

RESOLUCIÓN No. **8179** DE 2026

*«Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto por **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.**, en contra de la Resolución No. 1220-00155 del 20 de noviembre de 2025, expedida por la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué»*

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 comunicación bajo radicado 2026800825 y 2026800827 del 16 de enero de 2026¹, la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué, puso en conocimiento de la CRC el recurso de apelación interpuesto por **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.**, en contra de la Resolución No. 1220-00155 del 20 de noviembre de 2025, por medio de la cual la Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué negó la viabilidad para la instalación y funcionamiento de una infraestructura de telecomunicaciones denominada «**TOL.LAURELES**».

Una vez revisada la documentación remitida con ocasión del recurso de apelación, esta Comisión evidenció la falta de documentos esenciales para dar trámite al mismo, razón por la cual, en ejercicio de sus competencias legales y de lo establecido en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo– CPACA, mediante comunicación con radicado de salida 2026503363 del 2 de febrero de 2026, la CRC solicitó a la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** la remisión del expediente contentivo de la actuación administrativa en comento; requerimiento que fue atendido por dicha entidad mediante radicado 2026803419 del 17 de febrero de 2026.

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 fundamentos en los cargos que en él se formulan, hay lugar o no a revocar la Resolución No. 1220-00155 del 20 de noviembre de 2025.

TRÁMITE ANTE LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ

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

El 17 de septiembre de 2024, **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.**, a través de su apoderada **STI LATAM S.A.S.**, presentó ante la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** una

¹ Expediente CRC 3000-32-11-304. «Carpeta 4. Expediente digital. Carpeta 1 Solicitud».

solicitud de permiso² para la instalación y funcionamiento de una infraestructura de telecomunicaciones denominada «**TOL.LAURELES**» a ubicarse en el inmueble identificado con número de matrícula inmobiliaria 350-11655.

Una vez recibida la solicitud, la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ**, mediante oficio con radicado 1220-098979 del 2 de octubre de 2025, requirió a **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.** para que remitiera la documentación necesaria para el estudio de la solicitud. Frente a lo anterior, **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.** dio respuesta al requerimiento mediante el radicado No. 2025-118161 del 5 de noviembre de 2025³, allegando la información solicitada.

Por medio de la Resolución No. 1220-00155 del 20 de noviembre de 2025⁴, la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** resolvió negar la solicitud de permiso, con fundamento en las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que restringen el sitio propuesto para la instalación de la estación de telecomunicaciones y exigen un permiso ambiental por parte de la Corporación Autónoma Regional del Tolima (CORTOLIMA) que no fue aportado. También, en consideración a lo manifestado por CORTOLIMA en el concepto técnico allegado por la recurrente. Esta decisión fue notificada electrónicamente el 27 de noviembre de 2025⁵.

Ante la negativa de la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ**, el 12 de diciembre de 2025, **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.**, a través de su apoderada, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación⁶ en contra de la Resolución No. 1220-00155 del 20 de noviembre de 2025. En dicho recurso **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.** alegó: **(i)** que el ente territorial emitió el acto administrativo con falsa motivación ya que tergiversó lo expuesto en el concepto técnico ambiental emitido por CORTOLIMA; **(ii)** hubo un error jurídico al equiparar suelo de protección ambiental con prohibición absoluta; **(iii)** se desconoció el régimen especial del Decreto 1031 de 2024 y el principio de prevalencia normativa; y **(iv)** se vulneró el debido proceso y el principio de confianza legítima.

Mediante la Resolución No. 001 del 8 de enero de 2026⁷, la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** resolvió el recurso de reposición en el sentido de confirmar el acto recurrido, teniendo en cuenta que los argumentos de la recurrente no tenían el alcance suficiente para desvirtuar lo decidido. Esta decisión fue notificada electrónicamente el 8 de enero de 2026⁸.

Finalmente, la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** 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 las comunicaciones referenciadas al inicio del presente acto administrativo.

2. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

Con el fin de analizar si el recurso de apelación cumple los requisitos para proceder con su estudio de fondo, se debe tener en cuenta lo estipulado en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, en virtud de los cuales, dicho recurso 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 trámite, se observa en el expediente que la Resolución No. 1220-00155 del 20 de noviembre de 2025 fue notificada electrónicamente el 27 de noviembre de 2025, y el recurso fue interpuesto por la apoderada de **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.** el 12 de diciembre de 2025⁹, esto es, al décimo día hábil siguiente a la diligencia de notificación, de manera que el recurso se presentó dentro del término legalmente establecido.

² Expediente Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué. «Formulario único de solicitud».

³ Expediente Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué. «Correo de Alcaldía de Ibagué – RV: RESPUESTA DEL RADICADO 98801».

⁴ Expediente Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué. «Resolución 1220-0155 del 20 DE NOVIEMBRE DEL 2025».

⁵ Expediente Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué. «Resolución 1220-0155 del 20 DE NOVIEMBRE DEL 2025 Pág. 1-2».

⁶ Expediente Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué. «Anexos Solicitud Recurso».

⁷ Expediente Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué. «Anexos Solicitud Recurso».

⁸ Expediente Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué. «Resolución 1220-00001 del 8 DE ENERO DEL 2026».

⁹ Expediente Secretaría de Planeación Municipal de Ibagué. «Resolución 1220-00001 del 8 DE ENERO DEL 2026 Pág. 1-3».

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 **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.**, cumple con todos los requisitos de ley¹⁰. Por tanto, tal recurso será admitido, como quedará expresado en la parte resolutive del presente acto, y se procederá a su estudio de fondo.

3. SOBRE LA DECISIÓN OBJETO DEL RECURSO DE APELACIÓN.

Como se mencionó en el acápite de antecedentes, el 17 de septiembre de 2024, **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.** presentó ante la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** una solicitud de permiso para la instalación de una infraestructura de telecomunicaciones denominada «**TOL.LAURELES**».

Mediante la Resolución No. 1220-00155 del 20 de noviembre de 2025, la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** resolvió negar la viabilidad del permiso de instalación, con fundamento en las disposiciones del POT que restringen el sitio propuesto para la instalación de la estación de telecomunicaciones, en la falta de aporte por parte de la recurrente del permiso que emite CORTOLIMA y, finalmente, por lo manifestado en el concepto técnico de CORTOLIMA, allegado por la recurrente.

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 POT y los proyectos de los entes administradores del espacio público.

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

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

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

Al respecto, es del caso tener presente que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7¹¹ de la ley citada previamente, la misma debe ser interpretada en la forma que mejor garantice el desarrollo

¹⁰ Artículos 74, 76 y 77 del CPACA.

¹¹ «Esta Ley se interpretará en la forma que mejor garantice el desarrollo de los principios orientadores establecidos en la misma, con énfasis en la promoción y garantía de libre y leal competencia y la protección de los derechos de los usuarios».

de los principios orientadores establecidos en ella, con énfasis en la promoción y garantía de la libre y leal competencia y la protección de los derechos de los usuarios.

Así mismo, para el análisis de este tipo de recursos no puede perderse de vista que una de las razones que justifican la intervención del Estado en la economía, según lo indicado por los numerales 6 y 13¹² del artículo 4 de la Ley 1341 de 2009, es precisamente:

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

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

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

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

4.2 SOBRE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN

Ante la negativa de la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ, SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.** sustenta el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto en contra de la Resolución No. 1220-00155 del 20 de noviembre de 2025, mediante la cual se negó la viabilidad para la instalación de la estación radioeléctrica «**TOL.LAURELES**», en los argumentos que se indican a continuación, los cuales serán tratados y considerados respectivamente por la CRC en el siguiente orden:

I. FRENTE A LOS ARGUMENTOS DE FALSA MOTIVACIÓN Y NECESIDAD MÍNIMA DE MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

SITES LATAM COLOMBIA S.A.S. sostiene que el acto administrativo está falsamente motivado dado que la autoridad territorial tergiversó el contenido del concepto técnico emitido por CORTOLIMA, pues —según afirma— dicha entidad no negó la instalación de la estación radioeléctrica en el lugar propuesto. Señala que la ausencia del permiso que debe expedir CORTOLIMA no debería constituir un obstáculo para la viabilidad del proyecto de instalación, en la medida en que este requisito podría ser objeto de verificación y control en una etapa posterior.

Aduce que exigir dicho permiso vulnera los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015, en los cuales se establece que las actividades relacionadas con la construcción de infraestructura de telecomunicaciones no se encuentran sometidas al régimen de licenciamiento ambiental.

Manifiesta que el acto administrativo cuestionado no cumple con el estándar mínimo de motivación, toda vez que se limita a señalar que el predio se encuentra clasificado como suelo de protección ambiental, sin citar una norma específica que establezca tal prohibición. Igualmente, cuestiona que la decisión no indica por qué el proyecto no se ajusta a la normativa ambiental vigente, ni de qué manera el concepto técnico emitido por CORTOLIMA impediría la instalación de la estación radioeléctrica «**TOL.LAURELES**».

¹² Numeral modificado por el artículo 4 de la Ley 1978 de 2019 «Por la cual se moderniza el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC, se distribuyen competencias, se crea un Regulador Único y se dictan otras disposiciones.»

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Para verificar si le asiste o no razón a la recurrente en su argumento sobre la indebida motivación de la decisión, resulta necesario tener claros los conceptos de falta de motivación y falsa motivación de los actos administrativos, a efectos de analizar si esa decisión se adecúa o cumple con el deber motivacional correspondiente.

En cuanto a la falta de motivación, es necesario indicar que es un vicio de los actos administrativos **que se configura cuando no se fundamenta la razón de la decisión por parte de la administración, o cuando a pesar de existir motivación, ésta no se expone de manera suficiente**. Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado que:

«La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; **los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos**. Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que inspiraron la producción de los mismos. En cuanto a **la falta de motivación**, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto. **En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en vicio de expedición irregular y, por ende, so (sic) configura la nulidad del acto administrativo**. En efecto, la expresión de los motivos por los cuales se profiere un acto administrativo de carácter particular y concreto es indispensable, pues es a partir de los mismos que el administrado puede controvertir aquellos aspectos de hecho y de derecho que considera no pueden ser el soporte de la decisión, pero cuando se prescinde de la motivación se impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción»¹³. (SNFT).

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional se pronunció en el sentido de reiterar que el acto administrativo debe ser explícito en cuanto a las razones de hecho y derecho que le permitieron a la administración tomar determinada decisión, en los siguientes términos: «(...) *Además de fundamentar el acto se debe ser explícito con las razones, por las cuáles concluyó que las premisas fácticas y jurídicas usadas por él eran aceptables de acuerdo con la realidad probatoria y con el ordenamiento jurídico*».¹⁴ (SFT).

A su vez, es preciso referirse a lo relacionado con la falsa motivación, respecto a lo cual, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

«En efecto, la falsa motivación, como lo ha reiterado la Sala, se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: **a) 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 b) 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**. Ahora bien, los hechos que fundamentan la decisión administrativa deben ser reales y la realidad, por supuesto, siempre será una sola. **Por ende, cuando los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión**. Todo lo anterior implica que quien acude a la jurisdicción para alegar la falsa motivación, debe, como mínimo, señalar cuál es el hecho o hechos que el funcionario tuvo en cuenta para tomar la decisión y que en realidad no existieron, o, en qué consiste la errada interpretación de esos hechos.»¹⁵ (NSFT).

A la luz de los anteriores conceptos, en el caso concreto se tiene que la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** negó la viabilidad de la instalación de la estación de

¹³ Consejo de Estado, Sentencia del veintiséis (26) de julio de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326).

¹⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-472 de 2011, M.P María Victoria Calle Correa.

¹⁵ Consejo de Estado, Sentencia 16660 del 15 de marzo de 2012, C.P Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

telecomunicaciones presentada por **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.** La autoridad territorial en la Resolución recurrida manifestó:

«Verificadas las coordenadas de localización [LAT: 4.366805; LONG: -75.360580] frente al Plano R3 – Suelos de Protección (POT de Ibagué, Decreto No. 1000-0823/2014), el emplazamiento corresponde a “suelo de protección ambiental”. En este escenario, el numeral 9 del Decreto Nacional No. 1031 de 2024 exige acreditar el cumplimiento de la normativa vigente para este tipo de zonas.

En el Municipio de Ibagué, el Decreto Municipal 1000-0643 de 2018 establece en su artículo 15, numeral 12 la obtención previa del permiso ambiental expedido por CORTOLIMA. (Ilustración 1 y 2)

Se observa que no se cuenta con el permiso requerido de la autoridad ambiental CORTOLIMA. Es pertinente resaltar que el documento presentado de la radicación ante la entidad NO resulta suficiente para dar cumplimiento al requisito establecido.

(...)

De conformidad con la información suministrada, el oficio No. 120.10 emitido por CORTOLIMA, se confirma que el proyecto de infraestructura de telecomunicaciones se localiza dentro de una zona de ronda hídrica identificada y delimitada en el POMCA correspondiente, por lo cual hace parte del recurso hídrico sujeto a especial protección.

Asimismo, la Corporación manifiesta expresamente que SE DEBE RESPETAR LA RONDA HIDRICA, de acuerdo con la normativa ambiental aplicable, y que el manejo del suelo en dicha franja debe ajustarse al régimen de usos definido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) municipal; en consecuencia, la localización y desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones deberá ajustarse estrictamente a los usos permitidos, condicionados o prohibidos que el POT establezca para esta área de protección.

Conforme lo anterior, el POT establece para el suelo de protección – rondas hídricas, los siguientes usos del suelo conforme a la Resolución 164 del 2017, “Por medio del cual se adoptan las determinantes ambientales definidas por el acuerdo 003 del 15 de abril de 2016 y la resolución 3797 del 30 de diciembre de 2015 emitidos por la corporación autónoma regional del Tolima — CORTOLIMA y se adoptan otras disposiciones”.

“Artículo 12. Reglamentación de actividades sobre la Faja de Protección Paralela a los Cuerpos de Agua

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 117 de decreto 1000-0823 de 2014, Plan de Ordenamiento Territorial de Ibagué y lo establecido en el artículo 9 de la resolución 3793 de 2015, se determinan a continuación las actividades para las fajas paralela a los cuerpos de agua y el área de protección o conservación aferente:

Principal: Protección, conservación, investigación controlada, usos recreativos de baja densidad, recreación pasiva y educación ambiental.

Compatibles: Restauración y rehabilitación ecológica, acciones de revegetalización con especies propias de la zona, actividades de conservación y preservación de la cobertura vegetal existente.

Condicionadas: Prácticas silviculturales, construcción de infraestructuras de apoyo al uso principal.

Prohibidas: Agricultura, ganadería, reforestación comercial, aprovechamiento forestal comercial, pesca, caza, industria, comercio, urbanismos y/o edificación alguna, localización de cesiones obligatorias, **disposición de redes de servicios públicos domiciliarios, y cualquier otro diferente a los enunciados anteriormente.**» (Negrita del texto original)

De lo anterior se desprende que la decisión de la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** no adolece de falta de motivación, pues como se observa en la cita anterior, el acto recurrido expone los motivos por los cuales la entidad consideró que no se cumplían los requisitos exigidos en la norma aplicable.

En particular, la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** señala como razones las disposiciones del POT que prohíben la instalación de estaciones de telecomunicaciones en suelo de protección, la falta de acreditación del permiso ambiental y las consideraciones derivadas del concepto técnico emitido por CORTOLIMA, sobre las cuales concluye que existen condiciones ambientales en el predio que impiden autorizar la instalación de la estación de telecomunicaciones.

Ahora bien, pese a que la resolución objeto de recurso se encuentre motivada, ello no permite descartar que la misma eventualmente pueda estar falsamente motivada, pues podría ocurrir que

la decisión de la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** se fundamente en hechos que no fueron probados dentro de la actuación administrativa, que la autoridad omita considerar hechos que sí se encuentran debidamente acreditados en el expediente o que las conclusiones de la administración no guarden coherencia con el marco normativo aplicable. Por lo tanto, se continuará con el análisis correspondiente a la presunta falsa motivación, advirtiendo en todo caso que los argumentos expuestos en el recurso sobre estos dos vicios de los actos administrativos resultan contradictorios, en la medida en que éstos son excluyentes entre sí, pues una decisión no puede, al mismo tiempo y sobre un asunto específico, no tener motivación y estar falsamente motivada¹⁶.

Descartada entonces la prosperidad del cargo relacionado con la falta de motivación del acto administrativo corresponde examinar el argumento central planteado por la sociedad **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.** Según lo manifestado por la recurrente, su inconformidad radica en que la Administración municipal habría realizado una interpretación errónea tanto del concepto técnico emitido por CORTOLIMA como del numeral 12 del artículo 15 del Decreto Municipal 1000-0643 de 2018, disposición que se refiere a la obtención previa del permiso ambiental expedido por dicha autoridad.

Al respecto, evidencia esta Comisión que el POT del municipio de Ibagué fue adoptado mediante el Decreto Municipal 1000-0823 de 2014, el cual dispuso en su artículo 200 lo siguiente:

«ARTÍCULO 200. - SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES

Respecto del servicio de telecomunicaciones, es obligación de los prestadores del servicio garantizar la extensión ordenada de las redes de distribución de los servicios a todo el suelo urbano de expansión urbana, suburbano y rural previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, en coordinación con las demás obras de los diferentes servicios públicos que compartan el mismo corredor.

Parágrafo 1.-Para todos sus efectos, la localización de antenas transmisoras, de telecomunicaciones y estaciones radioeléctricas en suelo urbano y rural del municipio de Ibagué, debe realizarse de conformidad con las disposiciones establecidas en la norma Nacional respectiva, cualquier norma en contra a la norma nacional se entenderá derogada. De ser necesario para la implementación de la normativa, la administración Municipal podrá expedir la norma relacionada y necesaria para los casos específicos.

Parágrafo 2.- Las antenas se permiten en todo el suelo municipal y no podrán ser localizadas en áreas de protección ambiental, ni alterar los relictos de vegetación nativa y en todos los casos se debe tener en cuenta, la normatividad que sobre la materia este vigente.» (NFT)

El artículo 12 de la Resolución No. 164 de 2017 previó:

«Artículo 12. Reglamentación de actividades sobre la Faja de Protección Paralela a los Cuerpos de Agua.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 117 de decreto 1000-0823 de 2014, Plan de Ordenamiento Territorial de Ibagué y lo establecido en el artículo 9 de la resolución 3793 de 2015, se determinan a continuación las actividades para las fajas paralela a los cuerpos de agua y el área de protección o conservación aferente:

Principal: Protección, conservación, investigación controlada, usos recreativos de baja densidad, recreación pasiva y educación ambiental.

Compatibles: Restauración y rehabilitación ecológica, acciones de revegetalización con especies propias de la zona, actividades de conservación y preservación de la cobertura vegetal existente.

Condicionadas: Prácticas silviculturales, construcción de infraestructuras de apoyo al uso principal.

Prohibidas: Agricultura, ganadería, reforestación comercial, aprovechamiento forestal comercial, pesca, caza, industria, comercio, urbanismos y/o edificación alguna, localización de cesiones obligatorias, disposición de redes de servicios públicos domiciliarios, **y cualquier otro diferente a los enunciados anteriormente.**» (NFT)

¹⁶ Como lo ha señalado el Consejo de Estado, la falta de motivación y la falsa motivación son vicios del acto administrativo diferentes y excluyentes, concluyendo así que «(...) mientras la falta de motivación implica la ausencia de motivo, la falsa motivación parte del supuesto de que el acto administrativo sí se motivó, pero de manera falsa, engañosa o, simplemente, con fundamento en hechos no probados. Luego, por obvias razones, las dos causales de nulidad no pueden concurrir en un mismo acto administrativo, como erradamente lo estimó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección E». CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015) Radicación número: 11001-03-15-000-2014-04126-00 (AC).

Posteriormente, el municipio expidió el Decreto Municipal 1000-0643 de 2018, mediante el cual se establecieron normas específicas para el despliegue, instalación y regularización de las redes de telecomunicaciones. El artículo 4 señaló:

Artículo 4. Instalación, Localización y Despliegue de la Infraestructura de Telecomunicaciones. La localización, instalación y despliegue de la infraestructura y redes propias para la prestación de los servicios soportados en las Tecnologías de Informática y las Comunicaciones (TIC) en Ibagué, deberá ajustarse a los siguientes lineamientos:

1. De conformidad con el Artículo 200 del Decreto Municipal 1000-0823 de 2014 "Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial POT" las antenas se permiten en todo el suelo municipal. Lo anterior en concordancia con lo dispuesto en la ley 9 de 1989, ley 388 de 1997, ley 1341 de 2009, ley 1753 de 2015 y Decreto Nacional 1078 de 2015.
2. No obstante, de lo dispuesto en el numeral 1, se prohíbe la instalación de la infraestructura y redes de telecomunicaciones:
 - a) Sobre las áreas denominadas o catalogadas como Áreas Protegidas del SINAP tal como lo prevé el artículo 200 del Decreto 1000.0823 de 2014 "Plan de Ordenamiento Territorial", en concordancia con lo establecido en el Decreto Nacional No. 1076 de 2015.
 - b) A una distancia menor de doscientos metros (200 mts) de centros educativos, centros geriátricos y centros de servicios médicos; y en zonas de uso residencial se permitirán en un radio no menor de doscientos cincuenta metros (250 mts) de otras estaciones de telecomunicaciones, de conformidad con el Artículo Cuarto del Acuerdo Municipal 019 de 2017.
 - c) No podrán instalarse estaciones de telecomunicaciones en los inmuebles de conservación arquitectónica, no se permite la instalación de antenas de comunicación, mástiles estructurales sobre fachadas, cubiertas, antejardines, aislamientos y patios de los inmuebles de conservación integral y conservación tipológica, conforme a lo determinado por el Artículo Quinto.
3. **Se restringirá la localización o instalación de infraestructura y redes de telecomunicaciones en las áreas o zonas de protección ambiental, definidas en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas hidrográficas (POMCA) que existen en el municipio de Ibagué (Totare y Coello), salvo que se cuente con permiso de la autoridad ambiental, quien determinará los criterios respectivos para su instalación conforme a las normas vigentes. (...)**». (NSFT)

Por su parte, el numeral 12 del artículo 15 indicó:

«12. En caso de requerir permiso ambiental, **éste se debe obtener previamente a la instalación de la infraestructura**, ante la Corporación Autónoma Regional del Tolima "Cortolima".» (NSFT).

De las normas anteriormente citadas se extrae que, si bien existe una restricción general para la localización de estaciones de telecomunicaciones en áreas de protección ambiental¹⁷, dicha restricción no es absoluta, pues el propio ordenamiento territorial prevé la posibilidad de su instalación cuando se cuente con la autorización previa de la autoridad ambiental competente.

En ese sentido, cuando el predio en el que se pretende ubicar la infraestructura se encuentra en una zona con condiciones ambientales que pueden restringir su intervención, resulta indispensable tramitar y obtener, de manera previa, el correspondiente permiso ambiental. Esta autorización permite tener certeza de que la instalación no pone en riesgo el bien jurídico que se busca proteger. Por lo cual, dicho permiso constituye un requisito *sine qua non* para la viabilidad de la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en suelos catalogados como de protección ambiental.

En el presente caso, el suelo en el que se pretende instalar la estación de telecomunicaciones ha sido identificado como suelo de protección ambiental no solo por la autoridad municipal en la decisión recurrida, sino también por la propia autoridad ambiental. En efecto, del concepto técnico emitido por CORTOLIMA se desprende que el predio presenta condiciones ambientales que lo ubican dentro de áreas sujetas a protección, circunstancia que refuerza la necesidad de que cualquier intervención en el mismo sea previamente evaluada y autorizada por dicha autoridad.

En el concepto, CORTOLIMA señaló:

¹⁷ Esta Comisión por medio del radicado 2020519185 del 5 de octubre de 2020 estudió el artículo 200 del Decreto 823 de 2014 y el Decreto 0643 de 2018 y de las demás normas concordantes. Al respecto, determinó que aun existían barreras al despliegue en el Municipio de Ibagué, concretamente en los numerales 2, 5 y 11 del artículo 4, literal f del artículo 5, artículo 6, numerales 4 y 14 del literal a del artículo 15 y numeral 4 del literal b del mismo artículo 15, artículo 18 del Decreto Municipal No. 1000-643 de 2018; y los artículos 4 y 5 del Acuerdo 019 de 2017 remitidos por la ciudad. Nótese que la disposición relativa a la restricción de instalación de infraestructura de telecomunicaciones en suelo de protección ambiental y la exigencia de permiso por parte de CORTOLIMA para la instalación no se determinó como una barrera normativa.

INSTRUMENTOS AMBIENTALES DE PLANIFICACION	SE SUPERPONE	ACUERDO/RESOLUCION DE ADOPCION	NOMBRE DEL PREDIO(S)
DOMCA	SI	SZH Rio Coello, Adoptado Metodología MADS 2013, Ajuste mediante Resolución N°4532 de 20 de diciembre de 2019.	Proyecto estación radioeléctrica "TOL. LAURELES"
RECURSO HIDRICO			
Ronda Hídrica	SI		
Acuíferos	NO		

Nota: Elaborado Subdirección de Planificación ambiental y Desarrollo Sostenible. Fuente: CORTOLIMA. 2025

Y expresó:

«RONDA HÍDRICA: De acuerdo con el Decreto 2245 del 29 de diciembre de 2017, por medio del cual se reglamenta el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011, se debe respetar la ronda hídrica, entendida como las fajas forestales paralelas a las líneas de mareas máximas o al cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta (30) metros de ancho. Teniendo en cuenta lo anterior, **para este caso sí existen afluentes que se ubican dentro del predio**». (NFT)

En consecuencia, la presencia de dichos afluentes dentro del predio implica la existencia de áreas de protección asociadas a la ronda hídrica, lo que hace necesario que cualquier intervención en el terreno sea previamente evaluada y autorizada por la autoridad ambiental competente. Bajo este escenario, correspondía a la sociedad recurrente tramitar ante CORTOLIMA el respectivo permiso ambiental. No obstante, dicho requisito no fue acreditado en el trámite administrativo.

Por cuenta de lo expuesto, observa esta Comisión que al contrastar la totalidad de los argumentos en los que **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.** fundamentó los cargos, frente a las actuaciones adelantadas por la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ**, hay lugar a concluir que no le asiste la razón al recurrente al afirmar que la resolución objeto de recurso se encuentra viciada por falsa motivación, pues del examen realizado se logró establecer que, en efecto, la Administración sí cumplió con su deber legal de sustentar su decisión con base al contenido de los documentos allegados en la solicitud de viabilidad de permiso para la instalación de los elementos que conforman la estación radioeléctrica denominada «**TOL.LAURELES**» y a las normas jurídicas que rigen en el Municipio de Ibagué.

En lo que respecta a la presunta vulneración de los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015 —en los cuales, según la recurrente, se establece que las actividades relacionadas con la construcción de infraestructura de telecomunicaciones no se encuentran sometidas al régimen de licenciamiento ambiental—, resulta necesario señalar que si bien las disposiciones invocadas no exigen licencia ambiental para la instalación de dicha infraestructura, no puede perderse de vista lo 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.

Es importante mencionar que el artículo 287 de la Constitución Política establece que los municipios cuentan con la autonomía para gestionar sus propios intereses, en los términos de la misma Carta, y más adelante, en el numeral 7 del artículo 313, determina que corresponde al Concejo reglamentar los usos del suelo, así como vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción.

A partir de lo dispuesto en las disposiciones antes referenciadas se puede extraer que los municipios cuentan con la facultad de dictar las normas relativas al ordenamiento territorial y a la reglamentación del uso del suelo como manifestación del principio de autonomía territorial¹⁸.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU 095 de 2018. «Así, la autonomía de las entidades territoriales implica un grado de independencia, ejercida por medio del autogobierno y de la administración de los asuntos que más conciernen a dichas entidades. Una de las formas en las que se materializa la autonomía territorial en los municipios es la facultad que estos tienen, a través de los Concejos Municipales, de reglamentar los usos del suelo.».

En línea con lo anterior, el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia delega a los municipios como entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado, la potestad de ordenar el desarrollo de su territorio; la Ley 152 de 1994¹⁹ y la Ley 388 de 1997²⁰ consagran disposiciones que brindan autonomía y competencia normativa a cada entidad territorial relacionada con la planificación y organización del uso del suelo.

Puntualmente, el artículo 3 de la Ley 152 de 1994²¹ 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.

Por otra parte, se tiene que el artículo 8 de la Ley 388 de 1997 enuncia las acciones urbanísticas que pueden y deben ejercer las entidades territoriales relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, en los numerales 1 y 3 del artículo en comento se establecen las siguientes acciones:

«**ARTÍCULO 8º. ACCIÓN URBANÍSTICA.** La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto. Son acciones urbanísticas, entre otras:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.

(...)

3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas».

Así mismo, el literal B del numeral 4 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 dispone que «(...) es competencia de los municipios, como entes territoriales, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de conformidad con las leyes». Al respecto la Corte Constitucional ha señalado:

«En el ordenamiento colombiano el principal cuerpo normativo relativo al tema es la ley 388 de 1997, que actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal ley 9ª de 1989- y sobre el sistema nacional de vivienda de interés social -ley 3ª de 1991. La ley 388 de 1997 establece los mecanismos que le permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, y la preservación y defensa del patrimonio ecológico localizado en su jurisdicción -artículo 1º-.

(...)

La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros.»²² (SFT)

De acuerdo con lo anterior, el POT es el instrumento técnico y normativo a través del cual se desarrolla el ordenamiento del territorio, y en él se fijan los objetivos, directrices, estrategias, políticas y el desarrollo físico del territorio, es decir, es en el que se determina e identifica el uso y utilización que se le dará al suelo.

En esta medida, el plan de ordenamiento territorial, al ser la norma principal que determina la organización del territorio, guía el resto de las normas que se expidan al interior del municipio, pues es expresión del principio constitucional y legal de autonomía sobre el territorio que es inherente en todo proceso de ordenamiento territorial.

¹⁹ «Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo».

²⁰ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

²¹ «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.».

²² Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014.

Sobre la obligatoriedad y prevalencia de los planes de ordenamiento territorial en los municipios y distritos, los artículos 20 y 21 de la Ley 388 de 1997 disponen:

«ARTÍCULO 20.- Obligatoriedad de los planes de ordenamiento. (...)

Ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo.

ARTÍCULO 21.- Armonía con el plan de desarrollo del municipio. El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio.».

En virtud del marco normativo expuesto, para que las solicitudes de permisos de instalación de estaciones de telecomunicaciones sean aprobadas a quienes las presentan, éstas deben ir alineadas no solo con la normativa nacional y/o especial que versa sobre el fomento al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, sino que debe acatar las condiciones y restricciones establecidas en las normas locales por medio de las cuales se reglamenta el ordenamiento territorial de cada municipio.

Por todo lo expuesto, el cargo será desestimado.

II. FRENTE AL ERROR JURÍDICO AL EQUIPARAR SUELO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL CON PROHIBICIÓN ABSOLUTA Y DESCONOCIMIENTO DEL RÉGIMEN ESPECIAL DECRETO 1031 DE 2024 Y EL PRINCIPIO DE PREVALENCIA NORMATIVA

SITES LATAM COLOMBIA S.A.S. manifiesta que la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** incurrió en un error al asimilar, de manera automática, la clasificación del suelo propuesto con una prohibición absoluta e indefinida para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Aduce que el POT no consagra una prohibición expresa o categórica para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en suelos clasificados como de protección ambiental.

La recurrente también 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 y 367 de la Constitución Política, y el Título 30 del Decreto 1078 de 2015, adicionado por el Decreto 1031 de 2024.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Como se mencionó en el acápite anterior, de la lectura de las normas del POT se evidencia que existe una restricción general para la localización de estaciones de telecomunicaciones en áreas de protección ambiental y que dicha restricción no es absoluta, pues el propio ordenamiento territorial prevé la posibilidad de su instalación cuando se cuente con la autorización previa de la autoridad ambiental competente. De tal manera que cuando se pretenda ubicar la infraestructura en una zona con condiciones ambientales que pueden implicar una restricción para su intervención, resulta indispensable tramitar y obtener previamente el correspondiente permiso ambiental.

Al respecto, se tiene que **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.** no adelantó dicho trámite ni aportó en el expediente prueba alguna que permita concluir que contaba con el correspondiente permiso ambiental. En el recurso interpuesto tampoco afirmó haber gestionado o haber obtenido dicha autorización ante CORTOLIMA. Por el contrario, la sociedad se limitó a señalar que la ausencia del permiso que debe expedir la autoridad ambiental no debería constituir un obstáculo para la viabilidad del proyecto de instalación de la estación de telecomunicaciones, bajo el entendido de que dicho requisito podría ser verificado y controlado en una etapa posterior del proyecto.

Tal argumento no resulta de recibo. En efecto, el marco normativo aplicable del municipio de Ibagué establece que, cuando la instalación de infraestructura de telecomunicaciones pueda afectar áreas de protección ambiental, el correspondiente permiso de la autoridad ambiental debe obtenerse de manera previa a la instalación de la infraestructura. En consecuencia, no se trata de un requisito

meramente formal o susceptible de verificación posterior, sino de una condición habilitante que debe cumplirse antes de que la administración pueda considerar viable el proyecto.

Aceptar la tesis propuesta por la recurrente implicaría desconocer el carácter preventivo que orienta la normativa ambiental y el propio diseño del procedimiento administrativo previsto para este tipo de actuaciones. Precisamente, la exigencia de obtener previamente el permiso de la autoridad ambiental tiene como finalidad que dicha entidad evalúe anticipadamente los posibles impactos ambientales del proyecto y determine, en su caso, las condiciones bajo las cuales podría autorizarse su desarrollo. Por esta razón, la ausencia de dicho permiso impide a la administración verificar la compatibilidad del proyecto con las condiciones ambientales del predio y, en consecuencia, constituye un obstáculo jurídico para declarar su viabilidad.

En ese sentido, la falta de gestión y obtención del permiso ambiental ante CORTOLIMA no puede ser considerada un aspecto subsanable en una etapa posterior del proyecto, como lo plantea la recurrente, sino el incumplimiento de un requisito previo e indispensable para evaluar la procedencia de la instalación de la infraestructura en un suelo con características de protección ambiental.

Ahora, frente al régimen de interés público y prevalente de las normas que buscan el despliegue de infraestructura, es necesario aclarar que, si bien las normas citadas por el recurrente —365 y 367 de la Constitución Política, y el Título 30 del Decreto 1078 de 2015, adicionado por el Decreto 1031 de 2024— están dirigidas 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.

Así pues, para que las solicitudes de permisos de instalación de estaciones de telecomunicaciones sean aprobadas a quienes las presentan, 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 los Planes de Ordenamiento Territorial, incluido lo referente a la reglamentación sobre los usos del suelo.

Con base en lo mencionado, se concluye que la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** 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 Municipio de Ibagué, en lo relacionado con el procedimiento, requisitos y demás exigencias que se deben cumplir para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones.

Por otro lado, se observa que **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.** cuestionó el condicionamiento del uso del suelo establecido en el POT, pues, en su consideración, la clasificación del uso del suelo que hace la entidad territorial a través de este instrumento impide el despliegue de infraestructura, y en consecuencia crea una barrera normativa.

Sobre esto, resulta dable decir que esta Comisión no desconoce que existen diversas normas, directrices y guías que propenden por el levantamiento de barreras al despliegue de infraestructura que resulten injustificadas. No obstante, es preciso reiterar que la competencia de la CRC en el escenario planteado en la presente actuación se circunscribe a constatar si la decisión tomada por la autoridad territorial es acorde o no con las normas vigentes y aplicables al asunto, dentro de las que vale destacar el POT.

Vale mencionar que lo anterior no implica que esta entidad no reconozca la importancia de que las autoridades territoriales fomenten el despliegue de infraestructura, por lo cual se le recuerda a la entidad territorial la relevancia que tiene la eliminación de barreras al despliegue para mejorar la cobertura y calidad de la prestación de servicios de comunicaciones, y se le insta a tomar acciones efectivas tendientes de promover el fomento del despliegue de infraestructura en su territorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 193 de la Ley 1753 de 2015.

En virtud de lo anterior, este cargo no está llamado a prosperar.

III. VULNERACIÓN DEL DEBIDO PROCESO Y CONFIANZA LEGÍTIMA

SITES LATAM COLOMBIA S.A.S. manifiesta que la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** vulneró su derecho al debido proceso al exigir la obtención de un concepto ambiental como requisito para resolver la solicitud y, aun cuando dicho documento fue allegado oportunamente al expediente, desconoció su contenido y alcance al momento de adoptar la decisión.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Frente al argumento expuesto por **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.**, resulta necesario poner de presente los presupuestos jurídicos del derecho al debido proceso y su alcance. Al respecto, el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia establece:

«**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».

En consonancia con la norma transcrita, 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; y, **iv)** el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario correspondiente. Respecto del debido proceso en materia administrativa, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

«5.3. Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido el debido proceso administrativo como "(i) **el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa**, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal"²³. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados"²⁴.

5.4. Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a "actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción"²⁵.»²⁶ (NFT)

En el marco de lo expuesto, se entiende que las entidades administrativas o aquellos particulares que ejerzan funciones administrativas deben garantizar los siguientes derechos respecto de los administrados: **i)** a ser oídos en el trámite de la actuación administrativa en curso; **ii)** a la notificación del acto administrativo bajo el cumplimiento de los preceptos legales; **iii)** a un trámite administrativo sin dilaciones; **iv)** a permitir la participación desde el principio de la actuación; **v)** a que la actuación se adelante ante el funcionario competente y bajo el cumplimiento de las disposiciones legales; **vi)** a gozar de la presunción de inocencia; **vii)** al ejercicio del derecho de defensa y contradicción; **viii)** a solicitar, aportar y controvertir las pruebas que sean necesarias; y, **ix)** a impugnar las decisiones y promover las acciones pertinentes para solicitar la nulidad por la vulneración del debido proceso²⁷.

²³ Corte Constitucional. Sentencia T-796 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-980 de 2010. M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

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

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, procurando la validez de sus actuaciones, la protección de la seguridad jurídica y la defensa de los administrados.

En el caso objeto de análisis, resulta pertinente recordar que el acto administrativo recurrido señaló expresamente lo siguiente: «*Se observa que no se cuenta con el permiso requerido de la autoridad ambiental CORTOLIMA. Es pertinente resaltar que el documento presentado de la radicación ante la entidad NO resulta suficiente para dar cumplimiento al requisito establecido*».

A partir de esta afirmación se evidencia que la decisión de la Administración fue clara al identificar el requisito cuyo incumplimiento impedía declarar la viabilidad del proyecto. En efecto, el acto administrativo no exigió la presentación de un concepto técnico como lo sugiere la sociedad recurrente, sino la acreditación del permiso ambiental expedido por CORTOLIMA, requisito que, conforme al marco normativo aplicable, debía obtenerse previamente para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en un predio con condiciones ambientales de protección.

En ese sentido, no resulta acertada la interpretación planteada por **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.**, según la cual la Administración habría solicitado la presentación de un concepto técnico emitido por CORTOLIMA. Por el contrario, de la lectura del acto recurrido se desprende que la autoridad municipal fue explícita al señalar que lo requerido era el permiso ambiental correspondiente, el cual constituye una autorización formal mediante la cual la autoridad ambiental evalúa la intervención propuesta y determina si esta resulta compatible con las condiciones ambientales del área.

De igual manera, el propio acto administrativo aclaró que el documento aportado por la recurrente —consistente en la constancia de radicación de una solicitud ante CORTOLIMA— no era suficiente para acreditar el cumplimiento del requisito exigido. Ello se debe a que la simple presentación de una solicitud o el inicio de un trámite administrativo ante la autoridad ambiental no equivale a la obtención del permiso correspondiente, ni permite inferir que dicho permiso haya sido evaluado o concedido por la autoridad competente. Por consiguiente, no es posible concluir una vulneración al debido proceso.

Adicionalmente, se debe advertir que no existe una vulneración del debido proceso si se tiene en cuenta que **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.** se le garantizó su participación en cada una de las etapas de la actuación administrativa, y en las cuales pudo presentar el permiso ambiental. En particular, cuando se le pidió que aportara la información y la documentación faltante o cuando dispuso de la oportunidad de cuestionar las consideraciones que fundamentaron la decisión desfavorable de la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ**, al presentar el recurso de reposición en subsidio de apelación formulado en contra de la resolución que negó la viabilidad del permiso de instalación para la ubicación de la estación radioeléctrica «**TOL.LAURELES**». Con fundamento en lo expuesto, esta Comisión concluye que no hay vulneración al debido proceso.

Finalmente, la sociedad **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.** sostuvo que la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** vulneró el principio de confianza legítima, por lo que solicita se revoque la decisión con el fin de que sea autorizada la instalación. De modo que, para determinar si le asiste la razón al recurrente en su argumento, es del caso traer a colación en qué consiste dicho principio. Al respecto, 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.»²⁸(NFT)

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-119 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

De acuerdo con lo anterior, la confianza legítima²⁹ busca proteger a las personas que han actuado de buena fe basándose en la estabilidad y previsibilidad de las actuaciones de las autoridades. Este principio tiene como objetivo garantizar la seguridad jurídica y evitar la arbitrariedad en la toma de decisiones por parte de la administración.

Para que se configure una situación protegida por este principio deben concurrir los siguientes presupuestos:

i) 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 administrativa³⁰. El Consejo de Estado ha señalado 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 situación jurídica particular en virtud de los cuales se crean estados de confianza, plausibles y razonables en la conciencia de los asociados»³¹.

ii) 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. El Consejo de Estado así lo ha definido:

«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»³² (NFT).

Según la Corte Constitucional, esas expectativas «no son más que una intención o una esperanza de obtener un resultado jurídico concreto»³³, «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»³⁴.

En ese mismo sentido, se requiere que la administración haya incurrido en una actuación impredecible e intempestiva que defraude esa expectativa. El Consejo de Estado ha dicho que tal actuar corresponde a «un cambio brusco e intempestivo de la actuación estatal» que vulnera de manera «cierta y razonable» las expectativas legítimas «frente a la ley» de «consolidar el derecho en vía de serlo y estados de confianza de los asociados nacidos en virtud de la confianza generada y tolerada por el Estado»³⁵.

iii) Finalmente, es claro que para que la expectativa legítima sea susceptible de protección, se requiere que esta no tenga origen en la negligencia de quien la invoca. Como lo señala la doctrina, «aun cuando el particular alegue en su defensa la existencia de un error común, si este no es libre de culpa, la confianza que en virtud de esta situación se consolide no será legítima y por tanto tampoco será objeto de protección»³⁶.

Con base en estos criterios, la CRC procede analizar si en el caso concreto concurren las condiciones necesarias para determinar si el principio de confianza legítima fue vulnerado.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de agosto de 2015, radicado 22637.

³² Ibidem.

³³ Corte Constitucional, sentencia C-147 del 19 de marzo de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia C-314 del 1º de abril de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de agosto de 2015, radicado 22637.

³⁶ VIANA CLEVES, M. La Confianza Legítima en el Derecho Administrativo Colombiano. Universidad Externado de Colombia (2007) Pág. 188.

1. Base objetiva de confianza

Inicialmente, no se advierte en el expediente la existencia de una conducta de la administración que haya generado en el administrado una base objetiva de confianza.

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. En consecuencia, la actuación de la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** no generó una expectativa de exoneración o flexibilización de las exigencias normativas, sino una confianza fundada en la aplicación del mismo marco jurídico.

2. Expectativa razonable frente a cambios intempestivos

Del presente trámite no se observa que la administración haya introducido un cambio brusco o intempestivo en las reglas del mismo.

El Plan de Ordenamiento Territorial y sus normas concordantes se encontraban vigentes desde antes de la solicitud de permiso y mantuvo inalterados los requisitos aplicables. Por tanto, la exigencia de allegar licencias ambientales no corresponde a una modificación del marco jurídico, sino a la verificación regular de los requisitos para la viabilidad del permiso, en ejercicio del deber legal de control sobre la ocupación del espacio del territorio para la instalación de infraestructura de soporte de redes de telecomunicaciones.

De modo que no se configuró una expectativa razonable contraria a las reglas vigentes en la actuación administrativa que desplegó la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ**, ni un cambio de criterio aplicado al caso, que afectara la seguridad jurídica de la sociedad recurrente.

3. Inexistencia de negligencia del administrado

El expediente evidencia que la empresa no allegó la totalidad de los documentos exigidos, limitándose a manifestar que la licencia ambiental bien podía ser verificada por la Administración en un control posterior. Como se mencionó anteriormente, dicho argumento no es de recibo, pues se requiere analizar previamente las condiciones de instalación y su viabilidad en el suelo de protección.

Por ello, la conducta del interesado no hace más que revelar una falta de diligencia en la consecución oportuna del permiso, puesto que conocía por las normas del POT y desde la expedición del concepto técnico de CORTOLIMA que el sitio propuesto estaba ubicado en suelo de protección ambiental, y que se requería contar con el respectivo permiso. Ante esto, no se puede perder de vista que la omisión en allegar la documentación requerida impide sostener que la expectativa invocada sea legítima, toda vez que el principio de confianza legítima no ampara situaciones derivadas de la negligencia del propio administrado, ni puede servir para justificar el incumplimiento de deberes legales. Así las cosas, no es dable concluir una vulneración al principio de confianza legítima.

Corolario de lo expuesto, se tiene que los argumentos alegados por la recurrente no tienen el alcance suficiente para desvirtuar en la decisión recurrida, toda vez que la viabilidad del permiso estaba supeditado al cumplimiento integral de las obligaciones establecidas en el POT y sus normas concordantes. De esta manera se confirmará la decisión contenida en la Resolución No. 1220-00155 del 20 de noviembre de 2025.

No obstante, se reitera, esta Comisión exhorta a la Alcaldía Municipal de Ibagué a fomentar y 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 193³⁷ de la Ley 1753 de 2015³⁸, así como lo contenido en la Ley 2108 de 2021, 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

³⁷ 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.

³⁸ «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un nuevo país»

favorecer a los ciudadanos. Para tal fin, se le recuerda que el Código de Buenas Prácticas³⁹ expedido por la CRC brinda herramientas para facilitar dicha labor.

Finalmente es de señalar que, en virtud de lo dispuesto en el literal f) del artículo 1° de la Resolución CRC 7812 de 2025, fue delegada en la Dirección Ejecutiva de la CRC, previa aprobación del Comité de Comisionados de Comunicaciones de la Entidad, la expedición de todos los actos administrativos, sean de trámite o definitivos, para decidir sobre los recursos de apelación contra actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción, instalación u operación de redes de telecomunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Admitir el recurso de apelación interpuesto por **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.**, contra la Resolución No. 1220-00155 del 20 de noviembre de 2025, expedida por la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ**, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2. Negar las pretensiones del recurso de apelación interpuesto por **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.**, en contra de la Resolución No. No. 1220-00155 del 20 de noviembre de 2025, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo y, en consecuencia, confirmar la decisión tomada por **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ**.

ARTÍCULO 3. Notificar personalmente la presente Resolución al Representante Legal de **SITES LATAM COLOMBIA S.A.S.**, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso de lo Administrativo. Se advierte que contra la misma no procede recurso alguno.

ARTÍCULO 4. Comunicar el contenido del presente acto administrativo a la **SECRETARÍA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE IBAGUÉ** para lo de su competencia.

Dada en Bogotá D.C. a los 18 días del mes de marzo de 2026.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA

Director Ejecutivo

Expediente No: 3000-12-11-304
C.C.C. 18/03/2026 Acta 1560

Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Gestión Jurídica.
Elaborado por: Laura Vanessa Sánchez Coronado - Líder del Proyecto.

³⁹ <https://www.crcm.gov.co/es/micrositios/despliegue-infraestructura/buenas-practicas>