



RESOLUCIÓN No. **8061** 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. 2437 del 7 de noviembre 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 radicado de entrada 2025819199, 2025819202 y 2025819233 del 20 de agosto 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**, en contra de la Resolución No. 2437 del 7 de noviembre de 2023, por medio de la cual la **SDP** negó la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica denominada «**162331 – MIGRACIÓN PEDREGAL**» ubicada en la Calle 99 No. 7A-44, 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 en este se formulan, hay lugar o no a revocar la Resolución No. 2437 del 7 de noviembre de 2023².

TRÁMITE ANTE LA SDP

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

Mediante radicado 1-2018-74202 del 26 de diciembre de 2018³, **ATC** presentó ante la **SDP** un reporte de inventario, en el cual, se incluía la estación radioeléctrica denominada «**162331 – MIGRACIÓN PEDREGAL**».

El 1 de marzo de 2022, mediante radicado 1-2022-23458⁴, **ATC** presentó ante la **SDP** una solicitud de regularización de la estación radioeléctrica denominada «**162331 – MIGRACIÓN PEDREGAL**», ubicada en la Calle 99 No. 7A-44, en la localidad de Chapinero, de la ciudad de Bogotá D.C., en espacio considerado **BIEN DE PROPIEDAD PRIVADA**.

La **SDP** al estudiar la solicitud referida, mediante la Resolución No. 2437 del 7 de noviembre de 2023, resolvió negar la regularización de la estación radioeléctrica «**162331 – MIGRACIÓN PEDREGAL**», toda vez que consideró que la presentación de la solicitud de regularización se había realizado por fuera de los términos establecidos en el artículo 41 del Decreto Distrital 397 de 2017. Adicionalmente, indicó

¹ Expediente CRC No. 3000-12-11-278. «Carpeta 1. Solicitud. Pdf 1».

² Expediente 1-2022-23458 de la Secretaría Distrital de Planeación «Carpeta expediente Digital. Pdf 12. Folios 1 al 8».

³ Expediente 1-2022-23458 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Inventario 1-2018-74202 ».

⁴ Expediente 1-2022-23458 de la Secretaría Distrital de Planeación «Carpeta expediente Digital. Pdf 6. Folios 1 al 2».

que no se podía volver a radicar la solicitud de regularización. Dicha resolución fue notificada por aviso el 21 de noviembre de 2023⁵.

Ante el pronunciamiento de la **SDP**, mediante radicado 1-2023-86141 del 5 de diciembre de 2023⁶, **ATC**, actuando por intermedio de apoderada especial, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución No. 2437 del 7 de noviembre de 2023.

En dicho recurso, **ATC** puso de presente que, en su consideración, en la solicitud bajo análisis operó el silencio administrativo positivo consagrado en el parágrafo 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, para lo cual aportó la Escritura Pública 1326 del 13 de abril de 2022, otorgada por la Notaría 64 del Círculo de Bogotá D.C, que tuvo por objeto protocolizar el silencio administrativo invocado. Asimismo, **ATC** alegó que el reporte del 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. Así pues, solicitó revocar la Resolución No. 2437 del 7 de noviembre de 2023 y, en su lugar, reconocer y aplicar los efectos del silencio administrativo positivo protocolizado. En subsidio, 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 0181 de 25 de enero de 2024⁷, 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. Para el efecto, remitió el recurso a la CRC mediante la comunicación referenciada al inicio del presente acto administrativo. La resolución en mención fue notificada por aviso el 6 febrero de 2024⁸.

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. 2437 del 7 de noviembre de 2023 se notificó por aviso el 21 de noviembre de 2023⁹ y el recurso de reposición y en subsidio de apelación fue interpuesto por **ATC** el 5 de diciembre de 2023¹⁰, 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 ley¹¹. Por tanto, tal recurso será admitido, como quedará expresado en la parte resolutive del presente acto, y se procederá a su estudio de fondo.

3. SOBRE LA DECISIÓN OBJETO DEL RECURSO DE APELACIÓN

Como se mencionó en el acápite de antecedentes, mediante Resolución No. 2437 del 7 de noviembre de 2023, la **SDP** resolvió negarle a **ATC** la solicitud de regularización de una estación radioeléctrica, denominada «162331 – MIGRACIÓN PEDREGAL», con fundamento en que fue presentada de

⁵ Expediente 1-2022-23458 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf 22. Folio 1 al 4».

⁶ Expediente 1-2022-23458 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf 28. Folio 1 al 64».

⁷ Expediente 1-2022-23458 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf 30. Folio 1 al 27».

⁸ Expediente 1-2022-23458 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf 40. Folio 1 al 4».

⁹ Expediente 1-2022-23458 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf 22. Folio 1 al 4».

¹⁰ Expediente 1-2022-23458 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf 29».

¹¹ Artículos 74, 76 y 77 del CPACA.

forma extemporánea, según los términos establecidos en el artículo 41 del Decreto 397 de 2017 para este tipo de trámites ¹².

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 mencionado Decreto, el reporte de inventario se debía presentar máximo el 15 de febrero de 2018, y la solicitud de factibilidad debía presentarse a más tardar el 15 de febrero de 2021.

Además, expresó que, en efecto, **ATC** efectuó el primer paso del trámite de regularización consistente en el reporte de inventario, mediante radicado 1-2018-74202 del 26 de diciembre de 2018, de forma extemporánea. En relación con el segundo paso, relativo a la propuesta de regularización, adujo que fue presentada también de manera extemporánea, esto es, el 1 de marzo de 2022.

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

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

4. CONSIDERACIONES DE LA CRC

4.1. ALCANCE DEL PRESENTE PRONUNCIAMIENTO Y COMPETENCIA DE LA CRC

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

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

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

«El Estado fomentará el despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar, y promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios, siempre y cuando se remunere dicha infraestructura a costos de oportunidad, sea técnicamente factible, no degrade la calidad de servicio que el propietario de la red viene prestando a sus usuarios y a los terceros, no afecte la prestación de sus propios servicios y se cuente con suficiente infraestructura, teniendo en cuenta la factibilidad técnica y la remuneración 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.

¹² «Por el cual se establecen los procedimientos, las normas urbanísticas, arquitectónicas y técnicas para la localización e instalación de Estaciones s Radioeléctricas utilizadas en la prestación de los servicios públicos de TIC en Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones.».

Al respecto, es del caso tener presente que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7¹³ 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 13¹⁴ 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 beneficien 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 de reposición y en subsidio de apelación que se revoque la Resolución No. 2437 del 7 de noviembre 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, contrario a lo sostenido por la **SDP** en la resolución recurrida, cuando manifestó que **ATC** tenía hasta el 15 de febrero de 2021 para presentar en debida forma la solicitud de permiso, como último paso del trámite de regularización.

Afirma que de acuerdo con lo establecido por el Decreto 805 de 2019 el término para presentar el inventario de las estaciones a regularizar vencía el 15 de diciembre de 2019, y que, por lo tanto, el inventario que contenía la estación radioeléctrica objeto de la actuación administrativa no fue reportado extemporáneamente.

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

¹³ «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.»

¹⁴ 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.»

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

Asimismo, se debe tener en cuenta que el Decreto 805 de 2019 entró en vigor el 27 de diciembre de 2019, y dispuso en su artículo 19 un régimen de transición donde se estipulan las condiciones en las que se aplicará dicha norma. Al respecto, el numeral 3 del artículo 19 ibidem dispone que «Las solicitudes de regularización de estaciones radioeléctricas que al momento de entrada en vigencia del presente Decreto **hayan sido reportadas**, adelantarán y resolverán el proceso de regularización, **continuarán rigiéndose por las normas vigentes para ese momento**» (NFT), esto es, el Decreto 397 de 2017 sin las modificaciones efectuadas por el Decreto 805.

En línea con lo anterior, los trámites de regularización que hubiesen sido iniciados desde el primer paso, consistente en el reporte de la infraestructura, esto es, para el caso en concreto, el 26 de diciembre de 2018 con el documento «relación de sitios en medio físico y magnético»¹⁵, deben ser adelantados y llevarse a cabo conforme lo dispuesto en el artículo 41 del Decreto 397 de 2017, el cual señala:

«ARTÍCULO 41. REGULARIZACIÓN DE ESTACIONES RADIOELÉCTRICAS. Para aquellas Estaciones Radioeléctricas que a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto no cuenten con acto administrativo que permita su localización, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán proceder a elaborar un inventario de la infraestructura y equipos de telecomunicaciones en un término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto. Vencido este plazo, el proveedor de redes y servicio de telecomunicaciones y/o el proveedor de infraestructura soporte de telecomunicaciones presentará propuesta de regularización. Además, el proveedor de infraestructura deberá adelantar el trámite de que trata el título IV del presente decreto que corresponde al permiso de instalación de estaciones radioeléctricas, sin exceder el término de tres (3) años, so pena que se ordene el desmonte de la infraestructura instalada sin regularización.

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

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

En el caso que nos ocupa, se tiene que **ATC** inició el trámite de regularización que hoy es objeto de análisis con el reporte de inventario donde se incluyó la estación radioeléctrica denominada **«162331 – MIGRACIÓN PEDREGAL»**, el cual, según la verificación realizada por la **SDP** en el Sistema de Información Procesos Automáticos- SIPA –reitérese– se radicó el 26 de diciembre de 2018 bajo el número 1-2018-74202, es decir, un año antes de la entrada en vigor del Decreto 805 de 2019. Por tanto, a tal solicitud le es aplicable el artículo 41 del Decreto 397 en su versión original, con los términos y etapas ahí estipulados para la legalización de las estaciones radioeléctricas que se hubieran instalado antes de la entrada en vigencia de dicha norma y que no cuenten con acto administrativo que autorice su instalación.

Lo anterior independientemente de que el recurrente iniciara el segundo paso, consistente en la presentación de la propuesta de regularización, el 1 de marzo de 2022, fecha en la que ya estaba vigente el Decreto 805 de 2019. En otras palabras, dado que el trámite de regularización inició con el reporte de inventario en vigencia del Decreto 397 de 2017, este debe ser aplicado, a efectos de surtir el proceso y acogerse a los términos establecidos en el artículo 41 ibidem.

¹⁵ Expediente 1-2022-23458 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Inventario 1-2018-74202».

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

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

Bajo esta misma lógica, no le asiste razón a **ATC** al afirmar que el Decreto 397 de 2017 tiene un vacío normativo frente a las solicitudes de regularización, pues queda en evidencia que el artículo 41 reguló este tipo de solicitudes y específicamente lo 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»¹⁶.

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. No obstante, al haber quedado claro que en el presente caso la disposición aplicable es el Decreto 397 de 2017, sin la modificación efectuada por el Decreto 805 de 2019, no hay lugar a analizar de fondo el alcance y contenido del artículo 5 del Decreto 397 de 2017 con la modificación introducida por el Decreto 805 de 2019 y el aparente vacío de la solicitud de regularización en este decreto, como quiera que no sea la norma aplicable al mismo.

Así las cosas, este cargo 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 «**162331 – MIGRACIÓN PEDREGAL**», radicada 1 de marzo de 2022, por cuanto la **SDP** omitió resolver y notificar la solicitud antes referida dentro del término legal correspondiente, es decir, dentro de los diez días siguientes a la radicación de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, por lo cual aportó con su recurso la Escritura Pública 1326 del 13 de abril de 2022, otorgada por la Notaría 64 del Círculo de Bogotá D.C., mediante la cual protocolizó el silencio administrativo.

En criterio de la sociedad apelante, en este caso debe aplicarse, de forma análoga, lo contenido en el artículo 30 del Decreto 397 de 2017 a lo dispuesto en el artículo 41 del mismo, 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 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, hace referencia a las estaciones radioeléctricas existentes, de modo que es aplicable el silencio administrativo positivo solicitado.

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

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

¹⁶ Expediente 1-2022-23458 de la Secretaría Distrital de Planeación. «Carpeta expediente Digital. Pdf 7».

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Teniendo en cuenta que el apelante persigue con su recurso que se revoque en su totalidad el acto administrativo proferido por la **SDP** que negó la solicitud de regularización de la antena «**162331 – MIGRACIÓN PEDREGAL**» 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 éstos¹⁷.

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 1 de marzo 2022 ante la **SDP**.

¹⁷ El silencio administrativo es, entonces, un ejemplo de una ficción jurídica, esto es, un enunciado jurídico que no corresponde con la realidad material. (Cfr. Luna Serrano, A., Las ficciones del derecho, Editorial Temis, 2013, p. 11; y Ross, Alf, Ficciones jurídicas, Editorial Fontamara, 2016, p. 110).

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.

Al respecto, se tiene que **ATC** alega que al trámite bajo análisis le es aplicable lo consagrado en el parágrafo 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 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 4. Únicamente durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, las solicitudes de licencia para la construcción, conexión, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones, fijas y móviles, serán resueltas por la entidad, pública o privada, competente dentro de los diez (10) días siguientes a su presentación. Transcurrido este plazo sin que se haya notificado la decisión que resuelva la petición, se entenderá concedida la licencia en favor del peticionario en los términos solicitados en razón a que ha operado el silencio administrativo positivo. Dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes la autoridad competente deberá reconocer al peticionario los efectos del silencio administrativo positivo» (NSFT).

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 1 de marzo 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 privado ubicado en la Calle 99 No. 7A-44, 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 en un artículo diferente al de los permisos de **instalación** de estaciones radioeléctricas²⁰. Puntualmente, el artículo 41 del Decreto Distrital 397 de 2017, previamente citado, 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

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.

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.

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 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, a saber, solicitudes de licencia de **construcción, conexión, instalación, modificación u operación** de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

A partir de lo 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; (...)».

En línea con todo lo expuesto hasta este punto, resulta de gran relevancia traer a colación dos autos del Juzgado 4º Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., mediante los cuales se decidió negar la solicitud de suspensión provisional formulada por **ATC**, en el marco de dos procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, y dos autos del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante los cuales se decidió confirmar la negativa de la solicitud de suspensión provisional de decisiones por medio de 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 4º Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., en el proceso 11001- 33-34- 004- 2023-00595-00 y en el proceso 11001 – 33 – 34 – 004 – 2024 – 00199 – 00, manifestó:

«Vista la normativa en cita da cuenta el Despacho que, en principio la configuración del silencio administrativo positivo se da como consecuencia de la falta de respuesta dentro del término de dos meses, frente a la solicitud de licencia para la construcción, instalación, 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:

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.

²² Juzgado 4º administrativo del Circuito de Bogotá D.C. Auto del 13 de junio de 2024. Proceso 11001- 33-34- 004- 2023-00595-00 y Auto del 23 de enero de 2025. Proceso 11001 – 33 – 34 – 004 – 2024 – 00199 – 00.

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

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

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

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

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, 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 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.

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

Con fundamento en todo lo expuesto, es posible concluir que el presente cargo no está llamado a prosperar, pues contrario a lo alegado por **ATC** en su impugnación, no había lugar a que la **SDP** reconociera los efectos jurídicos del silencio administrativo positivo en este caso, como quiera que las normas que consagran esa consecuencia jurídica no le son aplicables a las solicitudes de regularización,

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).

La laguna, en palabras de Guastini, sucede cuando el legislador regula una serie de supuestos de hecho, pero omite regular uno 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 la presentada por dicha sociedad el 1 de marzo 2022 para la legalización de una estación radioeléctrica previamente instalada en la ciudad de Bogotá.

III) VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO POR INCUMPLIMIENTO DE TÉRMINOS LEGALES

ATC sostiene que la **SDP** vulneró el debido proceso al exceder los términos legales previstos para resolver su solicitud de regularización, en la medida en que la Resolución No. 2437 del 7 de noviembre de 2023 fue expedida por fuera del plazo reglamentado en el Decreto 540 de 2020, esto es, después de los diez (10) días siguientes a la radicación de la solicitud.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Teniendo en cuenta que **ATC** 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 proceso²⁷.

En cuanto al reparo de **ATC**, 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.**

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-002 de 2019. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.

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.

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 (...)»²⁸.

Lo anterior significa que el debido proceso abarca un conjunto de condiciones susceptibles de ser transgredidas 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 41 del Decreto Distrital 397 de 2017, regula de manera específica el procedimiento de regularización de estaciones radioeléctricas existentes, estableciendo las condiciones, etapas y plazos aplicables a dicho trámite. Sin embargo, no señala un término perentorio único para que la Administración adopte la decisión de fondo.

En efecto, si bien del expediente se advierte que transcurrió un tiempo considerable para que la **SDP** emitiera una decisión definitiva sobre la solicitud de regularización, lo cierto es que el Distrito no establece un plazo específico para resolver la solicitud de regularización de las estaciones radioeléctricas. De manera que, no existe una vulneración del debido proceso por incumplimiento de términos legales si no hay un término legal dispuesto para tal fin.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta importante verificar si la demora de la **SDP** de adoptar una decisión incidió negativamente en el derecho de defensa de **ATC** o alteró de manera grave el trámite.

En el caso concreto, se tiene que a **ATC** se le garantizó plenamente su participación y su derecho de contradicción en los términos previstos para el procedimiento de regularización. En efecto, la sociedad pudo controvertir la decisión desfavorable mediante la interposición del recurso de reposición en subsidio de apelación contra la Resolución No. 2437 del 7 de noviembre de 2023, a través del cual expuso sus argumentos fácticos y jurídicos. También cuando la **SDP** analizó y dio respuesta a cada uno de los argumentos y pruebas aportadas, confirmando su decisión inicial. Luego, no existe vulneración del debido proceso.

De igual manera, no puede concluirse que se haya vulnerado el debido proceso por incumplimiento de los términos legales, teniendo como base el plazo de los diez (10) días invocado con fundamento en el Decreto Legislativo 540 de 2020. Esto, porque dicha norma no resulta aplicable al procedimiento de regularización, tal y como se mencionó en el acápite anterior.

No obstante, esta Comisión no puede desconocer que la solicitud de regularización fue resuelta varios meses después de su radicación. Asimismo, se advierte que este tipo de demoras se han dado de manera reiterada en actuaciones similares adelantadas por la Secretaría Distrital de Planeación, lo que ha motivado que en diferentes oportunidades la CRC haya exhortado a dicha entidad a resolver de manera ágil las solicitudes relacionadas con el despliegue de infraestructura para la prestación de servicios de telecomunicaciones. En tal sentido, se considera pertinente remitir el expediente a la Personería Distrital de Bogotá, para que, en el marco de sus competencias, adelante las acciones de acompañamiento y vigilancia que estime procedentes respecto del actuar de la **SDP**.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-595 de 2019. M.P.: Alejandro Linares Cantillo.

IV) 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

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 impugnado negó la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica «**162331 – MIGRACIÓN PEDREGAL**» por la presentación extemporánea del inventario de regularización y la solicitud de regularización de que trata el artículo 41 del Decreto 397 de 2017.

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

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

Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión exhorta a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. a fomentar y buscar alternativas para promover el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, con el fin de incentivar el acceso y uso eficiente a las TIC y en tal sentido dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 193²⁹ de la Ley 1753 de 2015³⁰, así como lo contenido en la Ley 2108 de 2021³¹, 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 Prácticas³² 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. 2437 del 7 de noviembre 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 1º 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. 2437 del 7 de noviembre 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. 2437 del 7 de noviembre de 2023 y, en consecuencia, confirmar dicha decisión, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

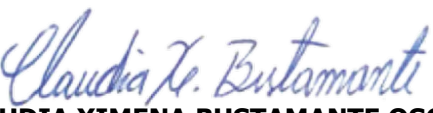
ARTÍCULO 3. Remitir el presente expediente a la Personería Distrital de Bogotá D.C., con el fin de que, en el ámbito de sus competencias legales, ejerza las acciones que estime del caso.

ARTÍCULO 4. Notificar personalmente la presente Resolución al apoderado general de **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Se advierte que contra la misma no procede recurso alguno.

ARTÍCULO 5. 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 12 días del mes de diciembre de 2025.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Directora Ejecutiva

Expediente CRC 3000-12-11-278
C.C.C. 09/12/2025 Acta 1546

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

²⁹ 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.

³⁰ «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país».

³¹ «Ley de Internet como Servicio Público Esencial y Universal».

³² https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Buenas_Practicas_Despliegue_2020.pdf