



RESOLUCIÓN No. **7372** DE 2024

*"Por medio de la cual se resuelve el recurso de queja interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.** en contra del Oficio DTAU-2023-0561 con radicado 2-2023-77725 del 12 de julio de 2023 y se resuelve el recurso de apelación interpuesto por dicha empresa en contra del Oficio con radicado 2-2022-881131 del 11 de julio de 2022, expedidos ambos por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, en la actuación administrativa 1-2021-69248"*

LA DIRECTORA 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 6548 de 2022 y,

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES.

Mediante comunicación con radicado 2023708487 del 26 de julio de 2023¹, **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S.**, en adelante **ATC**, presentó ante la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC, recurso de queja en contra del Oficio DTAU-2023-0561 con radicado 2-2023-77725 del 12 de julio de 2023, por medio del cual la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., en adelante **SDP**, confirmó la decisión proferida en el Oficio con radicado 2-2022-881131 del 11 de julio de 2022 –que negó el reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo invocado por **ATC** dentro del trámite de regularización de una estación radioeléctrica²– y, según el recurrente, negó la procedencia del recurso de apelación.

Así las cosas, en el presente acto, corresponderá a la CRC en ejercicio de su competencia legal, verificar la procedencia de los recursos de queja y apelación, y, en caso de encontrarlos procedentes, analizar si los cargos formulados por **ATC** en su recurso de apelación están llamados a prosperar, y si con fundamento en ellos corresponde revocar el Oficio con radicado 2-2022-881131 del 11 de julio de 2022.

TRÁMITE ANTE LA SDP

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

El 10 de agosto de 2020, **ATC**, mediante radicado 1-2021-692248³, presentó ante la **SDP** una solicitud de regularización de la estación radioeléctrica denominada "**161345 BELLO HORIZONTE**", ubicada en la Calle 36B SUR No. 0-31, de la localidad de San Cristóbal, en la ciudad de Bogotá D.C., en espacio considerado bien de propiedad privada.

Posteriormente, por medio de Oficio con radicado 2-2021-77845 del 9 de septiembre de 2021⁴, la **SDP** requirió a **ATC** para que, en un término de 30 días calendario prorrogables por otros 30 días calendario, completara la documentación de su solicitud de regularización de la estación radioeléctrica

¹ Expediente CRC 3000-32-12-47.

² Expediente 1-2021-69248 de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C.

³ Expediente 1-2021-69248 de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C. DIGITAL. Rad. 1-2021-69248.

⁴ Expediente 1-2021-69248 de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C. DIGITAL. Rad. 2-2021-77845.

"**161345 BELLO HORIZONTE**". Lo anterior, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto Distrital 397 de 2017.

Debido a la falta de respuesta por parte de **ATC** al anterior requerimiento, mediante Resolución 1762 del 29 de octubre de 2021⁵, la **SDP** declaró el desistimiento tácito de la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica "**161345 BELLO HORIZONTE**", en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto Distrital 397 de 2017 y el artículo 17 del CPACA. Dicha resolución fue notificada por aviso con radicado No. 2-2021-96734 el 29 de octubre de 2021.

El 6 de julio de 2022, mediante radicado 1-2022-78536⁶, **ATC** solicitó a la **SDP** el reconocimiento del silencio administrativo positivo en relación con la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica "**161345 BELLO HORIZONTE**", protocolizado a través de la Escritura Pública No. 3.476 del 23 de septiembre de 2021, proferida por la Notaría 64 del Círculo Notarial de Bogotá D.C., bajo el argumento de que habían transcurrido más de diez días contados a partir de la presentación de la solicitud de regularización sin que la **SDP** hubiera emitido y notificado una respuesta de fondo.

En respuesta a dicha solicitud, la **SDP** expidió el Oficio con radicado 2-2022-88131⁷ del 11 de julio de 2022, por medio del cual negó el reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo invocado por **ATC**, al considerar que no se configuraban los presupuestos contenidos en el artículo 84 del CPACA para su aplicación. Este Oficio fue notificado el mismo 11 de julio de 2022⁸.

Posteriormente, a través de los radicados 1-2022-85817 y 1-2022-85837 del 26 de julio de 2022⁹, **ATC**, actuando por intermedio de apoderado general, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la referida decisión.

Mediante Oficio DTAU-2023-0561 con radicado 2-2023-77725¹⁰ del 12 de julio de 2023, notificado el 18 de julio de 2023¹¹, la **SDP** manifestó que el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto en contra del Oficio con radicado 2-2022-88131 del 11 de julio de 2022 se torna improcedente, con fundamento en que, en virtud del artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, dichos recursos sólo proceden respecto de actos administrativos definitivos, y que para el presente caso, el acto administrativo definitivo fue la Resolución No. 1762 de 29 de octubre de 2021, por medio de la cual se declaró el desistimiento tácito de la solicitud de regularización, y en contra de la cual no se formuló recurso alguno. Sin perjuicio de lo anterior, la **SDP** reiteró que a las solicitudes de regularización no les es aplicable el silencio administrativo positivo como quiera que no existe una norma que expresamente contemple ese efecto jurídico para ese tipo de trámites.

Finalmente, es necesario poner de presente que en virtud de lo dispuesto en el literal g) del artículo 1° de la Resolución CRC 6548 de 2022, fue delegada en la Directora 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.

2. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE QUEJA

De conformidad con lo establecido en el artículo 74 del CPACA y en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1978 de 2019, la CRC procederá a analizar el recurso de queja interpuesto por **ATC** en contra del Oficio DTAU-2023-0561 con radicado 2-2023-77725 del 12 de julio de 2023 de la **SDP** –mediante el cual dicha entidad resolvió no conceder el recurso de apelación interpuesto por **ATC** en contra del Oficio con radicado 2-2022-88131 del 11 de julio de 2022, que negó la procedencia del silencio administrativo positivo respecto de la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica "**161345 BELLO HORIZONTE**".

En aras de analizar la procedencia del recurso en cuestión, sea lo primero manifestar que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 74 y 78 del CPACA el recurso de queja procede cuando

⁵ Expediente 1-2021-69248 de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C. DIGITAL. Res. 1762 del 2021.

⁶ Expediente 1-2021-69248 de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C. DIGITAL. Rad. 1-2022-78536.

⁷ Expediente 1-2021-69248 de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C. DIGITAL. Rad. 2-2022-88131.

⁸ Expediente 1-2021-69248 de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C. DIGITAL certificación notificación SIPA.

⁹ Expediente 1-2021-69248 de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C. DIGITAL. Rad. 1-2022-85817.

¹⁰ Expediente 1-2021-69248 de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C. DIGITAL. Rad. 2-2023-77725.

¹¹ Expediente 1-2021-69248 de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C. DIGITAL. Rad. 2-2023-77725.

se rechace el de apelación, y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la misma.

En el caso que nos ocupa, a partir de la revisión del expediente remitido por la **SDP**, se observó que, al analizar la procedencia del recurso de reposición y en subsidio de apelación presentado por **ATC**, mediante Oficio DTAU-2023-0561 con radicado 2-2023-77725 del 18 de julio de 2023, la **SDP** indicó lo siguiente:

"(...) teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que establece: "Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque. (...)"

Es claro que los recursos proceden contra los actos administrativos definitivos, que para el caso en concreto corresponde a la Resolución No. 1762 de 29 de octubre de 2021(3-2021- 26624) "Por medio de la cual declara el **DESISTMIENTO TÁCITO** del trámite de regularización para los elementos que conforman una Estación Radioeléctrica instalada en el Distrito Capital", respecto de la estación denominada "161345 - BELLO HORIZONTE" (...), acto administrativo que decidió de fondo la solicitud inicial presentada por la sociedad ATC, y contra la cual no se interpuso recurso por lo tanto quedó en firme dicho acto administrativo.

Así las cosas, al no darse los presupuestos normativos de procedencia del recurso de reposición y en subsidio de apelación, la Entidad no podrá dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo." (NSFT).

Así mismo, se evidenció que la decisión en comento fue notificada el 18 de julio de 2023 y el recurso de queja fue radicado ante la CRC el 26 de julio de 2023, esto es, al quinto día hábil siguiente a la diligencia de notificación.

De acuerdo con lo anterior, se observa que el recurso de queja se interpuso en contra de una decisión que resolvió no conceder el recurso de apelación por considerarlo improcedente y que el mismo fue presentado por el apoderado general de **ATC** de manera oportuna ante el funcionario competente, y cumple con los demás requisitos de ley, por lo cual será admitido, como quedará expresado en la parte resolutive del presente acto, y se procederá a resolverlo de fondo, en el sentido de analizar si había lugar o no a conceder el recurso de apelación por parte de la **SDP**.

3. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

En este punto es del caso señalar que, de conformidad con el artículo 74 del CPACA, contra los actos definitivos proceden los recursos de reposición, apelación y queja, a lo cual se suma lo preceptuado en el artículo 75 del mismo Código, en orden a indicar que "[n]o habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa". Se resalta entonces que, los recursos en sede administrativa son improcedentes, entre otros, frente a los actos administrativos de trámite, es decir, aquellos que no resuelven de fondo y de manera definitiva una actuación administrativa¹².

Aunado a lo anterior, esta Comisión considera necesario recordar la facultad que le ha sido otorgada por el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, en el que se establece que la CRC es competente para "[r]esolver recursos de apelación contra actos de cualquier autoridad que se refieran a la construcción, instalación u

¹² La Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia del 22 de octubre de 2009 (rad. 11001-03-28-000-2008-00026-00; 11001-03-28-000-200800027-00), destacó que los actos administrativos definitivos "son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos", mientras que los actos administrativos de trámite "contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa". Si bien, dicha postura se planteó en vigencia del Código Contencioso Administrativo, la misma resulta conceptualmente aplicable en vigencia del CPACA y de conformidad con su artículo 43. Así mismo, véase: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas. Sentencia del 5 de noviembre de 2020 Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00680-01(3562-15).

operación de redes de telecomunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora". Es así como, en ejercicio de dicha competencia, la CRC funge como superior funcional de las autoridades que conozcan ese tipo de solicitudes, por lo cual, este regulador debe siempre y en todo caso analizar la procedencia de los recursos de apelación que le sean remitidos por las entidades territoriales en el marco de tales actuaciones o por los interesados en uso del recurso de queja cuando el de apelación haya sido rechazado, pues si bien son las entidades territoriales quienes deben decidir si el recurso de alzada se concede o no, es el superior, en este caso funcional, quien tiene el deber de resolver sobre su admisión, previa validación del cumplimiento de los requisitos legales.

Precisado lo anterior, debe esta Comisión entrar a analizar la procedencia del recurso de apelación interpuesto por **ATC**, teniendo en cuenta para el efecto el contenido del acto administrativo impugnado y, por tanto, su naturaleza.

Se tiene entonces que, **ATC**, a través de comunicación con radicado No. 1-2022-78536 del 6 de julio de 2022, solicitó a la **SDP** el reconocimiento del silencio administrativo positivo respecto de la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica "**161345 BELLO HORIZONTE**" argumentando el vencimiento del término establecido en el parágrafo 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015 para resolver de fondo la solicitud, mismo que fue rechazado por la **SDP** mediante Oficio No. 2-2022-88131 del 11 de julio de 2022 con fundamento en que: **(i)** la solicitud presentada por **ATC** con formulario M-FO-014 corresponde a un trámite de regularización de una estación radioeléctrica instalada y no para la instalación de una estación nueva; **(ii)** mediante Resolución No. 1762 de 29 de octubre de 2021 declaró el desistimiento tácito de la solicitud de regularización; **(iii)** de acuerdo con el artículo 84 del CPACA, "*solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva*" y, por tanto, tal figura aplica a solicitudes de permiso para la instalación de infraestructura nueva, y no para solicitudes de regularización en las que lo que realmente se persigue es legalizar estaciones instaladas sin el correspondiente permiso previo.

Analizado el acto administrativo recurrido, se evidencia que el oficio en cuestión es, claramente, una manifestación unilateral de la voluntad de la administración, que resolvió de manera directa y de fondo la solicitud de un administrado encaminada al reconocimiento de los efectos jurídicos del silencio administrativo y, en ese orden de ideas, dicho oficio se constituye como un acto administrativo definitivo en los términos del artículo 43 del CPACA¹³ y de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia, citada líneas atrás. Por tanto, el mismo es susceptible de ser recurrido en sede administrativa.

Teniendo en cuenta que se constató la procedencia del recurso de apelación presentado por **ATC**, corresponde analizar si el mismo fue interpuesto de conformidad con los requisitos legales establecidos para tal fin. Así pues, se debe tener en cuenta que los artículos 76 y 77 del CPACA establecen que el recurso de apelación debe presentarse por el interesado, su representante legal o apoderado, ante el funcionario que dictó la decisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la diligencia de notificación personal, o a la 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 que el Oficio No. 2-2022-88131 del 11 de julio de 2022 fue notificado el mismo 11 de julio de 2022, y el recurso fue interpuesto por el apoderado general de **ATC** el 26 de julio de 2022, esto es, al décimo día hábil siguiente a la notificación del acto recurrido, de manera que el recurso se presentó dentro del término legalmente establecido.

En virtud de lo anterior y, a partir de la revisión de los documentos que obran en el expediente, se tiene que el recurso presentado por **ATC** cumple con todos los requisitos de ley. Por tanto, tal recurso será admitido, como quedará expresado en la parte resolutive del presente acto, y se procederá a su estudio de fondo.

4. SOBRE LA DECISIÓN OBJETO DEL RECURSO DE APELACIÓN

Como se mencionó en el acápite de antecedentes, el 10 de agosto de 2021 **ATC** presentó ante la **SDP** una solicitud de regularización de la estación radioeléctrica denominada "**161345 BELLO HORIZONTE**". La **SDP**, a través de la Resolución 1762 del 29 de octubre de 2021 declaró el desistimiento tácito sobre la solicitud presentada. Posteriormente, **ATC** invocó ante la **SDP** los efectos del silencio administrativo positivo, con fundamento en lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 193

¹³ CPACA. "Artículo 43. ACTOS DEFINITIVOS. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación."

de la Ley 1753 de 2015, adicionado por el Decreto 540 de 2020, para lo cual aportó la Escritura Pública 3.476 del 23 de septiembre de 2021 de la Notaría 64 del Círculo Notarial de Bogotá D.C. Respecto de la solicitud en cuestión, la **SDP** expidió el Oficio con radicado 2-2022-88131 del 11 de julio de 2022, por medio del cual despachó desfavorablemente la misma, con fundamento en que el silencio administrativo positivo es taxativo y no existe norma alguna que consagre este efecto jurídico para las solicitudes de regularización, como la radicada por **ATC**.

5. CONSIDERACIONES DE LA CRC

5.1. ALCANCE DEL PRESENTE PRONUNCIAMIENTO Y COMPETENCIA DE LA CRC

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, la CRC es la autoridad competente para resolver los recursos de apelación o queja interpuestos 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. Al respecto, es del caso tener presente que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7¹⁴ 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, no puede perderse de vista, para el análisis de este tipo de recursos, que una de las razones que justifican la intervención del Estado en la economía, según lo indicado por los numerales 6 y 13¹⁵ 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

¹⁴ "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".

¹⁵ 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".

infraestructuras de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y propender por la protección del medio ambiente y la salud pública.”.

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

*“Las entidades de orden nacional y territorial promoverán, coordinarán y ejecutarán planes, programas y proyectos tendientes a **garantizar el acceso** y uso de la población, las empresas y las entidades públicas a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Para tal efecto, dichas autoridades **incentivarán el desarrollo de infraestructura**, contenidos y aplicaciones, así como la ubicación estratégica de terminales y equipos que permitan realmente a los ciudadanos acceder a las aplicaciones tecnológicas que 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**.

5.2. SOBRE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS EN EL RECURSO DE APELACIÓN

ATC solicita en su recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del Oficio con radicado 2-2022-88131 del 11 de julio de 2022, que niega la configuración del silencio administrativo positivo en la solicitud de regularización de la estación radioeléctrica denominada “**161345 BELLO HORIZONTE**”, que se revoque dicha decisión y en su lugar se reconozca que en el caso bajo análisis operó tal fenómeno jurídico con fundamento en los argumentos que serán tratados a continuación.

I. VULNERACIÓN AL DEBIDO PROCESO Y PRESUNTA CONFIGURACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

ATC considera que la **SDP** vulneró su derecho al debido proceso en razón a que la entidad no resolvió ni notificó la decisión sobre la solicitud presentada de conformidad con lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, este último adicionado por el artículo 1 del Decreto 540 de 2020, que estableció temporalmente un término de 10 días para resolver solicitudes de construcción, conexión, instalación, modificación u operación de cualquier equipamiento para la prestación de servicios de telecomunicaciones, y en virtud del cual debió declarar que se configuró el silencio administrativo respecto de la solicitud interpuesta sobre la antena “**161345 BELLO HORIZONTE**”. Así mismo, señala que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 397 de 2017, la Secretaría contaba con el término de 15 días hábiles para realizar el requerimiento y lo efectuó posteriormente.

Adicionalmente, 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.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Teniendo en cuenta que el apelante persigue con su recurso que se revoque la negativa de la **SDP** de declarar que para la solicitud asociada a la regularización de la antena “**161345 BELLO HORIZONTE**” operó el silencio administrativo positivo, y que consecuentemente se reconozca el referido efecto jurídico para el trámite en cuestión, es necesario poner de presente las normas que regulan lo concerniente a este concepto. Así es como el silencio administrativo positivo se encuentra regulado 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-875 de 2011 señaló que "[e]l silencio administrativo positivo opera de manera excepcional y su consagración legal es taxativa. Consiste en la presunción legal en virtud de la cual, transcurrido un término sin que la administración resuelva, se entienden concedidos la petición o el recurso." (SFT). Se trata, entonces, de un fenómeno en virtud del cual la ley contempla que, en los casos allí determinados, la falta de decisión de la Administración frente a recursos o peticiones elevadas por los administrados genera un efecto que puede ser positivo en favor de éstos.

Sobre el particular es importante recordar que el Consejo de Estado estableció los presupuestos o requisitos para su configuración, así:

*"i) que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición, recurso etc.; ii) que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo; y iii) que la autoridad que estaba en la obligación de resolver, no lo haya hecho dentro del plazo legal. Respecto de este último requisito, se debe entender que dentro del plazo señalado no solo debe emitirse la decisión, sino notificarse en debida forma."*¹⁶.

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."*

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 10 de agosto de 2021 ante la **SDP**.

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 2015, adicionado por el Decreto 540 de 2020, que expresamente dispone:

*"PARÁGRAFO 4o. <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Decreto Legislativo 540 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> **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.***

¹⁶ 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.

Dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes la autoridad competente deberá reconocer al peticionario los efectos del silencio administrativo positivo.” (SNFT).

De acuerdo con el marco normativo expuesto anteriormente, corresponde analizar la documentación que reposa en el expediente a efectos de determinar si la norma invocada por el recurrente es aplicable al caso y si con ocasión de ello la **SDP** debió declarar 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 normatividad 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 anteriores cinco casos 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 10 de agosto de 2021 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 36B SUR No. 0-31 ESTE de la ciudad de Bogotá.

Sobre el trámite de **regularización** se tiene que el Decreto Distrital 397 de 2017 lo regula en un artículo diferente al de los permisos de **instalación** de estaciones radioeléctricas. Puntualmente el artículo 41 del Decreto Distrital 397 de 2017 establece un procedimiento especial para legalizar la infraestructura que a la entrada en vigencia de dicha norma no contara con permiso para su instalación, así:

"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 (...)"

De acuerdo con lo descrito, es claro que, como esta Comisión ha sostenido de manera reiterada en otras ocasiones¹⁷, los trámites de **regularización** son distintos de aquellos que persiguen que la Administración autorice la **instalación** de estaciones radioeléctricas, y ni su denominación ni su finalidad¹⁸, esta es, la de legalizar infraestructura ya instalada, corresponden al tipo de solicitudes de

¹⁷ Cfr. Resoluciones CRC 7259 y 7260 de 2023 y 7296, 7297, 7311, 7332 de 2024, 7290 de 2024, 7296 de 2024, 7297 de 2024.

¹⁸ 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:

“licencia” que se consagran en el artículo 30 del Decreto 397 de 2017, ni en el párrafo 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 expuesto es posible concluir que en el caso que nos ocupa, la normatividad 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; (...)”.

Aunado a lo anterior, y 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, como la presentada por dicha sociedad el 10 de agosto de 2020 para la legalización de una estación radioeléctrica previamente instalada en la ciudad de Bogotá.

Finalmente, el recurrente señala que la Secretaría no aplicó en debida forma lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 397 de 2017 toda vez que **i)** no requirió a **ATC** para que completará su solicitud dentro de los 15 días hábiles a partir de la radicación del trámite de regularización y **ii)** no orientó a **ATC** sobre el trámite que debía desarrollar. Al respecto, es de resaltar que esos argumentos no atacan la motivación del Oficio recurrido, sino de la Resolución No. 1762 del 29 de octubre de 2021, por medio de la cual la **SDP** declaró el desistimiento tácito de la solicitud de regularización, sin embargo, consta en el expediente que en contra de dicha decisión no se interpuso recurso alguno.

II. FRENTE A LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE LAS NORMAS SOBRE DESPLIEGUE DE INFRAESTRUCTURA, EL DERECHO DE ACCESO A LAS TIC

Como último argumento, el recurrente manifiesta que su solicitud de regularización es consecuente con el derecho esencial de los colombianos de acceder a los servicios públicos de telecomunicaciones establecido en la Ley 1341 de 2009 y la Ley 2108 de 2021, 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, y que, al no reconocer los efectos del silencio administrativo en el caso bajo análisis, la **SDP** atenta contra la necesidad del servicio de telecomunicaciones de los habitantes de la localidad, en razón a que no tuvo en cuenta el Decreto Legislativo 464 de 2020, por el cual el Gobierno Nacional declaró los servicios de telecomunicaciones como un servicio público esencial.

CONSIDERACIONES DE LA CRC

Como se explicó en el acápite anterior, la aplicación del silencio administrativo no es una facultad discrecional de la Administración y 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

<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.

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.

Si bien es cierto, le asiste razón al 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 la autonomía territorial de la 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 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 territorial planifica y organiza su territorio, así como la normatividad aplicable a cada situación.

Es así como para el caso bajo análisis, se evidencia que la normativa legal no contempla la aplicabilidad del silencio administrativo positivo para una solicitud de regularización, siendo entonces improcedente, so pretexto de garantizar el despliegue de infraestructura, contrariar lo dispuesto en el ordenamiento jurídico en torno a la figura en referencia.

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 aplicable al caso concreto.

Con fundamento en todo lo expuesto, y no habiendo prosperado los cargos del recurrente, se confirmará la decisión contenida en el Oficio con radicado 2-2022-88131 del 11 de julio de 2022 expedido por la **SDP**.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Comisión se permite hacer una invitación extensiva a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. a fomentar y buscar alternativas para promover el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, con el fin de incentivar el acceso y uso eficiente a las TIC y en tal sentido dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 193¹⁹ de la Ley 1753 de 2015²⁰, modificado por el artículo 309 de la Ley 1955 de 2019, así como lo contenido en la Ley 2108 de 2021²¹, 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 Prácticas²² expedido por la CRC brinda herramientas para facilitar dicha labor.

¹⁹ "(...) Para este efecto, las autoridades de todos los órdenes territoriales identificarán los obstáculos que restrinjan, limiten o impidan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones necesaria para el ejercicio y goce de los derechos constitucionales y procederá a adoptar las medidas y acciones que considere idóneas para removerlos (...)"

²⁰ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"

²¹ "LEY DE INTERNET COMO SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL Y UNIVERSAL"

²² https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Buenas_Practicas_Despliegue_2020.pdf

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Admitir el recurso de queja interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S - ATC** en contra del Oficio DTAU-2023-0561 con radicado 2-2023-77725 del 12 de julio de 2023, expedido por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 2. Admitir el recurso de apelación interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S - ATC**, en contra del Oficio con radicado 2-2022-881131 del 11 de julio de 2022 expedido por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

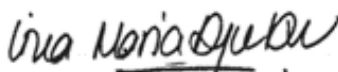
ARTÍCULO 3. Negar las pretensiones del recurso de apelación interpuesto por **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S - ATC**, en contra Oficio con radicado 2-2022-881131 del 11 de julio de 2022, expedido por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la decisión tomada por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C., mediante el acto administrativo en comento.

ARTÍCULO 4. Notificar personalmente la presente Resolución al apoderado general de **ATC SITIOS DE COLOMBIA S.A.S - ATC**, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, advirtiéndole 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.

Dada en Bogotá D.C. a los 25 días del mes de abril de 2024.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO
Directora Ejecutiva

Expediente No: 3000-32-12-47

C.C.C. Acta 1462 del 24 de abril de 2024

Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias

Elaborado por: María Eucalia Sepúlveda De La Puente. Líder Proyecto