caso extremadamente sencillo en el que desde un principio se encuentren todos los elementos de juicio para la adopción del fallo o acto administrativo definitivo, y, sin embargo, la autoridad dilate injustificadamente la decisión de fondo.

²³ Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2019. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.

La Corte Constitucional ha señalado que cuando la demora en un trámite administrativo o judicial afecta derechos de sujetos de especial protección, es posible ordenar la alteración del turno para la decisión. Sin embargo, la Corte ha sido enfática en el sentido de que estas alteraciones de turno sólo pueden ser ordenadas por el juez constitucional en casos excepcionales y en particular si se cumplen dos requisitos: (i) requisito subjetivo, consistente en que el sujeto se encuentre en una situación "evidente de debilidad, en niveles límite"; (ii) requisito objetivo, que exige que "el atraso exceda los límites de lo constitucionalmente tolerable".

Es importante resaltar que la garantía del plazo razonable no solo se refiere a la protección de que los juicios se den sin dilaciones injustificadas, sino además que las actuaciones "tampoco se adelanten con tanta celeridad que tornen ineficaz o precluyan la garantía del derecho a la defensa y en especial el derecho a la contradicción". Por ello, el plazo razonable puede desconocerse (i) por la ausencia de celeridad en una actuación; o (ii) porque el procedimiento se realiza en un plazo excesivamente sumario afectando el derecho de defensa (...)»²⁴.

Lo anterior significa que el debido proceso abarca un conjunto de condiciones susceptibles de ser transgredidos durante el trámite administrativo y que su objetivo no es otro que asegurar el funcionamiento ordenado de la administración, evitando las dilaciones injustificadas, la validez de sus actuaciones, la protección de la seguridad jurídica y la defensa de los administrados.

En el caso objeto de análisis, se debe recordar que el artículo 22 del Decreto 397 de 2017, modificado por el Decreto 805 de 2019, señala:

«Artículo 22. CONCEPTO DE FACTIBILIDAD PARA LA INSTALACIÓN DE ESTACIONES RADIOELÉCTRICAS. La Subsecretaría de Planeación Territorial de la Secretaría Distrital de Planeación o la entidad que haga sus veces, contará con un término de quince (15) días hábiles contados a partir de la fecha de la radicación de la solicitud con la totalidad de los requisitos establecidos en el presente Decreto, para emitir el correspondiente concepto de factibilidad para la instalación de Estaciones Radioeléctricas (...).»

La norma en cita establece, en efecto, el término de 15 días para que la Administración decida sobre la solicitud de factibilidad una vez se presente la solicitud. Al respecto, a partir de la revisión del expediente, esta Comisión constata que, desde la presentación de la solicitud, la **SDP** formuló varios requerimientos, los cuales únicamente fueron atendidos en su totalidad hasta el 30 de diciembre de 2022. De igual manera, se observa que la **SDP** adoptó una decisión respecto de la solicitud de factibilidad solo hasta el 2 de diciembre de 2024.

Luego, es claro que transcurrieron dos años sin que la **SDP** emitiera una decisión de fondo sobre el asunto. No obstante, las irregularidades que se presentaron en el curso de dicho trámite no implican necesariamente la vulneración del debido proceso, por lo que resulta indispensable determinar en qué casos tales irregularidades afectan el núcleo esencial de esta garantía y en cuáles no. En este sentido, lo determinante es verificar si la demora de la **SDP** de adoptar una decisión incidió negativamente en el derecho de defensa de **COMCEL** o alteró de manera grave el trámite.

Esta tesis ha sido respaldada por la jurisprudencia cuando menciona que no todos los vicios procedimentales tienden a que se declare la nulidad de los actos administrativos. En particular, el Consejo de Estado ha indicado que solo los vicios de procedimiento anularán los actos administrativos cuando se presenten irregularidades sustanciales, como se plantea a continuación:

«Cabe destacar en este punto, que no toda irregularidad acaecida dentro del procedimiento administrativo o inobservancia de los requisitos formales por parte de la administración pública, constituye por sí sola, un motivo para declarar la nulidad de los actos administrativos producto de una actuación administrativa. Estos solo podrán ser anulados, cuando los vicios dentro del procedimiento impliquen el desconocimiento de las garantías fundamentales de quien pueda resultar afectado con su expedición, es decir, **que la nulidad de un acto administrativo por desconocimiento del debido proceso administrativo puede ser decretada únicamente cuando dentro del proceso para su expedición se presenten irregularidades sustanciales o esenciales, que afecten las garantías constitucionales del administrado.**

Una irregularidad acaecida en el curso de un procedimiento administrativo se considera como sustancial, cuando incide en la decisión de fondo que culmina con la actuación administrativa,

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-595 de 2019. M.P.: Alejandro Linares Cantillo.

contrariando los derechos fundamentales del administrado, es decir, que de no haber existido tal irregularidad, el acto administrativo que define la situación jurídica debatida hubiese tenido un sentido sustancialmente diferente. Por el contrario las irregularidades o vicios, que no afectan el fondo del asunto discutido, esto es, que de no haber ocurrido, la decisión definitiva hubiese sido en igual sentido, no tienen la relevancia para generar la nulidad del mismo, pues esto no desconoce la finalidad del debido proceso administrativo, es decir, la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Entonces los vicios de procedimiento que no incidan en el fondo del asunto discutido, son considerados como irregularidades intrascendentes o irrelevantes que no tienen la virtud de generar la nulidad del acto administrativo que define la situación jurídica objeto de discusión»²⁵ (NSFT).

En este contexto, se debe advertir que, en el caso en concreto, no existe una vulneración sustancial si se tiene en cuenta que a **COMCEL** se le garantizó su participación y su derecho de contradicción en toda la actuación administrativa. En particular, **COMCEL** intervino en el trámite antes de que la **SDP** tomara una decisión, cuando se le pidió que aportara la información y la documentación faltante. También cuando dispuso de la oportunidad de cuestionar las consideraciones que fundamentaron la decisión desfavorable de la **SDP**, al presentar el recurso de reposición en subsidio de apelación formulado en contra de la resolución que negó la factibilidad para la ubicación de la estación radioeléctrica «**BOG PSB 3 REUBICACIÓN 2**», y, finalmente, cuando la **SDP** atendió cada uno de los argumentos fácticos y jurídicos y las pruebas para confirmar su decisión.

Tampoco puede concluirse que se vulneró el debido proceso dado que, al analizar la norma invocada por el apelante, esta no dispone que, como consecuencia de su inobservancia, se deba conceder el permiso o se deba revocar el acto administrativo, por lo que su incumplimiento no conlleva intrínsecamente una afectación sustancial en el proceso.

Nótese, finalmente, que no existen elementos que permitan inferir que la decisión hubiera sido otra si la **SDP** no hubiera incurrido en la mora identificada por **COMCEL**.

Por lo expuesto, es de concluir que el desconocimiento del término dispuesto en el artículo 22 del Decreto 397 de 2017, modificado por el Decreto 805 de 2019, no configura una irregularidad sustancial que afecte la validez de la actuación ni por ende constituye una vulneración del derecho al debido proceso que dé lugar a la revocación del acto impugnado.

En cualquier caso, no puede desconocer esta Comisión que se está ante una solicitud que fue resuelta dos años después, a pesar de que la normativa distrital establece un plazo máximo de quince días para su decisión. Además, es de tener en cuenta que es reiterado el comportamiento de la **SDP** en tardar varios años en resolver este tipo de actuaciones, lo que ha llevado a que en múltiples actos administrativos la CRC haya exhortado a resolver de manera ágil aquellas solicitudes que guardan relación con el despliegue de infraestructura para la prestación de servicios de telecomunicaciones. Por lo anterior, se considera necesario remitir el expediente a la Personería Distrital de Bogotá, con el fin de que, en el marco de sus competencias, adelante las acciones de acompañamiento y vigilancia que considere respecto del proceder de la **SDP**.

III. VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE CONFIANZA LEGÍTIMA, BUENA FE Y SEGURIDAD JURÍDICA

COMCEL afirma que la decisión negativa de la **SDP** desconoce los principios constitucionales de confianza legítima, buena fe y seguridad jurídica al no resolver de fondo la solicitud de factibilidad dentro de los 15 días siguientes a la presentación de esta.

En síntesis, aduce que el principio de confianza legítima se transgrede porque la expectativa de que la **SDP** resolviera la solicitud dentro del término que se encuentra establecido en la Ley, no se cumplió. Alega que el principio de buena fe se vulneró porque la **SDP** desconoció el esfuerzo y la diligencia de la empresa al atender los requerimientos oportunamente, dado que tenía la expectativa que la decisión sería adoptada en un plazo razonable. Finalmente, manifiesta que la vulneración a la seguridad jurídica se produjo porque el actuar de la **SDP** no fue predecible, estable ni conforme a las normas vigentes.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Lo primero que se debe advertir es que es habitual encontrar en la jurisprudencia una relación intrínseca entre el principio de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica, debido a que guardan similitud

²⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 11 de abril de 2019. C.P. Sandra Ibarra Vélez. Radicación número: 05001-23-33-000-2014-02189-01(1171-18).

en los fines que persiguen. Puede hallarse lo descrito en la sentencia SU-072 de 2018, en la cual la Corte Constitucional sostiene:

«(...) En su aspecto subjetivo, la seguridad jurídica está relacionada con la buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, a partir del principio de la confianza legítima. Este principio constitucional garantiza a las personas que ni el Estado, ni los particulares, van a sorprenderlos con actuaciones que, analizadas aisladamente tengan un fundamento jurídico, pero que al compararlas, resulten contradictorias. (...). **El derecho de acceso a la administración de justicia implica la garantía de la confianza legítima en la actividad del Estado (...) como administrador de justicia. (...) Esta confianza no se garantiza con la sola publicidad del texto de la ley, ni se agota en la simple adscripción nominal del principio de legalidad. Comprende además la protección a las expectativas legítimas de las personas de que la interpretación y aplicación de la ley por parte de los jueces va a ser razonable, consistente y uniforme**» (...)» (Negrita del texto original) (SFT).

Por lo tanto, esta Comisión, al analizar que el argumento del recurrente se fundamenta en la presunta vulneración de los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, todos ellos invocados bajo un mismo supuesto de hecho —la demora de la **SDP** en emitir una decisión—, considera procedente examinar dichos principios de manera unificada, en la medida en que uno de ellos integra y refuerza el contenido de los otros. Este análisis se realizará de forma proporcional y coherente con las finalidades que justifican su aplicación en el caso concreto.

Hecha esa salvedad, resulta necesario entrar a definir el principio de confianza legítima, el cual ha sido decantado en la jurisprudencia colombiana como aquel que busca proteger a las personas que han actuado de buena fe basándose en la estabilidad y previsibilidad de las actuaciones de las autoridades. Dicho concepto alude a las expectativas razonables que surgen en un individuo a partir del comportamiento de otro sujeto de derecho, o incluso de las autoridades, frente a la comunidad jurídica en general. Tales expectativas, cuando producen efectos jurídicos, imponen a las autoridades el deber de mantener una conducta consecuente y no contradictoria. En ese sentido, la Corte Constitucional ha manifestado:

«61. La Constitución establece que, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 83 Superior, las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas. Por su parte, **la doctrina constitucional ha señalado que, al principio de buena fe se incorpora el valor ético de la confianza, en virtud del cual, la persona se forma, a partir de las actuaciones predecibles de las autoridades, la convicción de que determinada situación se prolongará en el tiempo, que surtirá todos sus efectos o, por lo menos, que no será cambiada abruptamente. No se trata, por lo tanto, de tener seguridad en que los hechos ya acontecidos no pueden ser afectados, tal y como se predica de la institución de las situaciones jurídicas consolidadas (ver supra, numerales 55 a 59) sino "de [tener] una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente.**»²⁶(NSFT)

De acuerdo con lo anterior, la confianza legítima²⁷ tiene como objetivo garantizar la seguridad jurídica y evitar la arbitrariedad en la toma de decisiones por parte de la administración. En particular, para que se configure una situación protegida por este principio debe generarse una base objetiva de confianza.

Para identificar una situación protegible de confianza la doctrina ha considerado necesario que existan signos externos de la Administración de carácter concluyente que sirvan como «base objetiva de confianza», es decir, actos, hechos, actitudes, o manifestaciones que representen de manera asertiva, inequívoca y concluyente, una postura, una decisión o el sentido de la voluntad administrativa²⁸. Ha señalado el Consejo de Estado que las expectativas legítimas y estados de confianza susceptibles de ser protegidos a partir de la confianza *«emanan de actos, omisiones o hechos externos del Estado que revisten el carácter de concluyentes, ciertos, inequívocos, verificables y objetivados frente a una*

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-119 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

²⁷ El principio de confianza legítima encuentra fundamento en el principio de buena fe previsto en el artículo 83 de la CP. El principio de confianza legítima trae consigo un límite en lo que refiere a la modificación de situaciones jurídicas que generan unas expectativas legítimas, lo que a su vez conlleva la proscripción de decisiones arbitrarias por parte de la Administración.

²⁸ VALBUENA HERNÁNDEZ, G. La defraudación de la Confianza Legítima. Aproximación Crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Universidad Externado de Colombia (2008) Pág. 159.

situación jurídica particular en virtud de los cuales se crean estados de confianza, plausibles y razonables en la conciencia de los asociados»²⁹.

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

«Las expectativas legítimas -jus existens in spe-. Se trata de **situaciones encaminadas a la formación de un derecho** subjetivo, conformadas por aquellas esperanzas legítimas que surgen del ejercicio de la autonomía de la voluntad privada expresado en la constitución de los hechos previstos en la ley para la adquisición del derecho y que, a pesar de no haber ingresado aún el derecho en el patrimonio del sujeto, **ofrecen la certeza de que recorrido el camino de los hechos jurídicos se constituirá el derecho**. Son, entonces, situaciones que si bien no están consolidadas ni han generado una situación de adquisición de un derecho, **sí han creado expectativas válidas**, en cuanto fundadas en la realización progresiva de los supuestos de hecho tasados legalmente para la obtención del derecho y por ende, gozan de protección»³⁰ (NFT).

Según la Corte Constitucional, esas expectativas «no son más que una intención o una esperanza de obtener un resultado jurídico concreto»³¹, «aquellas probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho», «situaciones jurídicas no consolidadas [...] en las que los supuestos fácticos para la adquisición del derecho no se han realizado»³².

Con base en estos criterios, la CRC procede analizar si en el caso concreto concurren las condiciones necesarias para determinar si los principios de confianza legítima, buena fe y seguridad jurídica fueron vulnerados.

Es del caso manifestar que esta Comisión no evidencia vulneración alguna al principio de confianza legítima²⁶ como quiera que el simple adelantamiento de un trámite de estudio de factibilidad para la instalación de una estación radioeléctrica no genera ningún tipo de expectativa legítimamente fundada en cabeza del solicitante que le permita tener el convencimiento de que va a obtener una respuesta afirmativa. Ello en la medida en que, quienes pretendan acceder a este tipo de permisos, deben cumplir los requisitos establecidos para tal fin. En otras palabras, ninguna confianza legítima se deriva de la sola presentación de una solicitud para obtener estudios de factibilidad positivos o permisos para la instalación de infraestructura, mucho menos cuando esta no cumple con los requisitos previstos en la normativa en vigor.

Aunque **COMCEL** esperaba que la decisión se emitiera dentro de los quince días siguientes, dicha expectativa constituye una irregularidad meramente formal ocurrida durante el trámite administrativo. Esta situación no afecta la validez ni modifica el contenido de fondo de la Resolución No. 1926 del 2 de diciembre de 2024, emitida por la **SDP**. En otras palabras, incluso si no se hubiera presentado esta irregularidad en los plazos, se reitera, el resultado del acto administrativo —la decisión sobre la solicitud de factibilidad— habría sido exactamente el mismo.

Bajo este contexto, no es posible afirmar que en el presente caso se configure una vulneración a los principios en favor de **COMCEL**, pues las expectativas que, según alega, fueron defraudadas, no producen un error sustancial que derive en un resultado distinto al que hoy se discute. Lo cierto es que la decisión de la **SDP** se origina en la propia omisión de **COMCEL** en satisfacer requisitos esenciales exigidos por la normativa jurídica, arquitectónica, urbanística y técnica vigente³³.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de agosto de 2015, radicado 22637.

³⁰ Ibidem.

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-147 del 19 de marzo de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

³² Corte Constitucional, sentencia C-314 del 1º de abril de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³³ En cuanto a los requisitos urbanísticos y arquitectónicos, se observó que la documentación presentada no cumplía con lo previsto en el artículo 17.1.2 del Decreto 397 de 2017, pues carecía de planos obligatorios como cortes longitudinales y transversales, así como de información suficiente para determinar las características técnicas y arquitectónicas de la instalación.

De igual forma, la estación proyectada se localizaba en el área de protección del Bien de Interés Cultural Templo del Campo Eucarístico Parque Metropolitano Simón Bolívar, por lo que resultaba indispensable allegar el concepto favorable del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC) conforme a lo establecido en el artículo 9 del Decreto 397 de 2017, modificado por el artículo 4 del Decreto 805 de 2019. Sin embargo, **COMCEL** no aportó la autorización de intervención patrimonial exigida por la normatividad vigente.

En relación con el análisis técnico, la **SDP** evidenció inconsistencias en la ubicación geográfica de la estación, particularmente en las coordenadas reportadas, las cuales no coincidían entre los documentos técnicos y el formato de solicitud. Estas deficiencias, de conformidad con el artículo 22 del Decreto 397 de 2017, impidieron que se considerara atendido el requerimiento de corrección y actualización de la información presentada. Con base en todo lo anterior, los estudios urbanístico-arquitectónico y técnico fueron calificados como **"NO VIABLES"**, motivo por el cual la solicitud de factibilidad urbanística fue negada en los términos de la normatividad vigente.

Así las cosas, el cargo aquí analizado no tiene vocación de prosperidad, de manera que se confirmará la decisión contenida en la Resolución No. 1926 del 2 de diciembre de 2024.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión reitera que la presente solicitud fue resuelta dos años después de su radicación, y que, si bien no modifica la decisión adoptada, lo cierto es que este incumplimiento refleja una práctica reiterada por parte de la **SDP** en la dilación de este tipo de actuaciones administrativas. En atención a lo anterior, se estima procedente remitir el expediente a la Personería Distrital de Bogotá.

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 queja interpuesto por **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.**, en contra de la Resolución No. 0549 del 3 de abril de 2025 expedido por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2. Admitir el recurso de apelación interpuesto por **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.**, en contra de la Resolución No. 1926 del 2 de diciembre de 2024 expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., por medio del cual negó la solicitud de viabilidad urbanística presentada para la instalación de la estación radioeléctrica denominada «**BOG PSB 3 REUBICACIÓN 2**».

ARTÍCULO 3. Negar las pretensiones del recurso de apelación interpuesto por **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.**, en contra de la Resolución No. 1926 del 2 de diciembre de 2024, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 4. Remitir el presente expediente a la Personería Distrital de Bogotá D.C., con el fin de que, en el ámbito de sus competencias legales, ejerza las acciones que estime del caso.

ARTÍCULO 5. Notificar personalmente la presente Resolución al apoderado general de **COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.**, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Se advierte que contra la misma no procede recurso alguno.

ARTÍCULO 6. Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C.

Dada en Bogotá D.C. a los 20 días del mes de noviembre de 2025.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA
Director Ejecutivo (E)

Expediente 3000-32-11-173
C.C.C. 19/11/2025 Acta 1543

Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña - Coordinador de Gestión Jurídica.
Elaborado por: José Felipe Zequeda T.- Líder del Proyecto.